

Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning

*Betänkande av Utredningen om
brottsbekämpning inom Skatteverket*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:75

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1301-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-1302-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Elisabeth Svantesson

Regeringen beslutade vid regeringssammanträde den 28 september 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av straffbestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481), se över om Skatteverkets möjligheter att använda biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten kan förstärkas och undersöka om Skatteverket bör ges utökade befogenheter inom brottsbekämpningen (dir. 2023:134).

Rådmannen David Longum Caldevik förordnades till särskild utredare från och med den 29 september 2023.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 28 november 2023 kanslirådet Johan Albihn, poliskommissarien Gunnar Grönkvist, advokaten Karl Harling, rättssakkunniga Jessica Jern, juristen vid Integritetsskyddsmyndigheten Elena Mazzotti Pallard, kanslirådet Peter Munck, verksjuristen vid Migrationsverket Patrik Pettersson, rättsliga experten vid Skatteverket Jeanette Thorell, rättssakkunniga Isabelle Waldenström, verksjuristen vid Åklagarmyndigheten Roger Waldenström och avdelningschefen vid Ekobrottsmyndigheten Anna Wallander samt från och med den 11 mars 2024 skattedirektören vid Skatteverket Dan Ekeroth.

Jessica Jern entledigades från uppdraget att vara expert med verkan från och med den 1 juli 2024 och ersattes den dagen av rättssakkunniga Alicia Eklund. Från och med den 1 oktober 2024 entledigades Peter Munck från uppdraget.

Som sekreterare i utredningen anställdes hovrättsassessorn Ingrid Thimfors från och med den 13 december 2023.

Till betänkandet har fogats särskilda yttranden av experterna Dan Ekeroth, Jeanette Thorell och Alicia Eklund. Med undantag från vad som framgår där har experterna i huvudsak ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag.

Utredningen, som antagit namnet Utredningen om brottsbekämpning inom Skatteverket, (Fi 2023:09) överlämnar härmed sitt betänkande Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning (SOU 2025:75).

Uppdraget är med detta slutfört.

Göteborg i juni 2025

David Longum Caldevik

Ingrid Thimfors

Innehåll

Sammanfattning	23
Summary	39
 DEL I Författningsförslag och bakgrund	 55
1 Författningsförslag.....	57
1.1 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481).....	57
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet	62
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	65
1.4 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	67
1.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	68
1.6 Förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)	69
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område	71
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:1697) om samordningsnummer.....	73

1.9	Förslag till förordning om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (2025:000).....	79
1.10	Förslag till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749).....	80
1.11	Förslag till förordning om ändring i delgivningsförordningen (2011:154)	82
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1942) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.....	83
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:363) om samordningsnummer	84
2	Utredningens uppdrag och arbete	85
2.1	Utredningens uppdrag	85
2.2	Utredningens arbete	86
2.3	Betänkandets disposition	86
DEL II	Utökade befogenheter i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet	89
3	Inledning	91
4	Åklagarväsendet	93
4.1	Åklagarväsendet i huvuddrag.....	93
4.2	Åklagarmyndighetens uppdrag och organisation.....	94
4.3	Ekobrottsmyndighetens uppdrag och organisation	95
4.4	Åklagares behörighet och självständighet	98
5	Förundersökning	101
5.1	Regleringen av förundersökning i huvuddrag.....	101
5.2	Principer för förundersökning.....	102

5.3	Förundersökningsplikten	104
5.4	När förundersökning har inletts	104
5.5	Förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § rättegångsbalken	106
5.6	Närmare om undersökningsledarens uppgifter	108
5.7	Förundersökningsledning av andra än åklagare	110
5.7.1	Förundersökningsledning inom Polismyndigheten	110
5.7.2	Förundersökningsledning inom Tullverket	112
5.7.3	Förundersökningsledning inom Kustbevakningen	115
6	Tvångsmedel under förundersökning.....	117
6.1	Regleringen av tvångsmedel i huvuddrag	117
6.2	Principer vid tvångsmedelsanvändning.....	118
6.3	Några tvångsmedel och tvångsmedelsliknande åtgärder	119
6.3.1	Beslag.....	119
6.3.2	Husrannsakan	120
6.3.3	Genomsökning på distans.....	121
6.3.4	Kroppsvisitation och kroppsbesiktning.....	122
6.3.5	Upptagning av fingeravtryck och andra underlag	124
6.3.6	Frihetsberövande	125
6.3.7	Förhørsrelaterade situationer	126
6.3.8	Kopiering av handlingar	129
6.3.9	Biometrisk autentisering.....	130
6.3.10	Något om verkställighet.....	130
7	Strafföreläggande	133
8	Skatteverket och dess brottsbekämpande verksamhet..	135
8.1	Allmänt om Skatteverket.....	135
8.2	Vissa anmälningsskyldigheter för Skatteverket	136
8.3	Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.....	138

8.3.1	Den nuvarande brottsbekämpande verksamheten växer fram	138
8.3.2	Bestämmelser om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.....	140
8.3.3	Närmare om förutredning inom Skatteverket	143
8.3.4	Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet i siffror	144
8.3.5	Samverkan mellan Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket.....	148
8.3.6	Ekobrottsmyndighetens återkoppling till Skatteverket	150
8.4	Sekretess i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet..	150
9	Bör Skatteverket få inleda eller leda förundersökning? ...	153
9.1	Inledning	153
9.2	Utredningens utgångspunkter.....	154
9.2.1	Bakgrund.....	154
9.2.2	Krav för en reform	156
9.3	Brottstyper där Skatteverket skulle kunna vara förundersökningsledare.....	158
9.3.1	Inledning.....	158
9.3.2	Brottstyper där saken kan vara enkel.....	158
9.3.3	Utredningens bedömning av frågan om lämplig avgränsning	165
9.4	Behov av en förändring	169
9.4.1	Inledning.....	169
9.4.2	Ökad komplexitet i fler brottsutredningar.....	170
9.4.3	Ökning i antal misstänkta folkbokföringsbrott	171
9.4.4	Översyn av Ekobrottsmyndighetens förutsättningar att bekämpa den ekonomiska brottsligheten.....	172
9.4.5	Sammanfattande bedömning.....	172
9.5	Effektivitet vid en förändring	174
9.5.1	Inledning.....	174
9.5.2	En sammanhållen förundersökning	174

9.5.3	Möjliga resursvinster för Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten eller Polismyndigheten.....	176
9.5.4	Sammanfattande bedömning.....	188
9.6	Rättssäkerhet vid en förändring.....	190
9.6.1	Integritet och kompetens inom Skatteverket.....	190
9.6.2	Lämpligheten av att en tjänsteman vid Skatteverket beslutar om tvångsmedel.....	191
9.6.3	Lämpligheten av att en tjänsteman vid Skatteverket beslutar i förhörssituationer.....	192
9.6.4	Sammanfattande bedömning.....	193
9.7	Skatteverket bör inte få inleda eller leda förundersökning.....	194
10	Bör Polismyndigheten få begära biträde av Skatteverket?	199
10.1	Inledning.....	199
10.2	Polismyndigheten bör inte få begära biträde av Skatteverket	200
11	Bör Skatteverket få utfärda strafföreläggande?	203
11.1	Inledning.....	203
11.2	Utgångspunkter för en reform.....	203
11.3	Rättsföljder som skulle kunna omfattas	205
11.3.1	Inledning	205
11.3.2	Påföljd	205
11.3.3	Andra rättsföljder	208
11.4	Effektivitet vid en förändring.....	212
11.4.1	Inledning	212
11.4.2	Resursvinster för Ekobrottsmyndigheten	212
11.4.3	Resursvinster för Åklagarmyndigheten	215
11.4.4	Sammanfattande bedömning.....	216
11.5	Rättssäkerhet vid en förändring.....	216

11.5.1	Några myndigheters befogenheter att utfärda strafföreläggande och förelägga ordningsbot.....	216
11.5.2	Finns tillräcklig kompetens och integritet inom Skatteverket?	217
11.5.3	Sammanfattande bedömning.....	218
11.6	Skatteverket bör inte få utfärda strafföreläggande	219
12	Bör Skatteverkets brottsutredare få utökade möjligheter att verkställa tvångsmedel?	221
12.1	Inledning	221
12.2	Tidigare utredningar	222
12.3	Utgångspunkter för en reform	223
12.3.1	Tvångsmedelsanvändning är en ingripande åtgärd.....	223
12.3.2	Vem som verkställer beslut om tvångsåtgärder...	224
12.3.3	Våldsanvändning	225
12.3.4	Fara i dröjsmål.....	226
12.3.5	Sammanfattning	228
12.4	Effektivare utnyttjande av samhällets resurser	228
12.5	Tvångsmedel och tvångsmedelsliknande åtgärder som Skatteverkets brottsutredare skulle kunna verkställa...	230
12.6	Skatteverket bör få vissa utökade möjligheter att verkställa tvångsmedel och tvångsmedelsliknande åtgärder	231
12.6.1	Penningbeslag.....	231
12.6.2	Husrannsakan.....	232
12.6.3	Beslag vid medverkan vid husrannsakan	234
12.6.4	Genomsökning på distans	235
12.6.5	Uppmaning till den som närvarar vid genomsökning på distans att tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning..	237
12.6.6	Kopiering av handlingar.....	238
12.6.7	Kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys.....	240
12.6.8	Upptagning av fingeravtryck och andra underlag.....	243

12.6.9	Uppmaning till den som ska förhöras att tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning	244
12.6.10	Biometrisk autentisering	245
12.6.11	Anhållningsförhör	246
12.6.12	Författningsändringar	248
12.6.13	Utbildning av Skatteverkets brottsutredare	249
12.7	Skatteverket bör få även andra utökade möjligheter.....	250
12.7.1	Tillgång till uppgifter om dna-profiler i biometreregister	250
12.7.2	Delgivning av information om förenklad delgivning.....	251

DEL III Anmälningsskyldighet och straffansvar enligt folkbokföringslagen..... 253

13 Inledning..... 255

14 Folkbokföring och folkbokföringsverksamhet..... 257

14.1	Folkbokföring och folkbokföringsdatabas	257
14.2	Materiella regler om folkbokföring	258
14.2.1	Förutsättningar för att bli folkbokförd i Sverige	258
14.2.2	Rätt folkbokföringsort m.m.	259
14.2.3	Avregistrering från folkbokföringen.....	261
14.2.4	Enskildas anmälningsskyldighet	262
14.2.5	Myndigheters underrättelser.....	263
14.3	Behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringen.....	264
14.4	Något om Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.....	266
14.4.1	Ärenden om flyttning och bosättningskontroll	266
14.4.2	Vissa tjänster och utredningsåtgärder inom folkbokföringsverksamheten	267

15	Folkbokföringsbrott	269
15.1	Gällande rätt	269
15.1.1	Bestämmelser om anmälningsskyldighet i folkbokföringslagen	269
15.1.2	Bestämmelser om straffansvar i folkbokföringslagen	270
15.1.3	Närmare om objektiva och subjektiva förutsättningar för folkbokföringsbrott	270
15.1.4	Närmare om gradindelning, straffskala och påföljd	272
15.1.5	Tillämplighet av bestämmelserna om medverkan m.m. i 23 kap. brottsbalken	273
15.1.6	Konkurrens	274
15.1.7	Prejudikat	275
15.1.8	Preskription av folkbokföringsbrott	275
15.1.9	Skatteverkets skyldighet att anmäla folkbokföringsbrott	276
15.2	Tidigare lagstiftningsarbete angående folkbokföringsbrott	276
16	Folkbokföringsfel	279
16.1	Inledning	279
16.2	Folkbokföringsfel genom medveten felaktig folkbokföring	279
16.3	Handel med folkbokföringsadresser och annat främjande av felaktig folkbokföring	281
16.4	Särskilt om falska, felaktiga, multipla och utnyttjade identiteter	283
17	Tillämpningen av straffbestämmelserna i folkbokföringslagen	285
17.1	Inledning	285
17.2	Kartläggning	286
17.2.1	Statistikuppgifter – brottsanmälningar, brottsmisstankar, åtal och lagföringar	286

17.2.2	Rättsfall	292
17.3	Utvärdering	298
17.3.1	Sammanfattande iakttagelser	298
17.3.2	Diskrepansen mellan brottsanmälningar samt åtal och lagföringar	298
17.3.3	Få åtal för grovt folkbokföringsbrott och medhjälp till folkbokföringsbrott.....	300
18	Bör ytterligare anmälningsskyldighet införas i folkbokföringslagen?	303
18.1	Inledning.....	303
18.2	Enskildas anmälningsskyldighet till Skatteverket avseende annan persons bosättningsuppgifter	305
18.3	Enskildas anmälningsskyldighet till Skatteverket avseende andra uppgifter om egna förhållanden än bosättningsuppgifter.....	309
18.3.1	Registrering av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.....	309
18.3.2	Anmälningsskyldighet avseende andra uppgifter om egna förhållanden än bosättningsuppgifter bör inte införas.....	311
19	Bör straffansvaret i folkbokföringslagen skärpas?.....	317
19.1	Inledning.....	317
19.2	Kriterier för en reform.....	317
19.3	Tillämpningsområdet för grovt folkbokföringsbrott och en ny straffbestämmelse	319
19.3.1	Skyddsintresse och skadligt beteende	319
19.3.2	Gärningars allvar.....	320
19.3.3	Lämplighet av strängare straffsanktion	325
19.3.4	Rättsväsendets resurser	326
19.4	Tillämpningsområdet för grovt folkbokföringsbrott bör inte utvidgas.....	327
19.5	En ny straffbestämmelse ska införas	330

19.5.1	Närmare om brottsförutsättningarna	330
19.5.2	Brottsbeteckning	334
19.5.3	Straffskala och påföljdsval	334
19.5.4	Försök, förberedelse, stämpling och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott	335
19.5.5	Konkurrens	335
19.5.6	Skatteverkets skyldighet att anmäla främjande av oriktig folkbokföring	336
19.6	Ingen förlängd preskriptionstid	336
20	Bör tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen om ringa fall utvidgas?	339
20.1	Inledning	339
20.2	Det finns gärningar som är mindre straffvärda	340
20.2.1	Ingen eller liten betydelse för samhällsfunktioner	340
20.2.2	Kortvarig underlåtenhet att anmäla flyttning eller bristfällig anmälan	341
20.2.3	Andra omständigheter	341
20.3	Inverkan på myndigheters utredningsarbete	342
20.3.1	Inledning	342
20.3.2	Effekten på samhällsfunktioner	342
20.3.3	Kortvarig underlåtenhet att anmäla flyttning	344
20.4	Ringa fall öppnar upp för användning av vitesföreläggande för Skatteverket	344
20.5	Tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen om ringa fall ska utvidgas	345
DEL IV	Utvidgade möjligheter att lagra och använda biometriska uppgifter	349
21	Inledning	351
22	Biometri och dess användning vid identifiering	353

23	Reglering angående behandling av biometriska uppgifter	357
23.1	Regeringsformens skydd mot kränkningar av den personliga integriteten.....	357
23.2	Internationella överenskommelser angående skydd mot kränkningar av den personliga integriteten	358
23.2.1	Europakonventionen.....	358
23.2.2	EU:s rättighetsstadga	360
23.2.3	FN:s allmänna förklaring	360
23.2.4	Barnkonventionen	361
23.3	Internationella överenskommelser m.m. angående dataskydd.....	361
23.3.1	Dataskyddskonventionen	361
23.3.2	EU:s dataskyddsreglering och kompletterande svensk reglering	362
23.3.3	Några register inom EU:s informationssystem...	376
24	Skatteverkets nuvarande möjligheter att behandla biometriska uppgifter	381
24.1	Skatteverket fastställer identiteter	381
24.1.1	Identitetsbeteckningar i folkbokföringsverksamheten.....	381
24.1.2	Skatteverkets identitetsbedömningar.....	382
24.2	Vissa vidtagna åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringsverksamheten	383
24.2.1	Allmänt.....	383
24.2.2	Folkbokföringsverksamhetens behandling av biometriska uppgifter	384
24.3	Några centrala bestämmelser om dataskydd inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.....	386
24.3.1	Nuvarande reglering.....	386
24.3.2	Föreslagen ny reglering.....	388

25	Andra myndigheters nuvarande och föreslagna möjligheter att behandla biometriska uppgifter	391
25.1	Migrationsverkets behandling av fingeravtryck, fotografier och biometriska uppgifter.....	391
25.1.1	Upptagning av fingeravtryck och fotografier.....	391
25.1.2	Dataskydd inom Migrationsverkets verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen	392
25.1.3	Föreslagen ny reglering.....	395
25.2	Passregistret	397
25.2.1	Upptagning av fingeravtryck och ansiktssbilder samt dataskydd inom passverksamhet	397
25.2.2	Föreslagen ny reglering.....	399
25.3	Förslag om statligt id-kort.....	400
25.4	Förslag om statlig e-legitimation.....	402
26	Biometriska underlag och uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	405
26.1	Inledning	405
26.2	Finns det ett behov av att i folkbokföringsverksamheten ta fram, lagra och kontrollera biometriska uppgifter?	407
26.2.1	Falska, felaktiga, multipla eller utnyttjade identiteter	407
26.2.2	Hur uppstår multipla identiteter i folkbokföringsdatabasen?	408
26.2.3	Omfattningen av fel i folkbokföringsdatabasen med koppling till identitet.....	410
26.2.4	Konsekvenser av fel i folkbokföringsdatabasen med koppling till identitet	415
26.2.5	Nuvarande och föreslagen reglering är otillräcklig för att komma åt fel i folkbokföringsdatabasen med koppling till identitet.....	416

26.2.6	Det finns behov av att låta Skatteverket ta fram biometriska uppgifter ur ansiktsbilder i identitetshandlingar och uppehållstillståndskort ...	419
26.2.7	Det finns behov av att Skatteverket får lagra och använda lagrade ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter.....	421
26.3	Antalet personer vilkas biometriska uppgifter kan komma att behandlas	427
26.4	Användning och lagring av ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter i kontrollsyrte innebär intrång i den personliga integriteten	429
26.5	Rättslig grund i svensk rätt.....	432
26.6	Åtgärder till skydd för den personliga integriteten	435
26.6.1	Längsta tid för lagring och användning.....	435
26.6.2	Sekretess.....	441
26.6.3	Personuppgiftsansvar	444
26.6.4	Åtkomsten till ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa.....	446
26.6.5	Ändamålsbegränsningar	448
26.7	Rätten att göra invändningar bör inte gälla	448
26.8	Slutlig nödvändighets- och proportionalitetsbedömning..	449
26.8.1	Särskilt om nödvändighetsbedömningen	450
26.8.2	Särskilt om proportionalitetsbedömningen	451
26.9	Utredningens förslag	460
26.9.1	De grundläggande förslagen	460
26.9.2	Innehållet i en ny reglering	462
26.9.3	Särskilt om testverksamhet	466
26.10	Särskilt om identitetskontroll vid passmyndigheterna inför tilldelning och förnyelse av samordningsnummer....	468
26.10.1	Inledning	468
26.10.2	Nu gällande ordning.....	469
26.10.3	Informationsutbyte mellan Skatteverket och passmyndigheter.....	471
26.10.4	Innehållet i en ny reglering	474

26.10.5	Särskilt om uppgiftsskyldighet.....	475
27	Informationsutbyte mellan Skatteverket och Migrationsverket	477
27.1	Inledning	477
27.2	Avgränsning	478
27.3	Finns det behov av informationsutbyte mellan Skatteverket och Migrationsverket?	480
27.3.1	Nuvarande och föreslagen ordning är otillräcklig för att komma åt fel med koppling till identitet	480
27.3.2	Det finns behov av att Skatteverket får tillgång till ansiktsskildringar, fingeravtryck och biometriska uppgifter hos Migrationsverket ..	483
27.3.3	Det finns behov av att Migrationsverket får tillgång till ansiktsskildringar, fingeravtryck och biometriska uppgifter hos Skatteverket	487
27.4	Antal personer vilkas biometriska uppgifter kan komma att behandlas	492
27.4.1	Inledning	492
27.4.2	Omfattningen av registren	492
27.4.3	Antalet personer vilka skulle komma att träffas av en möjlighet för Skatteverket och Migrationsverket att söka mot den andra myndighetens register.....	494
27.5	Jämförelse av ansiktsskildringar, fingeravtryck och biometriska uppgifter innebär intrång i den personliga integriteten.....	497
27.6	Rättslig grund i svensk rätt	498
27.7	Myndigheternas åtkomst till personuppgifter	499
27.8	Slutlig nödvändighets- och proportionalitetsbedömning ..	503
27.9	Innehållet i en ny reglering	506
27.10	Särskilt om uppgiftsskyldighet	507

28	Polismyndighetens tillgång till uppgifter hos Skatteverket för brottsbekämpning	511
28.1	Inledning.....	511
28.2	Förslaget enligt propositionen Biometri i brottsbekämpningen	512
28.3	Det finns behov av att Polismyndigheten får göra biometriska jämförelser med de ansiktsbilder och fingeravtryck som vid en reform lagras hos Skatteverket	515
28.4	Antal jämförelser med uppgifter som lagras hos Skatteverket som skulle kunna komma att ske	519
28.5	Åtgärder till skydd för den personliga integriteten	520
28.6	Något sökförbud ska inte gälla	523
28.7	Rättslig grund i svensk rätt.....	524
28.8	Slutlig nödvändighets- och proportionalitetsbedömning...	525
28.9	Innehållet i en ny reglering.....	527
28.10	Polismyndighetens åtkomst till personuppgifter.....	527
29	Polismyndighetens tillgång till uppgifter hos Skatteverket för id-verksamhet	531
29.1	Inledning.....	531
29.2	Polismyndighetens id-verksamhet.....	532
29.3	Polismyndighetens identitetsbedömningar kan förbättras genom att myndigheten får tillgång till underlag hos Skatteverket	534
29.4	Polismyndighetens uppgifter om behovet av biometriska jämförelser mot underlag hos Skatteverket	535
29.5	Lämpligheten av att Polismyndigheten får möjlighet att inom id-verksamheten göra biometriska jämförelser mot underlag hos Skatteverket.....	536

DEL V Övriga frågor och författningskommentarer 539**30 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 541**

30.1 Ikraftträdande 541

30.2 Övergångsbestämmelser 542

30.2.1 Beträffande förslagen i del II och del III 542

30.2.2 Beträffande förslagen i del IV 542

31 Konsekvenser 545

31.1 Inledning 545

31.2 Förslagen i betänkandets del II 545

31.2.1 Sammanfattning av våra förslag 545

31.2.2 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna 546

31.2.3 Konsekvenser för brottsligheten och
det brottsförebyggande arbetet 548

31.2.4 Konsekvenser för den personliga integriteten 548

31.2.5 Övriga konsekvenser 549

31.3 Förslagen i betänkandets del III 549

31.3.1 Sammanfattning av våra förslag 549

31.3.2 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna 549

31.3.3 Konsekvenser för brottsligheten
och det brottsförebyggande arbetet 550

31.3.4 Övriga konsekvenser 551

31.4 Förslagen i betänkandets del IV 551

31.4.1 Sammanfattning av våra förslag 551

31.4.2 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna 552

31.4.3 Konsekvenser för brottsligheten
och det brottsförebyggande arbetet 556

31.4.4 Konsekvenser för den personliga integriteten 557

31.4.5 Sveriges internationella åtaganden
om mänskliga rättigheter 557

31.4.6 Övriga konsekvenser 557

31.5 Förslag på finansiering av kostnadsökningar
för det allmänna 558

32 Författningskommentar 559

32.1	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481).....	559
32.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet	571
32.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	576
32.4	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	577
32.5	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	578
32.6	Förslaget till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)	579
32.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.....	580
32.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:1697) om samordningsnummer.....	582

Särskilda yttranden 589**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:134	605
Bilaga 2	Förslag som inte följer av utredningens ställningstaganden.....	619

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Vårt uppdrag har bestått av tre skilda delar. Den första delen har avsett att undersöka om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet bör ges utökade befogenheter. Denna del rymmer frågorna om Skatteverket bör få inleda eller leda förundersökning, om Polismyndigheten bör få begära biträde av Skatteverket, om Skatteverket bör få utfärda strafföreläggande och om Skatteverkets brottsutredare bör få utökade möjligheter att verkställa tvångsmedel. Den andra delen av vårt uppdrag har innehållit att göra en översyn av straffbestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481) och ta ställning till om ytterligare anmälningsskyldigheter bör införas i lagen. Som tredje del har i uppdraget ingått att se över om Skatteverkets möjligheter att behandla biometrisk uppgifter inom folkbokföringsverksamheten kan förstärkas. Till denna del hör också frågor om utbyte av sådana uppgifter mellan myndigheter. Syftet med uppdraget har varit att skapa ändamålsenliga och effektiva regler som förbättrar Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och brottsbekämpande verksamhet.

Utökade befogenheter i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

Skatteverket bör inte få inleda eller leda förundersökning

Inför vår bedömning av om Skatteverket bör få inleda och leda förundersökning har vi ställt upp ett antal utgångspunkter. Dessa är att det bör finnas behov av en ändring i nuvarande ordning, att möjligheter för Skatteverket att inleda och leda förundersökning leder till betydande effektivitetsvinster och att sådana vinster går att göra utan att göra avkall på rättssäkerheten för den enskilde. Ytterligare förut-

sättningar för en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare är att Skatteverkets ansvar är begränsat till brott som är kopplade till Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, att saken är enkel och att särskilda skäl inte talar mot Skatteverket som förundersökningsledare. Vidare har vi haft som utgångspunkt att ett eventuellt förundersökningsledarskap för Skatteverket bör omfatta både inledande och ledande av förundersökningen.

Vi bedömer att de brott som skulle kunna vara aktuella för Skatteverket att leda och inleda förundersökning för är brott som har ett straffmaximum som inte överstiger fängelse i sex månader och där brottsanmälningarna härrör från Skatteverket.

Vi har kommit fram till att det som en följd av ökad komplexitet i fler brottsutredningar och ökning i antal misstänkta folkbokföringsbrott finns ett visst behov av förändring, bland annat av frigörande av resurser för Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten. En reform som ger Skatteverket befogenhet att inleda och leda förundersökning i enlighet med våra utgångspunkter skulle dock inte medföra några betydande resursvinster för dessa myndigheter. Vi är av uppfattningen att de effektivitetsvinster som kan göras med en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare inte kan förväntas bli annat än begränsade. Vi anser dock att rättssäkerhetsaspekter inte utgör hinder för en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare.

Med de utgångspunkter som vi har haft för att ändra gällande ordning är vår slutsats att det inte finns tillräckliga skäl för en reform där Skatteverket ges möjlighet att inleda eller leda förundersökning beträffande vissa brott. Våra två experter från Skatteverket har kommit till en annan slutsats än utredningen. De har i ett särskilt yttrande anfört skälen till att Skatteverket enligt deras mening ska få inleda och leda förundersökning.

Eftersom vårt uppdrag omfattar att lämna författningsförslag oavsett vårt ställningstagande i sak redovisar vi trots vår slutsats ett förslag på en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare i en bilaga till betänkandet.

Polismyndigheten bör inte få begära biträde av Skatteverket

Vår utgångspunkt för en ordning där Polismyndigheten får begära biträde av Skatteverket är att en sådan ordning bör ta vara på Skatteverkets kompetens och att effektivare utnyttjande av samhällets resurser därigenom kan uppnås. För att det ska ske behöver Skatteverkets biträde till Polismyndigheten begränsas till brott där det finns en naturlig koppling till Skatteverkets verksamhet. Av de brott som ingår i Skatteverkets brottskatalog och som omfattas av föreskrifter som ger Polismyndigheten rätt att leda förundersökning är det endast folkbokföringsbrott som i någon utsträckning anmäls av Skatteverket till Polismyndigheten. Det är följaktligen bara beträffande sådana brott som det skulle kunna finnas ett egentligt behov hos Polismyndigheten att få Skatteverkets biträde.

För närvarande anmäler Skatteverket misstankar om folkbokföringsbrott främst till Åklagarmyndigheten. Ett effektivare utnyttjande av samhällets resurser beträffande en möjlighet för Polismyndigheten att få begära biträde av Skatteverket kräver att Skatteverkets anmälningar i stället görs direkt till Polismyndigheten. I praktiken finns det för närvarande inte förutsättningar för det på grund av bristande möjligheter till smidigt informationsutbyte mellan Skatteverket och Polismyndigheten. Vi bedömer att endast möjligheten för Polismyndigheten att begära biträde hos Skatteverket knappast skulle leda till tillräckligt positiva effekter. Sammanfattningsvis blir vår slutsats att Polismyndigheten inte bör få begära biträde av Skatteverket.

Eftersom vi, enligt vårt uppdrag, ska lämna författningsförslag oavsett vårt ställningstagande i sak lämnar vi i en bilaga till betänkandet ett förslag som innehåller att när Polismyndigheten leder en förundersökning om folkbokföringsbrott ska myndigheten vid undersökningens verkställande få anlita biträde av Skatteverket.

Skatteverket bör inte få utfärda strafföreläggande

För en ordning som ger Skatteverket befogenhet att utfärda strafföreläggande krävs starka skäl, såsom att den ger en mer effektiv användning av samhällets resurser för brottsbekämpning. Det skulle kunna bli följden om åklagarväsendet avlastades de mest rutinartade ärenden

där dess kompetens inte är nödvändig, för att i än högre grad kunna fokusera på mer komplicerade ärenden.

Vi har som en förutsättning för att Skatteverket ska få utfärda straffföreläggande i ett ärende angett att myndigheten inlett och lett förundersökningen. Enligt vår bedömning bör Skatteverket inte ges befogenhet att vara förundersökningsledare. Om Skatteverket ändå ska ges befogenhet att utfärda straffföreläggande bör enligt vår bedömning en sådan befogenhet vara begränsad till att avse ärenden där det är uppenbart att brottets straffvärde svarar mot böter och att brottet inte ska föranleda någon annan påföljd. Skatteverkets befogenhet skulle alltså få omfatta beslut om böter men också om avgift till brottsofferfond och om skattetillägg.

Med dessa begränsningar skulle endast ett mycket litet antal ärenden hos Ekobrottsmyndigheten respektive Åklagarmyndigheten efter en reform omfattas av Skatteverkets befogenhet att utfärda straffföreläggande. En sådan ordning kan inte förväntas leda till någon betydande avlastning av rutinartade ärenden för åklagarväsendet. En ordning där Skatteverket utfärdar straffförelägganden kan enligt vår bedömning inte heller av annat skäl förväntas leda till en mer effektiv användning av samhällets resurser för brottsbekämpning. Det saknas dock skäl att ifrågasätta att Skatteverket kan upprätthålla krav på rätts-säkerhet om myndigheten skulle få utfärda straffföreläggande.

Sammanfattningsvis anser vi att Skatteverket inte bör ges befogenhet att utfärda straffföreläggande.

Även avseende denna fråga ska vi enligt vårt uppdrag lämna för-fattningsförslag oberoende av vårt ställningstagande i sak. Vi lämnar därför i en bilaga till betänkandet förslag på en ordning där Skatte-verket får utfärda straffföreläggande.

Skatteverkets brottsutredare bör få utökade möjligheter att verkställa tvångsmedel

Som utgångspunkter för vår bedömning av frågan om utökade möjligheter för Skatteverkets brottsutredare att verkställa tvångsmedel har vi ställt upp att det måste föreligga behov av förändring, att effektivitetsvinster kan uppnås med en reform och att reformen inte riskerar rätts-säkerheten. Ytterligare en förutsättning är enligt oss att verk-ställande av en åtgärd inte förutsätter våldsanvändning mot person

samt att det vid förrättningen inte föreligger någon risk för att utredarna kommer att mötas av våld eller hot om våld.

Med nämnda utgångspunkter har vi kommit fram till att det finns tvångsmedel och tvångsmedelsliknande åtgärder som Skatteverkets brottsutredare bör få möjligheter att verkställa. Vi föreslår att Skatteverket ska få verkställa beslut om penningbeslag enligt 27 kap. 1 a § rättegångsbalken och beslut om genomsökning på distans enligt 28 kap. 10 b och 10 c §§ rättegångsbalken. Som en förutsättning gäller enligt vårt förslag att våld mot person inte behöver användas. Vi föreslår också att när Skatteverket verkställer beslut om genomsökning på distans, ska Skatteverket få uppmana den som närvarar vid en sådan genomsökning att tillfälligt lämna ifrån sig annan elektronisk kommunikationsutrustning än sådan som används för att utföra genomsökningen och som han eller hon bär med sig eller har på sig, om det kan antas att utredningen annars försvåras. Vidare föreslår vi att Skatteverket ska få besluta att en handling ska kopieras enligt 27 kap. 17 a § rättegångsbalken när myndigheten medverkar vid en husrannsakan eller en genomsökning på distans eller hanterar ett beslag på åklagares uppdrag. Vi föreslår vidare att Skatteverket ska få verkställa beslut om kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys för att registrera den misstänktes dna-profil i ett biometriregister enligt 28 kap. 12 a § första stycket 3 och 12 c § första meningen rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas samt att Skatteverket ska få uppmana den som ska förhöras att tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning. Slutligen föreslår vi att förhör efter verkställighet av anhållningsbeslut eller annat gripande enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken ska kunna hållas av en anställd vid Skatteverkets brottsutredande verksamhet som myndigheten har utsett, om förhöret hålls i Polismyndighetens eller Ekobrottsmyndighetens lokaler.

Vi har däremot kommit fram till att Skatteverket inte bör få verkställa beslut om husrannsakan eller beslut om beslag utan föregående beslut av åklagare eller annan undersökningsledare när Skatteverket medverkar vid husrannsakan. Vidare bör Skatteverket, enligt vår bedömning, inte få verkställa beslut om upptagning av fingeravtryck, fotografi, video, röstprov och handstilsprov samt bör myndigheten inte få uppmana någon att öppna ett avläsningsbart informationssystem genom biometrisk autentisering.

Eftersom tillämpningen av tvångsmedel ställer särskilda kunskapskrav och är underkastad noggrann kontroll och tillsyn ska, enligt vårt förslag, befogenheten att verkställa tvångsmedel endast få tillkomma en tjänsteman som har genomgått den utbildning som Skatteverket föreskriver.

Vidare bedömer vi att Skatteverket bör få även andra utökade möjligheter. Om Skatteverkets brottsutredare får rätt att verkställa beslut om kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys i de fall våld mot person inte behöver användas, kommer det att finnas behov för utredaren av att kontrollera om den misstänkte redan förekommer i biometriregistren. Vi föreslår därför att Skatteverket ska få ta del av uppgifter om huruvida personers dna-profiler förekommer i biometriregister och ska få medges direktåtkomst till sådant register för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder.

Slutligen lämnar vi också förslag angående hörande av Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket innan föreskrifter om vad information om förenklad delgivning ska innehålla meddelas.

Anmälningsskyldighet och straffansvar enligt folkbokföringslagen

Ytterligare anmälningsskyldighet bör inte införas i folkbokföringslagen

Vårt uppdrag har innefattat att analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, ytterligare anmälningsskyldigheter bör införas i folkbokföringslagen.

En anmälningsskyldighet som inte kan föranleda straffansvar är enligt vad lagstiftaren uttalat i annat sammanhang principiellt olämplig. Vi har bedömt att det inte finns förutsättningar för en reform som innebär att underlåten anmälan om annans felaktiga bosättningsuppgifter straffbeläggs. Emot en reform om en anmälningsskyldighet avseende annans bosättningsuppgifter talar bland annat att det inte framkommit något påtagligt behov av en sådan reform. Vi bedömer följaktligen att det inte bör införas anmälningsskyldighet till Skatteverket för enskilda avseende en annan persons bosättningsuppgifter.

Beträffade en eventuell anmälningsskyldighet till Skatteverket för enskilda avseende andra uppgifter om egna förhållanden än bosättningsuppgifter, som det redan i dag råder anmälningsskyldighet för, skulle en sådan kunna avse förhållanden som ändras på grund av händelser i Sverige eller utomlands. Den omfattande underrättelse-skyldighet till Skatteverket som andra svenska myndigheter har gör att vi bedömer att det inte finns något behov av ytterligare anmälningsskyldighet beträffande egna förhållanden som ändras på grund av händelser i Sverige.

Uppgifter som Skatteverket inte får kännedom om utan information från en enskild kan främst tänkas avse förhållanden som ändrats genom händelser utanför Sverige. Sådana uppgifter torde dock i många fall komma till Skatteverkets kännedom oberoende av om det finns en anmälningsskyldighet eller inte. Vi bedömer också att det är tveksamt om en sådan anmälningsskyldighet skulle komma att leda till någon betydande efterlevnad. Vi har därför kommit fram till att det inte bör införas någon anmälningsskyldighet till Skatteverket för enskilda avseende andra uppgifter om egna förhållanden än bosättningsuppgifter.

Eftersom vårt uppdrag i denna del innebär att vi ska lämna för-fattningsförslag oavsett vårt ställningstagande i sak lämnar vi förslag på utformningen av en ordning med ytterligare anmälningsskyldig-het i folkbokföringslagen. Dessa förslag finns i en bilaga till betänk-andet.

Straffansvaret i folkbokföringslagen bör skärpas

Vi bedömer att det finns vissa typer av folkbokföringsbrott som är mer straffvärda än ”normalbrottet”. De mest straffvärda beteendena blir enligt vår bedömning dock tillräckligt bestraffade genom tillämpning av andra straffbestämmelser. Vi har därför kommit fram till att det inte finns behov av ett utvidgat tillämpningsområde för grovt folkbokföringsbrott.

Vi bedömer däremot att befintlig lagstiftning inte ger tillräckliga möjligheter till en straffrättslig reaktion mot vissa medhjälpsgärningar, exempelvis sådana där medhjälparen agerar för sin eller annans vinning eller för att möjliggöra annan brottslighet. Vi föreslår därför att ett nytt självständigt brott med beteckningen främjande av oriktig

folkbokföring ska införas i folkbokföringslagen. Straffbestämmelsen ska ta sikte på den som i väsentlig mån främjar möjligheterna för någon annan att lämna oriktig uppgift till Skatteverket till grund för beslut om folkbokföring i syfte att bereda sig själv eller någon annan vinning eller möjliggöra annan brottslighet än brott enligt folkbokföringslagen. Straffansvaret ska förutsätta uppsåt.

Förslaget till den nya straffbestämmelsen grundar sig i synen att de fall av främjande som vi föreslår ska omfattas av den nya bestämmelsen är mer allvarliga än de fall när någon för egen del begår ett folkbokföringsbrott som inte är grovt. Det framstår därför enligt vår mening som naturligt att se lika allvarligt på det föreslagna brottet som på ett grovt folkbokföringsbrott. Vi föreslår därför att straffskalan för det nya brottet ska överensstämma med den för grovt folkbokföringsbrott, dvs. fängelse i högst två år.

Skatteverket ska enligt vårt förslag göra en anmälan till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till främjande av oriktig folkbokföring.

Tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen om ringa fall bör utvidgas

Enligt gällande lagstiftning ska det för fall som är ringa inte dömas till ansvar. Det finns behov av att förtydliga när ringa fall föreligger. För att tillgodose detta behov föreslår vi att ett förtydligande och en viss utvidgning bör ske avseende fall som kan bedömas som ringa.

Det finns folkbokföringsbrott som inte är nämnvärt straffvärda. Vi har bedömt att till dessa hör folkbokföringsbrott som får ingen eller minimal påverkan på samhällets funktioner och vissa fall av kortvarig underlåtenhet att anmäla flyttning. Även andra situationer finns. Vi föreslår följaktligen att det av lagtext ska framgå att vid en försenad anmälan om flyttning där förseningen varit av mindre betydelse så ska det inte dömas till ansvar samt att det inte heller ska dömas till ansvar i fall som med hänsyn till omständigheterna är ringa.

Utvidgade möjligheter att lagra och använda biometriska uppgifter

Skatteverket bör få möjlighet att inom folkbokföringsverksamheten lagra och använda biometriska uppgifter

Enligt vår bedömning finns det behov av att ge Skatteverkets folkbokföringsverksamhet möjlighet att ta fram biometriska uppgifter ur en ansiktsbild som är synlig på en identitetshandling eller ett uppehållstillståndskort för att kontrollera biometriska uppgifter vid en identitetskontroll. Behovet gäller den personkategori som för närvarande får kontrolleras med hjälp av biometriska uppgifter. Det är personer som inte sedan sin födsel kontinuerligt varit folkbokförda i landet (främst personer som flyttar till eller tillbaka till Sverige och personer som ska tilldelas samordningsnummer eller få sitt samordningsnummer förnyat) samt personer som är folkbokförda eller har tilldelats ett samordningsnummer och vill ändra uppgift om sin identitet. Vi har också kommit fram till att det finns behov av att ge Skatteverkets folkbokföringsverksamhet möjlighet att lagra ansiktsbilder och fingeravtryck som tas av enskilda vid identitetskontroller samt de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa i syfte att vid framtida identitetskontroller kontrollera en enskilds uppgifter mot dessa. Behovet gäller samma personkategori som för närvarande får kontrolleras med hjälp av biometriska uppgifter. Det finns dock enligt vår bedömning inget behov av att lagra fingeravtryck beträffande barn under sex år. Det behov vi konstaterat finns oavsett utgång i Skatteverkets ärende.

Med utgångspunkt i det konstaterade behovet föreslår vi att det införs utökade möjligheter för Skatteverket att behandla biometriska underlag och biometriska uppgifter i folkbokföringsverksamheten. Dessa möjligheter avser jämförelse av biometriska uppgifter som kan tas fram ur en ansiktsbild eller fingeravtryck som tas i samband med att en person genomgår en identitetskontroll hos Skatteverket mot sådana som kan tas fram ur en ansiktsbild som är synlig på en identitetshandling eller ett uppehållstillståndskort. De ansiktsbilder och fingeravtryck som Skatteverket tar samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa ska få behandlas under tiden ärendet i vilket uppgifterna togs pågår. Skatteverket ska också efter att ett ärende har avslutats få lagra de ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som myndigheten enligt nuvarande ordning får

ta i digitalt format av enskilda vid identitetskontroller i folkbokföringsverksamheten. Lagring ska få ske oavsett utgång i Skatteverkets ärende. Underlagen och uppgifterna ska få lagras och användas endast under den tid som det är nödvändigt för ändamålet med lagringen. Lagringen och användningen ska dock få ske under längst tio år från att uppgifterna togs. Ansiktsbilder och fingeravtryck som tas vid identitetskontroller ska få jämföras mot lagrade sådana uppgifter vid framtida identitetsbedömningar.

Den behandling av biometriska underlag och biometriska uppgifter som vi föreslår utgör ett betydande intrång i den personliga integriteten. Vi föreslår därför vissa ytterligare begränsningar i behandlingen. Beträffande svenska medborgare och andra EES-medborgare ska Skatteverket enligt vårt förslag få besluta om lagring endast om det finns anledning att anta att den enskilde vid en identitetskontroll lämnar eller har lämnat oriktiga uppgifter. Skatteverkets beslut om lagring avseende EES-medborgare, men inte beträffande övriga, ska få överklagas i enlighet med bestämmelserna i 38 § folkbokföringslagen och 5 kap. 2 § lagen om samordningsnummer. Vi föreslår också begränsningar till skydd för den personliga integriteten i form av ändamålsbegränsningar som förhindrar annan behandling än för identitetsbedömningar, att sekretess gäller för uppgifterna och att det är Skatteverket som är personuppgiftsansvarig.

Vi bedömer att den ordning vi föreslår ska regleras i lag och att ordningen, med föreslagna begränsningar, är nödvändig och proportionerlig.

Vidare föreslår vi att Skatteverket ska få behandla ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter i testverksamhet om uppgifterna är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen.

Slutligen föreslår vi att samma utökade möjligheter till behandling av biometriska underlag och biometriska uppgifter vid identitetskontroller enligt lagen om samordningsnummer som vi föreslår för Skatteverket ska gälla även passmyndigheterna i myndigheternas verksamhet som rör identitetskontroller i ärenden om samordningsnummer. Vi föreslår också att Skatteverket på begäran av en passmyndighet ska lämna ut fingeravtryck och ansiktsbilder som lagras hos myndigheten samt uppgifter om den enskildes identitet. Passmyndigheterna ska enligt förslagen vara skyldiga att till Skatteverket lämna ut de fingeravtryck och den ansiktsbild som myndigheterna

tar av en enskild vid en identitetskontroll enligt lagen om samordningsnummer samt uppgifter om den enskildes identitet.

Våra experter från Skatteverket och Finansdepartementet har kommit till en annan slutsats än utredningen i denna del, särskilt när det gäller frågan om lagring av EES-medborgares uppgifter. De har i särskilda yttranden anfört skäl till att begränsningar som vi föreslår avseende lagring inte ska införas.

Skatteverket och Migrationsverket bör få utbyta biometriska underlag och biometriska uppgifter

Vi bedömer att det finns behov av att ge Skatteverkets folkbokföringsverksamhet möjlighet att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa som myndigheten tar vid identitetskontroller mot sådana uppgifter som lagras i Migrationsverkets register. Det finns dock inget behov av att jämföra fingeravtryck beträffande barn under 14 år. Behovet som vi konstaterat gäller när Skatteverket ska göra en identitetskontroll av en person och Skatteverket inte kan veta om Migrationsverket dessförinnan har gjort en sådan kontroll. Behovet gäller också när det finns en indikation på att en person förekommer under en eller flera andra identiteter hos Migrationsverket eller om det finns anledning att anta att någon identitetsuppgift om personen är felaktig.

Vidare har vi kommit fram till att det finns behov av att ge Migrationsverket möjlighet att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa som myndigheten tar vid identitetskontroller mot sådana uppgifter som vid en reform kommer att lagras hos Skatteverket. Behovet gäller vid ansökningar om uppehållstillstånd av flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen. Det finns med nuvarande ordning dock inget behov av att jämföra fingeravtryck beträffande barn under 14 år.

Med utgångspunkt i de konstaterade behoven föreslår vi att det ska införas bestämmelser som ger Skatteverket respektive Migrationsverket rätt att vid en bedömning av en enskilds identitet använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck med uppgifter om ansiktsbilder och fingeravtryck som är lagrade hos den andra myndigheten. Enligt våra förslag ska Skatteverket få göra en sådan jämförelse med uppgifter

om fingeravtryck endast beträffande personer som det finns anledning att anta ha fyllt 14 år. För att möjliggöra föreslagen behandling föreslår vi att det införs en bestämmelse som anger att fingeravtryck och fotografier som Migrationsverket för separata register över får användas för jämförelse vid identitetsbedömningar inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Enligt vår bedömning är ett gemensamt register mellan Skatteverket och Migrationsverket för närvarande inte lämpligt.

Vi bedömer att den ordning vi föreslår utgör ett betydande intrång i den personliga integriteten och ska regleras i lag. Vidare anser vi att ordningen är nödvändig och proportionerlig.

Utlämnande av information om biometriska underlag och biometriska uppgifter mellan Skatteverket och Migrationsverket bör enligt vår uppfattning ske på medium för automatiserad behandling, dvs. genom annat elektroniskt utlämnande än genom direktåtkomst.

För att föreslagna utökade möjligheter till biometriska jämförelser ska gå att genomföra föreslår vi att Skatteverket respektive Migrationsverket ska vara skyldiga enligt lag att på begäran av den andra myndigheten lämna ut fingeravtryck, ansiktsbilder och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa som lagras hos myndigheten. Skatteverket ska enligt förslagen också på begäran av Migrationsverket lämna ut vissa andra uppgifter, såsom person- eller samordningsnummer, namn och födelsetid.

Polismyndigheten bör få möjlighet att inom den brottsbekämpande verksamheten göra biometriska jämförelser med uppgifter hos Skatteverket

Från och med den 1 juli 2025 ska Polismyndigheten, genom Nationellt forensiskt centrum (NFC), i vissa fall få utföra biometriska jämförelser i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier, vilka inte förs i brottsutredande syfte, såväl för egen räkning som på begäran av Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket eller Kustbevakningen. Vi bedömer att det finns behov av att ge Polismyndigheten möjlighet att i brottsutredande syfte göra biometriska jämförelser även med de ansiktsbilder och fingeravtryck som vid en reform lagras hos Skatteverket. Vi föreslår följaktligen att NFC vid förundersökning ska få använda

automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck med uppgifter om ansiktsbilder och fingeravtryck som vid en reform lagras hos Skatteverket. Ordningen ska enligt vårt förslag regleras i lag.

Vi föreslår att samma begränsningar för Polismyndighetens möjligheter till biometriska jämförelser med uppgifter hos Migrationsverket bör gälla vid Polismyndighetens jämförelser med uppgifter hos Skatteverket. Till begränsningarna hör att en åklagare ska fatta beslut om sådan jämförelse, att jämförelse ska få ske endast under förundersökning beträffande vissa angivna allvarliga brott, att jämförelse ska få göras endast om det finns särskild anledning att anta att det är gärningsmannen som har avsatt fingeravtrycket eller förekommer på ansiktsbilden och åtgärden är av synnerlig vikt för brottsutredningen samt att en jämförelse ska få göras endast med uppgifter som finns i registret om personer som har fyllt 15 år. Vidare ska enligt våra förslag den personkrets som berörs av jämförelsen begränsas så långt som det är möjligt samt ska både användning av jämförelse och personuppgiftsbehandlingen dokumenteras enligt förundersökningskungörelsen respektive brottsdatalagen.

Vi föreslår att sökförbudet i 2 kap. 14 § brottsdatalagen inte ska hindra att Polismyndigheten genomför biometriska jämförelser med ansiktsbilder och fingeravtryck som lagras hos Skatteverket i syfte att få fram ett urval av personer grundat på biometriska uppgifter.

En ordning som möjliggör för Polismyndigheten att använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck mot sådana uppgifter som lagras hos Skatteverket är, enligt vår bedömning, nödvändig och proportionerlig.

För en möjlighet för Polismyndigheten att göra biometriska jämförelser med uppgifter hos Skatteverket behöver Polismyndigheten åtkomst till personuppgifter hos Skatteverket. Vi bedömer att nuvarande reglering i folkbokföringsdatabaslagen om direktåtkomst för myndighet till uppgifter i folkbokföringsdatabasen omfattar en möjlighet att Polismyndigheten medges sådan åtkomst till de personuppgifter som myndigheten kommer att ha behov av. Dock ska det enligt vårt förslag i lag införas en skyldighet för Skatteverket att på begäran av Polismyndigheten lämna ut aktuella personuppgifter som lagras hos Skatteverket, bland annat fingeravtryck, ansiktsbilder och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa.

En möjlighet för Polismyndigheten att inom id-verksamheten göra biometriska jämförelser mot underlag hos Skatteverket bör utredas vidare

Under utredningsarbetet har det framkommit att Polismyndigheten, främst utifrån vissa nya uppdrag som myndigheten fått, även i sin id-verksamhet vill kunna göra biometriska jämförelser med underlag hos Skatteverket. Frågan omfattas inte av våra direktiv men vi har utifrån uppgifter vi fått från Polismyndigheten gjort vissa överväganden. Vår bedömning är emellertid att frågan bör utredas vidare i ett senare skede.

Konsekvenser av våra förslag

Varken våra förslag om att Skatteverkets brottsutredare ska få utökade möjligheter att verkställa tvångsmedel och tvångsmedelslikande åtgärder eller våra förslag om en ny straffbestämmelse i folkbokföringslagen eller om utvidgning av ringa fall enligt samma lag kommer enligt vår bedömning att medföra några ekonomiska konsekvenser av betydelse för det allmänna. Våra förslag om utvidgade möjligheter att lagra och använda biometriska uppgifter kommer att medföra nya uppgifter och orsaka behov av omfattande teknisk utveckling för flera myndigheter. Enligt vår bedömning kommer förslagen medföra behov av ytterligare anslag endast för Skatteverket. De ökade kostnaderna för myndigheten kommer att avse både initiala utvecklingskostnader och kostnader för löpande förvaltning.

Vi bedömer att våra förslag rörande utvidgade möjligheter för Skatteverkets brottsutredare och straffansvar enligt folkbokföringslagen kommer att få positiv inverkan på det brottsbekämpande arbetet. Påverkan på brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet sett i ett större perspektiv bedömer vi dock inte komma att bli betydande. Vi är av uppfattningen att också de utvidgade möjligheter till behandling av biometriska underlag och biometriska uppgifter som vi föreslår kommer att få både en brottsförebyggande effekt och en positiv effekt på förutsättningarna att utreda brott.

Särskilt våra förslag om utvidgade möjligheter för Skatteverket, passmyndigheterna, Migrationsverket och Polismyndigheten till behandling av biometriska underlag och biometriska uppgifter kommer

att innebära ett betydande utökat intrång i den personliga integriteten för personer som berörs av förslagen.

Summary

The Inquiry's remit

Our remit has comprised three separate parts. The first part has concerned investigating whether the Swedish Tax Agency's law enforcement activities should be granted broader powers. This part of the remit includes the questions of whether the Swedish Tax Agency should launch or lead preliminary investigations, whether the Swedish Police Authority should be able to request assistance from the Swedish Tax Agency, whether the Swedish Tax Agency should be able to summarily impose fines and whether its investigators should be given expanded scope to enforce coercive measures. The second part of our remit has involved reviewing the penal provisions in the Swedish Population Registration Act (1991:481) and taking a position on whether additional reporting obligations should be introduced into the Act. The third part of the remit has included reviewing whether the Swedish Tax Agency's possibilities to process biometric data for population registration activities can be enhanced. This part of the remit also includes issues concerning exchanges of such data between government agencies. The aim of the remit has been to establish purposeful and effective rules that improve the Swedish Tax Agency's population registration and law enforcement activities.

The Swedish Tax Agency's law enforcement activities should be granted broader powers

The Swedish Tax Agency should not launch or lead preliminary investigations

Ahead of our assessment of whether the Swedish Tax Agency should be allowed to launch and lead preliminary investigations, we set out some basic premises: there should be a need for a change in the current system; possibilities for the Swedish Tax Agency to launch and lead preliminary investigations would lead to significant efficiency gains; and such gains could be achieved without compromising the legal rights of the individual. Additional conditions for a system in which the Swedish Tax Agency leads preliminary investigations are its area of responsibility must be limited to offences that are linked to its law enforcement activities; the cases must be simple; and there must be no special reasons why the Swedish Tax Agency should not lead preliminary investigations. An additional premise is that if the Swedish Tax Agency were to lead preliminary investigations, its mandate should include both launching and leading preliminary investigations.

The offences that would come into consideration for the Swedish Tax Agency to launch and lead preliminary investigations are such offences that have a maximum penalty that does not exceed imprisonment for six months and for which the offence reporting would originate from the Swedish Tax Agency.

In light of the increased complexity of more criminal investigations and an increase in the number of suspected population registration offences, we have determined that there is a certain need for change, which includes freeing up additional resources for the Swedish Prosecution Authority and the Swedish Police Authority. However, a reform that would give the Swedish Tax Agency authority to launch and lead preliminary investigations in accordance with our basic premises would not yield any significant resource benefits for these government agencies. In a system in which the Swedish Tax Agency leads preliminary investigations, only limited efficiency benefits can be expected. However, we find that considerations of due process do not constitute an impediment to a system in which the Swedish Tax Agency leads preliminary investigations.

Based on the premises we have set out with respect to changing the present system, we have concluded that there are not sufficient grounds for a reform that would give the Swedish Tax Agency the ability to launch or lead preliminary investigations concerning certain offences. Our two experts from the Swedish Tax Agency have reached a different conclusion from that of the Inquiry. In a separate statement of opinion, they have presented reasons why the Swedish Tax Agency considers it necessary that it be able to launch and lead preliminary investigations.

As our remit includes presenting legislative proposals irrespective of our position on the matter, we present a proposal on a system in which the Swedish Tax Agency leads preliminary investigations in an annex to this report despite our conclusion.

The Swedish Police Authority should not be able to request assistance from the Swedish Tax Agency

Our basic premise for a system in which the Swedish Police Authority is able to request assistance from the Swedish Tax Agency is that such a system should utilise the Swedish Tax Agency's expertise and thereby more effectively utilise society's resources. For this to take place, the Swedish Tax Agency's assistance to the Swedish Police Authority needs to be limited to offences where there is a natural link to the Swedish Tax Agency's activities. The only offence covered by the Swedish Tax Agency's catalogue of offences and regulated by the provisions that give the Swedish Police Authority the right to launch preliminary investigations is the population registration offence that is to some extent reported by the Swedish Tax Agency to the Swedish Police Authority. For this reason, the Swedish Police Authority would only have an actual need for the Swedish Tax Agency's assistance with regard to such offences.

The Swedish Tax Agency primarily reports suspicions of population registration offences to the Swedish Prosecution Authority. A more effective use of society's resources as regards the Swedish Police Authority's ability to request assistance from the Swedish Tax Agency requires that the Swedish Tax Agency would instead report directly to the Swedish Police Authority. In practical terms, the conditions for this are currently lacking due to inadequate possibilities for a smooth exchange of information between the Swedish

Tax Agency and the Swedish Police Authority. We find that the Swedish Police Authority only being able to request assistance from the Swedish Tax Agency would hardly result in sufficiently positive effects. Essentially, our conclusion is that the Swedish Police Authority should not be able to request assistance from the Swedish Tax Agency.

Nevertheless, part of our remit is to present legislative proposals irrespective of our position on the matter. For this reason, we present a proposal in the annex to this report that would, in cases in which the Swedish Police Authority leads a preliminary investigation of a population registration offence, enable the Swedish Police Authority to request assistance from the Swedish Tax Agency when carrying out such an investigation.

The Swedish Tax Agency should not be able to summarily impose fines

Strong grounds are needed to justify a system that gives the Swedish Tax Agency the authority to summarily impose fines. For instance, such a system would have to enable more effective use of society's resources for law enforcement to justify this authority. Such a system could relieve the prosecuting authority of the most routine cases, which do not require its expertise, so as to enable it to focus to a greater extent on more complicated cases.

As a prerequisite for the Swedish Tax Agency to summarily impose a fine, we have proposed that it must have launched and led the preliminary investigation. Our assessment is that the Swedish Tax Agency should not be given authority to lead preliminary investigations. Should the Swedish Tax Agency nevertheless be granted the authority to summarily impose fines, we consider that such authority should be limited to cases in which the offence's penalty is equivalent to fines and that the offence would not result in any other penalty. The Swedish Tax Agency's authority could thus comprise decisions on fines, as well as fees to the Crime Victim Fund and tax surcharges.

With these limitations, the Swedish Tax Agency's authority to summarily impose fines following a reform would only cover a small number of cases at the Swedish Economic Crime Authority and the Swedish Prosecution Authority. Such a system could not

be expected to lead to any significant relief for the prosecuting authorities from routine cases. Moreover, a system in which the Swedish Tax Agency summarily imposes fines cannot, according to our assessment, be expected to result in more effective use of society's resources for law enforcement. However, there is no reason to question whether the Swedish Tax Agency is able to fulfil due process requirements, were it able to summarily impose fines.

In summary, we do not find that the Swedish Tax Agency should be granted authority to summarily impose fines.

Our remit has also included submitting legislative proposals on this issue, irrespective of our position on the matter. For this reason, we submit a proposal on a system in which the Swedish Tax Agency is able to summarily impose fines in the annex to this report.

The Swedish Tax Agency's investigators should be given expanded scope to enforce coercive measures

As basic premises for our assessment of the question of expanded possibilities for the Swedish Tax Agency's investigators to enforce coercive measures, we have established the requirements that there must be a need for change, efficiency benefits could be realised through reform and reform would not jeopardise due process. An additional requirement is that enforcement of a measure does not require the use of force against an individual and that there is no risk that investigators are met with violence or threats in the course of business.

With the aforementioned basic premises, we have concluded that there are coercive measures or similar investigative measures that the Swedish Tax Agency's investigators should have the ability to enforce. We propose that the Swedish Tax Agency should enforce decisions on the seizure of money in accordance with Chapter 27, Section 1(a) of the Swedish Code of Judicial Procedure and on remote document searches in accordance with Chapter 28, Sections 10(b) and 10(c) of the Swedish Code of Judicial Procedure. According to our proposal, it would be a prerequisite that it is not necessary to exercise force against individuals. We also propose that, when enforcing decisions on remote searches, the Swedish Tax Agency must instruct those who are present during such searches to temporarily surrender electronic communications equipment other than that

which is used to carry out the search and which they carry with them or on their person, if it can be assumed that the investigation would otherwise be impeded. Moreover, we propose that the Swedish Tax Agency be allowed to decide that a document can be copied in accordance with Chapter 27, Section 17(a) of the Swedish Code of Judicial Procedure when the Swedish Tax Agency participates in a search of premises or a remote search or processes seized materials on behalf of the prosecutor. We further propose: (1) that the Swedish Tax Agency be allowed to enforce decisions on body examinations through body swabs for DNA analysis in order to register a suspect's DNA profile in a biometric identity register in accordance with Chapter 28, Section 12(a), first paragraph, point 3 and Section 12(2), first sentence of the Swedish Code of Judicial Procedure in cases in which force does not need to be exercised against individuals; and (2) that the Swedish Tax Agency must instruct those who are to be questioned to temporarily surrender electronic communications equipment. Finally, we propose that questioning that takes place following the enforcement of arrest orders or another form of detainment in accordance with Chapter 24, Section 8 of the Swedish Code of Judicial Procedure should be able to be carried out by a designated employee of the Swedish Tax Agency's investigation unit, if the questioning takes place on the premises of the Swedish Police Authority or the Swedish Economic Crime Authority.

However, we have concluded that the Swedish Tax Agency should not be able to enforce decisions on searches or seizures without prior decisions by prosecutors or other investigation leaders when the Swedish Tax Agency takes part in searches. Moreover, the Swedish Tax Agency should not be able to enforce decisions concerning fingerprint, photo, video or handwriting biometrics, and should not be able to instruct someone to access a machine-readable information system by using biometric authentication.

Since applying coercive measures requires special skills and is subject to careful control and supervision, we propose that the authority to enforce coercive measures be exclusively granted to civil servants who have completed the training prescribed by the Swedish Tax Agency.

We also consider that the Swedish Tax Agency should have other expanded possibilities. If the Swedish Tax Agency's investigators are granted the right to enforce decisions on body examination

through swabs for DNA analysis in cases in which force does not need to be exercised against individuals, there will be a need for the investigator to check whether the suspect is already in the biometric register. We therefore propose that the Swedish Tax Agency should be able to check whether individuals' DNA profiles appear in biometric registers, and it should be granted direct access to such registers to prevent, impede or detect criminal activity, investigate or prosecute offences or enforce criminal sanctions.

Finally, we also submit proposals concerning consultation with the Swedish Economic Crime Authority and the Swedish Tax Agency before establishing provisions stipulating what must be included in information about simplified service.

Reporting obligation and criminal responsibility under the Swedish Population Registration Act

No additional reporting obligation should be introduced in the Swedish Population Registration Act

Our remit has included analysing and taking a position on whether and if so, how additional reporting obligations should be introduced in the Population Registration Act.

According to what the legislator has stated in other contexts, any registration obligation that cannot lead to criminal responsibility is fundamentally unsuitable. We find that conditions are lacking for a reform that would make failure to report someone's inaccurate residential details punishable. Because no tangible need for an obligation to report someone else's inaccurate residential details has emerged, there is no particular reason for such a reform. We therefore find that an obligation for individuals to report another individual's inaccurate residential details to the Swedish Tax Agency should not be introduced.

As regards a potential obligation for individuals to report details about their own circumstances other than residential details, which they are already obliged to report, such an obligation could pertain to circumstances that change due to events in Sweden or abroad. Due to the broad obligation to notify the Swedish Tax Agency incumbent on other Swedish government agencies, we find that there is no need

for any additional reporting obligation as regards one's own circumstances that change due to events in Sweden.

Details that the Swedish Tax Agency does not become aware of without information from an individual can primarily be expected to involve circumstances that have changed due to events outside Sweden. However, in many cases the Swedish Tax Agency will likely become aware of such details regardless of any reporting obligation. We also consider it doubtful whether such a reporting obligation would lead to any meaningful compliance. We have therefore concluded that an obligation should not be introduced requiring individuals to report details concerning their own circumstances other than residential details to the Swedish Tax Agency.

As this part of our remit includes presenting legislative proposals irrespective of our position on the matter, we present proposals on the design of a system with additional reporting obligations under the Swedish Population Registration Act. These proposals are presented in an annex to this report.

Criminal responsibility under the Swedish Population Registration Act should be stricter

We consider certain types of population registration offences to be worthier of punishment than 'ordinary offences'. However, we find that the most punishable behaviours are punished adequately through application of other penalty provisions. We have therefore concluded that there is no need to expand the area of application for serious population registration offences.

On the other hand, we find that current legislation does not provide adequate possibilities for a criminal response to certain acts of complicity, such as those in which an accomplice acts for their own or someone else's benefit or to facilitate other crime. We therefore propose introducing a new independent offence with the designation 'aiding and abetting of inaccurate population registration' to the Swedish Population Registration Act. The penal provision should target those who substantially facilitate possibilities for others to submit inaccurate details to the Swedish Tax Agency as the basis for decisions on population registration, wherein this takes place to benefit themselves or someone else or to enable crime other than

an offence in accordance with the Swedish Population Registration Act. Criminal responsibility should be subject to intent.

The proposal for the new penal provision is based on the view that the cases of aiding and abetting that we propose should be covered by the new provision are more serious than cases in which someone commits a population registration offence that is not gross for their own benefit. It is therefore natural in our opinion to regard the proposed offence as being equally as serious as a gross population registration offence. We thus propose that the penalty scale for the new offence should match that of a gross population registration offence, i.e. imprisonment of up to two years.

According to our proposals, the Swedish Tax Agency should file a report with the Swedish Police Authority or prosecutor as soon as there are grounds for assuming that someone is guilty of aiding and abetting inaccurate population registration.

The area of application of the exemption provision on minor breaches should be expanded

According to applicable legislation, offenders should not be held liable in cases of minor breaches. There is a need to clarify when breaches are minor. To satisfy this need, we propose clarifying and expanding the requirements for which cases can be considered minor.

Some population registration offences are hardly worthy of punishment. We have determined that these breaches include population registration offences that have little or no impact on society's functions and certain cases of short-term failure to report a change of address. Other situations also arise. We therefore propose that the legislative text should stipulate that when delayed reporting of a change of address in which the delay is not significant, the offender will not be held liable and that they will not be held liable in cases where the breach is minor in consideration of the circumstances.

Expanded possibilities to store and use biometric data

The Swedish Tax Agency should have the possibility to store and use biometric data for population registration operations

Our assessment is that there is a need for the Swedish Tax Agency's population registration operations to have the possibility to collect biometric data from a facial image that is visible on an identity document or a residence permit card to check biometric data for an identity check. This need applies to the category of people that can currently be checked using biometric data. These are people who have not been continuously registered as a resident of this country since birth (primarily people who move to or return to Sweden and those who will be issued a coordination number or have their coordination number renewed) and people who are registered as a resident or have been issued a coordination number and wish to change details concerning their identity. We have also determined that there is a need to grant the Swedish Tax Agency's population registration operations the possibility to store facial images and finger prints that are taken of individuals for identity checks and the biometric data that is collected from these for comparison with an individual's data for future identity checks. This need applies to the same category of people that can currently be checked using biometric data. However, we also find that there is no need to store fingerprints of children under six years of age. We find that this need remains regardless of the conclusion of the Swedish Tax Agency's case.

Based on this identified need, we propose introducing expanded possibilities for the Swedish Tax Agency to process biometric records and biometric data in its population registration operations. These possibilities concerning biometric data that can be collected from a facial image or fingerprint in connection with an identity check by the Swedish Tax Agency for comparison against such data that can be collected from a facial image that is visible on an identity document or a residence permit card. It should be possible to process the facial images and fingerprints taken by the Swedish Tax Agency and the biometric details that are collected from them during the case in which the data was collected. After the conclusion of a case, the Swedish Tax Agency should also be able to digitally store the facial images, fingerprints and biometric data that it is permitted to take according to the current system during identity checks of indivi-

duals in population registration operations. Storage should be able to take place regardless of the outcome of the Swedish Tax Agency's case. It should only be possible to store and use the records and data for the length of time necessary for the purpose of the storage. However, the storage and use should only be allowed to take place for a maximum of 10 years from the time at which the data was collected. It should be possible to compare facial images and fingerprints taken during identity checks with stored biometric data for future identity assessment.

The processing of biometric records and biometric data that we propose is a significant infringement of personal privacy. We therefore propose placing certain additional limitations on the processing. As regards Swedish citizens and other EEA citizens, we propose that the Swedish Tax Agency should be able to decide on storage only if there is reason to assume that the individual submits or priorly has submitted inaccurate details during an identity check. The Swedish Tax Agency's decisions on storage concerning EEA citizens should be subject to appeal in accordance with the provisions of Section 38 of the Swedish Population Registration Act and Chapter 5, Section 2 of the Act on coordination numbers (2022:1697). Decisions concerning non-EEA citizens should not be subject to appeal. We also propose setting limitations for the protection of personal privacy that prevent processing for purposes other than identity assessments, that details should be subject to secrecy and that the Swedish Tax Agency should be data controller.

Our view is that the system that we propose should be regulated by law, and that the system with proposed limitations is necessary and proportional.

We further propose that the Swedish Tax Agency should be able to process facial images, fingerprints and biometric data in test activities if the data is absolutely necessary for the purpose of the processing.

Finally, we propose that the same expanded possibilities for processing of biometric records and biometric data during identity checks in accordance with the Act on coordination numbers should also apply to passport authorities in their operations that concern identity checks in coordination number cases. We further propose that the Swedish Tax Agency should, at the request of a passport authority, transfer fingerprints and facial images that it has stored,

as well as data concerning the individual's identity. According to the proposals, the passport authorities should be obliged to transfer to the Swedish Tax authority the fingerprints and facial image that they have taken of an individual during an identity check in accordance with the Act on coordination numbers, as well as data concerning the individual's identity.

Our experts from the Swedish Tax Agency and the Ministry of Finance have reached a different conclusion from that of the Inquiry on this part, particularly as regards the issue of storage of EEA citizens' data. In a separate statement of opinion, they have presented grounds against introducing the limitations that we propose with respect to storage.

The Swedish Tax Agency and the Swedish Migration Agency should be able to exchange biometric records and biometric data

We deem it necessary to give the Swedish Tax Agency's population registration operations the ability to compare facial images and fingerprints, and the biometric data that have been collected from them that it has taken during identity checks against such records that are stored in the Swedish Migration Agency's register. However, there is no need to compare fingerprints of children under 14 years of age. The need that we have identified applies when the Swedish Tax Agency carries out an identity check of a person and cannot know in advance whether the Swedish Migration Agency has previously carried out such a control. This need also applies when there is an indication that a person may appear under one or multiple other identities at the Swedish Migration Agency or if there is reason to assume that any of the person's identity data is inaccurate.

Moreover, we deem it necessary to give the Swedish Tax Agency the ability to compare facial images and fingerprints, and the biometric data taken from them that it has collected during identity checks against such data that would be stored by the Swedish Tax Agency following a reform. This need applies in connection with applications for residence permits by refugees or persons eligible for subsidiary protection in accordance with Chapter 4, Sections 1 and 2 of the Aliens Act. However, under the current system there is no need to compare fingerprints of children under 14 years of age.

Based on the identified needs, we propose introducing provisions that give the Swedish Tax Agency and the Swedish Migration Agency the right, when assessing an individual's identity, to use automated facial and fingerprint comparison to compare facial images and fingerprints with data on facial images and fingerprints that is stored at the other respective government agency. Based on our proposals, the Swedish Tax Agency should only be able to carry out such comparisons with fingerprint data when there is reason to assume that the data subject is at least 14 years of age. To enable the proposals on processing, we propose introducing a provision stipulating that fingerprints and photographs for which the Swedish Migration Agency keeps separate registers may be used for comparison during identity assessments within the Swedish Tax Agency's population registration operations.

Our assessment is that a joint register between the Swedish Tax Agency and the Swedish Migration Agency is not currently suitable.

We consider the system that we propose to be a significant infringement of personal privacy, and it should therefore be regulated by law. Moreover, we consider this system necessary and proportional.

Transfer of information concerning biometric records and biometric data between the Swedish Tax Agency and the Swedish Migration Agency should, in our opinion, take place on a medium for authorised processing, i.e. via a means of electronic transfer other than direct access.

To enable implementation of the expanded possibilities of biometric comparisons, we propose that the Swedish Tax Agency and the Swedish Migration Agency should be obliged by law to transfer fingerprints, facial images and the biometric data taken from them that they store to the other respective government agency. According to our proposals, the Swedish Tax Agency should, at the request of the Swedish Migration Agency, also transfer certain other data, such as personal identity or coordination numbers, names and dates of birth.

The Swedish Police Authority should be able to carry out biometric comparisons using data from the Swedish Tax Agency for law enforcement activities

As of 1 July 2025, the Swedish Police Authority will, via the National Forensic Centre (NFC), in certain cases be able to carry out biometric comparisons in the Swedish Migration Agency's register of fingerprints and photographs, which is not kept for criminal investigation purposes, for its own activities and at the request of the Swedish Security Service, the Swedish Economic Crime Authority, the Swedish Prosecution Authority, Swedish Customs or the Swedish Coast Guard. We consider it necessary to grant the Swedish Police Authority the ability to also carry out biometric comparisons for criminal investigation purposes against the facial images and fingerprints that would be stored at the Swedish Tax Agency following a reform. We therefore propose that the NFC be able to use automated facial and fingerprint comparison during preliminary investigations to compare facial images and fingerprints with data on facial images and fingerprints that would be stored at the Swedish Tax Agency following a reform. We propose that this system be regulated by law.

We propose that the same limitations on the Swedish Police Authority's possibilities for biometric comparisons against data at the Swedish Migration Agency should apply to the Swedish Police Authority's comparisons against data at the Swedish Tax Agency. These limitations include: the requirement that a prosecutor must decide on such a comparison; comparisons may only take place during preliminary investigations of certain specific serious crimes; comparisons should only be possible if there are special grounds for assuming that it is the perpetrator who has left a fingerprint or appears in the facial image; and comparisons may only take place using data in the register of persons who are at least 15 years of age. Moreover, according to our proposals, the group of persons subject to comparison should be limited as far as possible, and both the comparison and the processing of personal data should be documented in accordance with the Preliminary Investigations Ordinance and the Criminal Data Act.

We propose that the prohibition on searches in Chapter 2, Section 14 of the Criminal Data Act should not impede the Swedish

Police Authority from carrying out biometric comparisons against facial images and fingerprints that are stored at the Swedish Tax Agency with the aim of identifying a selection of persons based on biometric data.

We consider a system that enables the Swedish Police Authority to use automated facial and fingerprint comparisons to compare facial images and fingerprints against data that is stored at the Swedish Tax Agency to be necessary and proportional.

In order for it to be possible for the Swedish Police Authority to carry out biometric comparisons against data at the Swedish Tax Agency, the Swedish Police Authority needs access to personal data at the Swedish Tax Agency. We find that the current regulation in the Swedish population register database act concerning direct access by government agencies to the population register database allows for the Swedish Police Authority to be granted access to the personal data that it needs. According to our proposals, however, an obligation should be introduced to the Act requiring the Swedish Tax Agency, at the request of the Swedish Police Authority, to transfer relevant personal data that is stored at the Swedish Tax Agency, including fingerprints, facial images and biometric data taken from them.

A possibility for the Swedish Police Authority to carry out biometric comparisons against records at the Swedish Tax Agency within identification activities should be investigated further

During the Inquiry's work, it has emerged that the Swedish Police Authority, primarily based on certain new tasks with which it has been assigned, would like to be able to carry out biometric comparisons against records at the Swedish Tax Agency for its identification activities. This question does not fall within our terms of reference, but based on information we received from the Swedish Police Authority, we have made certain considerations. In the meantime, our assessment is that this question should be examined at a later stage.

Consequences of our proposals

We find that neither our proposals that the Swedish Tax Agency's investigators should be given expanded possibilities to enforce coercive measures and similar measures nor our proposals on a new penalty provision in the Swedish Population Registration Act or on expanding minor breaches under this Act would have any significant economic consequences for the general public. Our proposals on expanding possibilities to store and use biometric data would entail new tasks and necessitate extensive technological advancements for several government agencies. Our assessment is that the proposals would necessitate additional appropriations only for the Swedish Tax Agency. The increased costs for the Swedish Tax Agency would pertain to both initial development costs and administrative costs.

We expect our proposals concerning expanded possibilities for the Swedish Tax Agency's investigators and criminal responsibility in accordance with the Swedish Population Registration Act to have a positive impact on law enforcement efforts. From a larger perspective, however, we would not expect the impact on crime and crime prevention work to be substantial. We also find that the expanded possibilities for processing biometric records and biometric data that we propose would have both an effect on crime prevention and a positive effect on conditions for investigating crime.

In particular, our proposals on expanded possibilities for the Swedish Tax Agency, the passport authorities, the Swedish Migration Agency and the Swedish Police Authority to process biometric records and biometric data would entail a substantially greater infringement of personal privacy for individuals affected by the proposals.

DEL I

Författningsförslag och bakgrund

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringslagen (1991:481)

dels att 26 c, 30 a, 39 och 42 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nio nya paragrafer, 26 d–k och 42 a §§, vilka ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 c §

Den som enligt 26 a § inställer sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll eller enligt 23 § andra stycket och 26 b § ska överlämna en handling ska på begäran låta Skatteverket ta ansiktsbild eller fingeravtryck.

Om en handling som överlämnats enligt 26 b § har ett lagringsmedium där *fingeravtryck* eller *ansiktsbild* är sparade, ska innehavaren på begäran låta Skatteverket ta *fingeravtryck* och *ansiktsbild* i digitalt format för att kontrollera att dessa motsvarar *dem* som finns i handlingen.

Om en handling som överlämnats enligt 26 b § har ett lagringsmedium där *ansiktsbild* eller *fingeravtryck* är sparade eller *har en synlig ansiktsbild*, får Skatteverket *använda uppgifter som myndigheten har tagit enligt första stycket* för att kontrollera att dessa motsvarar *uppgifterna* som finns i *den överlämnade handlingen*.

26 d §

Skatteverket får vid en identitetskontroll använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder eller fingeravtryck med uppgifter om ansiktsbilder eller fingeravtryck som myndigheten har lagrat enligt 26 f §.

26 e §

Skatteverket får vid en identitetskontroll använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck med uppgifter om ansiktsbilder och fingeravtryck som finns i de register över fingeravtryck och fotografier som förs med stöd av 15 § utlänningsdatalagen (2016:27).

En jämförelse med uppgifter om fingeravtryck får göras endast beträffande personer som det finns anledning att anta har fyllt 14 år.

26 f §

Skatteverket får lagra ansiktsbild eller fingeravtryck som myndigheten har tagit enligt 26 c § första stycket samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa.

Beträffande medborgare i en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-medborgare) får Skatteverket besluta om lagring enligt första stycket endast om det finns anledning att anta att han eller hon vid en identitetskontroll lämnar eller har lämnat oriktiga uppgifter.

26 g §

Skatteverket får inte lagra eller för identitetskontroll använda ansiktsbild eller fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa längre än tio år efter det att Skatteverket tog uppgifterna.

Begränsningen enligt första stycket hindrar inte att Skatteverket arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

26 h §

När Skatteverket har genomfört en identitetskontroll och ärendet ska avslutas ska ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter förstöras om de inte ska lagras enligt 26 f §.

26 i §

Skatteverket får lagra och använda ansiktsbild eller fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa enligt vad som framgår i 26 c–h §§ endast om åtgärden är nödvändig för att tillgodose ändamålet med den och om skälen för åtgärden uppväger det intrång i den personliga integriteten som den innebär för en enskild.

26 j §

Skatteverket ska på begäran av Migrationsverket, om det behövs för handläggningen av ärenden eller kontroll av någons identitet i Migrationsverkets verksamhet, lämna ut

uppgifter som Skatteverket behandlar enligt 2 kap. 3 § första stycket 1–3, 5–8 och 21 lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

26 k §

Skatteverket ska på begäran av Polismyndigheten, om det behövs för handläggningen av ärenden eller kontroll av någons identitet i den brottsbekämpande verksamheten, lämna ut uppgifter som Skatteverket behandlar enligt 2 kap. 3 § första stycket 1–3, 5–8 och 21 lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

30 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kravet i 26 c § på att låta Skatteverket ta ansiktsbild och fingeravtryck.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från kravet i 26 c § på att låta Skatteverket ta ansiktsbild och fingeravtryck, samt
2. kortare lagringstid än den som anges i 26 g § första stycket.

39 §

Följande beslut enligt lagen får inte överklagas:

1. beslut om vitesföreläggande,
2. beslut om kontrollbesök, *och*
3. beslut om fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer.
2. beslut om kontrollbesök,
3. beslut om fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer, *och*
4. beslut om lagring av ansiktsbild, fingeravtryck eller biometri-

ska uppgifter beträffande den som inte är EES-medborgare.

42 §

Den som lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för folkbokföringsbrott till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 25, 26 och 27 §§.

Är brottet med hänsyn till att brottsligheten utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars att anse som grovt, döms för grovt folkbokföringsbrott till fängelse i högst två år.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Om en försening vid anmälan om flyttning varit av mindre betydelse ska det inte dömas till ansvar. Inte heller i annat fall som med hänsyn till omständigheterna är att bedöma som ringa ska det dömas till ansvar.

42 a §

Den som i väsentlig mån främjar möjligheterna för någon annan att lämna oriktig uppgift till Skatteverket till grund för beslut om folkbokföring i syfte att bereda sig själv eller någon annan vinning eller möjliggöra annan brottslighet än brott enligt denna lag döms för främjande av oriktig folkbokföring till fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

dels att 2 och 3 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 4 a–4 f §§ och 10 §, och närmast före 10 § ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Åklagare som leder en förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken får vid undersökningens verkställande anlita biträde av Skatteverket.

Åklagaren får begära biträde av Skatteverket också i fråga om utredning av brott innan förundersökning har inletts och vid utredning om självständigt förverkande.

Skatteverket får, utöver vad som följer av 3 och 4 §§, inte verkställa beslut om tvångsmedel.

Skatteverket får inte verkställa beslut om tvångsmedel *eller tvångsmedelsliknande åtgärder* utöver vad som följer av 3–4 f §§.

3 §

Skatteverket får verkställa beslut om beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas.

Skatteverket får verkställa beslut om beslag *och penningbeslag* enligt 27 kap. 1 och 1 a §§ rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas.

4 a §

Skatteverket får verkställa beslut om genomsökning på distans enligt 28 kap. 10 b och 10 c §§ rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas.

4 b §

När Skatteverket medverkar vid en husrannsakan eller en genomsökning på distans får Skatteverket besluta att en handling ska kopieras enligt 27 kap. 17 a § rättegångsbalken. Skatteverket får även besluta att en handling som omfattas av ett beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken ska kopieras.

4 c §

Skatteverket får verkställa beslut om kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys enligt 28 kap. 12 a § första stycket 3 och 12 c § första meningen rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas.

4 d §

Skatteverket får uppmana den som ska förhöras att tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning enligt 23 kap. 9 a § rättegångsbalken.

4 e §

När Skatteverket verkställer beslut om genomsökning på distans får Skatteverket uppmana den som närvarar vid åtgärden att tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning enligt 28 kap. 10 f § rättegångsbalken.

4 f §

En anställd vid Skatteverket som myndigheten har utsett får hålla

förhör enligt 24 kap. 8 § första och andra styckena rättegångsbalken, om förhöret hålls i Polismyndighetens eller Ekobrottsmyndighetens lokaler.

Bemyndigande

10 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om Skatteverkets verksamhet att utreda brott.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

dels att 1 kap. 7 § ska upphävas,

dels 2 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny bestämmelse, 1 kap. 4 b §, vilken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 b §

Uppgifter som Skatteverket eller passmyndigheterna tar för identitetskontroll enligt 26 c § folkbokföringslagen (1991:481) eller 2 kap. 4 § lagen om samordningsnummer (2022:1697) får behandlas endast för verksamhet enligt 26 c–26 g §§ folkbokföringslagen eller 2 kap. 4–4 e §§ lagen om samordningsnummer samt för testverksamhet avseende identitetskontroll.

Uppgifter som Skatteverket får lagra enligt 26 f och 26 g §§ folkbokföringslagen eller 2 kap. 4 c och 4 d §§ lagen om samordningsnummer får även behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande enligt 26 j och 26 k §§ folkbokföringslagen och 2 kap. 4 h–4 j §§ lagen om samordningsnummer.

2 kap.**1 §**

I folkbokföringsverksamheten *skall* det finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4 § angivna ändamålen (folkbokföringsdatabas).

I folkbokföringsverksamheten *ska* det finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4 *och 4 b* §§ angivna ändamålen (folkbokföringsdatabas).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.4 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att det i utlänningslagen (2005:716) ska införas en ny paragraf, 17 kap. 4 §, vilken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap.

4 §

Migrationsverket ska på begäran av Skatteverket, om det behövs för handläggningen av ärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten, lämna ut fotografi, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

1 §

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet som avser

1. folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen, eller

2. förande av eller uttag ur sjömansregistret.

Sekretess gäller i verksamhet som avses i första stycket 1 för uppgift i form av fotografisk bild av den enskilde, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men

Sekretess gäller i verksamhet som avses i första stycket 1 för uppgifter i form av *fingeravtryck, en fotografisk bild av den enskilde och för biometriska uppgifter som har tagits fram ur ett fingeravtryck eller ur en fotografisk bild*, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.6 Förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)

Häri genom föreskrivs att 15 § utlänningsdatalagen (2016:27) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2025:132

Föreslagen lydelse

15 §

Migrationsverket får föra separata register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716).

Med begränsning av de ändamål som annars gäller enligt 11 och 13 §§ får uppgifter om fingeravtryck eller fotografier i registren användas endast

1. vid prövning av ansökningar om uppehållstillstånd där skäl som anges i 4 kap. 1–2 a §§ utlänningslagen åberopas,

2. i ärenden om avvisning och utvisning,

3. i testverksamhet,

4. om det behövs för att kontrollera identiteten av en person på ett fotografi som kommit in till Migrationsverket,

5. om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera ett fingeravtryck mot biometriregister som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område,

6. vid kontroll av utlänningar under vistelsen i Sverige, *eller* 6. vid kontroll av utlänningar under vistelsen i Sverige,

7. om det behövs för att Polismyndigheten ska kunna jämföra fingeravtryck eller fotografier i registren enligt 6 a kap. lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

8. om det behövs för att Skatteverket ska kunna jämföra fingeravtryck eller fotografier i registren enligt 26 e § folkbokföringslagen (1991:481) och 2 kap. 4 b § lagen (2022:1697) om samordningsnummer, eller

9. om det behövs för att Migrationsverket vid ärenden om uppehållstillstånd som flykting eller alter-

nativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen ska kunna jämföra fingeravtryck eller fotografi mot ansiktsbilder och fingeravtryck som lagras hos Skatteverket med stöd av 26 f § folkbokföringslagen eller 2 kap. 4 c § lagen om samordningsnummer.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i registren över fingeravtryck och fotografier, och
2. föreskrifter om gallring.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

Härigenom föreskrivs att 6 a kap. 1 och 3 §§ lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2025:135

Föreslagen lydelse

6 a kap.

1 §

Nationellt forensiskt centrum får, efter ett beslut av åklagare, använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck med uppgifter om fingeravtryck och ansiktsbilder som finns i de register över fingeravtryck och fotografier som förs med stöd av 15 § utlänningsdatalogen (2016:27).

Nationellt forensiskt centrum får, efter ett beslut av åklagare, använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck med uppgifter om fingeravtryck och ansiktsbilder som finns i de register över fingeravtryck och fotografier som förs med stöd av

1. 15 § utlänningsdatalogen (2016:27), och

2. 26 f § folkbokföringslagen (1991:481) eller 2 kap. 4 c § lagen (2022:1697) om samordningsnummer.

En jämförelse får endast göras med uppgifter som finns i registren om personer som har fyllt 15 år.

3 §

En jämförelse får även göras vid en förundersökning om ett sådant brott som kan ligga till grund för en sökning i EU:s gemensamma databas för identitetsuppgifter (CIR)

En jämförelse med uppgifter om fingeravtryck och ansiktsbilder som finns i de register över fingeravtryck och fotografier som förs med stöd av 15 § utlänningsdatalogen (2016:27) får även göras vid en förundersökning om ett sådant brott

som kan ligga till grund för en sökning i EU:s gemensamma databas för identitetsuppgifter (CIR)

1. enligt artikel 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/817 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 och (EU) 2018/1861 samt rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF, eller

2. enligt artikel 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/818 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration och om ändring av förordningarna (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 och (EU) 2019/816.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:1697) om samordningsnummer

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2022:1697) om samordningsnummer

dels att 2 kap. 4 och 9 §§ och 5 kap. 1 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas tio nya paragrafer, 2 kap. 4 a–j §§, vilka ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §

Om en handling som överlämnats har ett lagringsmedium där *fingeravtryck eller ansiktsbild* är sparade, ska innehavaren på begäran låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta *fingeravtryck och ansiktsbild* i digitalt format för att kontrollera att dessa motsvarar dem som finns i handlingen.

Den som enligt 2 § inställer sig personligen för identitetskontroll ska på begäran låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta ansiktsbild eller fingeravtryck.

Om en handling som överlämnats enligt 3 § har ett lagringsmedium där *ansiktsbild eller fingeravtryck* är sparade eller har en synlig *ansiktsbild*, får myndigheten använda uppgifter som myndigheten har tagit enligt första stycket för att kontrollera att dessa motsvarar uppgifterna som finns i den överlämnade handlingen.

4 a §

Den myndighet som utför en identitetskontroll enligt 2 § får vid kontrollen använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder eller fingeravtryck med uppgifter om ansiktsbilder eller fingeravtryck som Skatteverket har lagrat enligt 4 c §.

4 b §

Skatteverket får vid en identitetskontroll enligt 2 § använda automatiserad ansikts- och fingeravtryckjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck med uppgifter om ansiktsbilder och fingeravtryck som finns i de register över fingeravtryck och fotografier som förs med stöd av 15 § utlänningsdatalagen (2016:27).

En jämförelse med uppgifter om fingeravtryck får göras endast beträffande personer som det finns anledning att anta har fyllt 14 år.

4 c §

Skatteverket får lagra ansiktsbild eller fingeravtryck som den myndighet som utför identitetskontrollen har tagit enligt 4 § första stycket.

Beträffande medborgare i en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-medborgare) får lagring enligt första stycket ske endast om det finns anledning att anta att han eller hon vid en identitetskontroll lämnar eller har lämnat oriktiga uppgifter.

4 d §

Skatteverket får inte lagra eller för identitetskontroll använda ansiktsbild eller fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa längre än tio år efter det att uppgifterna togs.

Begränsningen enligt första stycket hindrar inte att Skatteverket arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

4 e §

När en identitetskontroll har genomförts och ärendet ska avslutas ska ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter förstöras om de inte ska lagras enligt 4 c §.

4 f §

Den myndighet som får lagra och använda ansiktsbild eller fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa enligt vad som framgår i 4–4 e §§ får vidta åtgärden endast om den är nödvändig för att tillgodose ändamålet med den och om skälen för åtgärden uppväger det intrång i den personliga integriteten som den innebär för en enskild.

4 g §

Passmyndigheterna ska, i myndigheternas verksamhet som rör identitetskontroller enligt denna lag, till Skatteverket lämna ut finger-

avtryck och ansiktsbilder som tas av en enskild.

4 h §

Skatteverket ska på begäran av en passmyndighet, om det behövs i passmyndighetens verksamhet som rör identitetskontroller enligt denna lag, lämna ut uppgifter som Skatteverket behandlar enligt 2 kap. 3 § första stycket 1–3, 5–8 och 21 lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

4 i §

Skatteverket ska på begäran av Migrationsverket, om det behövs för handläggningen av ärenden eller kontroll av någons identitet i Migrationsverkets verksamhet, lämna ut uppgifter som Skatteverket behandlar enligt 2 kap. 3 § första stycket 1–3, 5–8 och 21 lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

4 j §

Skatteverket ska på begäran av Polismyndigheten, om det behövs för handläggningen av ärenden eller kontroll av någons identitet i den brottsbekämpande verksamheten, lämna ut uppgifter som Skatteverket behandlar enligt 2 kap. 3 § första stycket 1–3, 5–8 och 21 lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

9 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kravet i 4 § på att låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta ansiktsbild och fingeravtryck.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från kravet i 4 § på att låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta ansiktsbild och fingeravtryck, samt

2. kortare lagringstid än den som anges i 4 d § första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om tilldelning av samordningsnummer.

5 kap.

1 §

Följande beslut enligt denna lag får inte överklagas:

1. beslut om tilldelning av samordningsnummer efter begäran enligt 2 kap. 1 § första stycket 1,

2. beslut om fastställande av individnummer och kontrollsiffra i samordningsnummer,

3. beslut om lagring av ansiktsbild, fingeravtryck eller biometriska uppgifter beträffande den som inte är EES-medborgare,

3. beslut om förnyelse av samordningsnummer som fattas efter ansökan enligt 3 kap. 1 eller 3 § av den som enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 kan begära tilldelning av sådant nummer,

4. beslut enligt 3 kap. 2 § 1 om vilandeförklaring av samordningsnummer med anledning av att

4. beslut om förnyelse av samordningsnummer som fattas efter ansökan enligt 3 kap. 1 eller 3 § av den som enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 kan begära tilldelning av sådant nummer,

5. beslut enligt 3 kap. 2 § 1 om vilandeförklaring av samordningsnummer med anledning av att

någon ansökan om förnyelse inte har kommit in i rätt tid, och

5. beslut om förnyelse eller vilandeförklaring av personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring.

någon ansökan om förnyelse inte har kommit in i rätt tid, och

6. beslut om förnyelse eller vilandeförklaring av personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.9 Förslag till förordning om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (2025:000)

Härigenom föreskrivs följande.

Förordningens innehåll

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Behörighet i verksamhet att utreda brott

2 § De befogenheter som en tjänsteman vid Skatteverket har enligt 3–4 f §§ lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet får endast utövas av en tjänsteman som innehar en befattning som är förenad med sådan behörighet och som har genomgått den utbildning som Skatteverket föreskriver.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.10 Förslag till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749)

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringsförordningen (1991:749)

dels att 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 10 c §, vilken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 c §

*Skatteverket får inte lagra
ansiktsbild och biometriska uppgifter
som tas fram ur dessa längre tid än
tre år beträffande barn som när
uppgifterna togs var under tolv år.*

11 §

Skatteverket ska göra en anmälan till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till

1. brott enligt 42 § folkbok- 1. brott enligt 42 eller 42 a §
föringslagen (1991:481), eller folkbokföringslagen (1991:481),
eller

2. brott enligt 4 kap. 6 b §, 14 kap. 1–4 och 10 §§ eller 15 kap. 10–
13 §§ brottsbalken, om gärningen avser uppgift eller handling i ett
ärende hos Skatteverket.

En anmälan ska dock inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs.

En anmälan ska innehålla uppgift om de omständigheter som ligger till grund för misstanken om brott.

Skatteverket får fullgöra anmälningsskyldigheten till en sådan särskild enhet inom myndigheten som ska medverka vid brottsutredning, om

1. det inte finns skäl att anta att brottet kommer att leda till en annan påföljd än böter,

2. den misstänkte kan antas erkänna gärningen, och

3. den misstänkte har fyllt tjugoett år.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.11 Förslag till förordning om ändring i delgivningsförordningen (2011:154)

Härigenom föreskrivs att 25 § delgivningsförordningen (2011:154) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 §

Föreskrifter om vad information om förenklad delgivning ska innehålla får meddelas av

1. Domstolsverket, när det gäller information enligt 24 § första stycket delgivningslagen (2010:1932), och

2. Polismyndigheten, efter att Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket *och* Kriminalvården har hörts, när det gäller information enligt 33 kap. 6 § andra stycket och 6 a § rättegångsbalken.

2. Polismyndigheten, efter att Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket, Kriminalvården, *Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket* har hörts, när det gäller information enligt 33 kap. 6 § andra stycket och 6 a § rättegångsbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1942) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

Härigenom föreskrivs att 8 a § förordningen om ändring i förordningen (2018:1942) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2025:150

Föreslagen lydelse

8 a §

Skatteverkets direktåtkomst till uppgifter i biometriregister enligt 5 kap. 16 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område ska begränsas till fingeravtryck, fotografier, *och* signalement. När det gäller fingeravtryck ska åtkomsten begränsas till uppgifter om huruvida någon förekommer i registren.

Skatteverkets direktåtkomst till uppgifter i biometriregister enligt 5 kap. 16 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område ska begränsas till fingeravtryck, fotografier, signalement *och dna-profiler*. När det gäller fingeravtryck *och dna-profiler* ska åtkomsten begränsas till uppgift om huruvida någon förekommer i registren.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:363) om samordningsnummer

Härigenom föreskrivs att det ska införas en ny paragraf i förordningen (2023:363) om samordningsnummer, 14 a §, vilken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 a §

Skatteverket får inte lagra ansiktsbild och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa längre tid än tre år beträffande barn som när uppgifterna togs var under tolv år.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Den 28 september 2023 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av straffbestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481), att se över om Skatteverkets möjligheter att använda biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten kan förstärkas och undersöka om Skatteverket bör ges utökade befogenheter inom brottsbekämpningen. Syftet är att skapa ändamålsenliga och effektiva regler som förbättrar Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och brottsbekämpande verksamhet. Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 28 maj 2025. Utredningstiden förlängdes till den 17 juni 2025.

Utredningen har haft i uppdrag att:

- Analysera och ta ställning till om Skatteverket gällande vissa brott ska få befogenhet att inleda och leda förundersökning och att utfärda strafföreläggande, analysera och ta ställning till om Skatteverket under vissa förutsättningar ska få utökade möjligheter att fatta beslut om och använda tvångsmedel, och överväga om Skatteverket ska ges möjlighet att kunna biträda Polismyndigheten vid förundersökningar. Detta uppdrag redovisas i del II.
- Kartlägga och utvärdera tillämpningen av nuvarande straffbestämmelser i folkbokföringslagen, analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, ett skärpt och utvidgat straffansvar bör utformas och analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, ytterligare anmälningsskyldigheter bör införas i folkbokföringslagen. Detta uppdrag redovisas i del III.

- Analysera och ta ställning till om Skatteverket ska få möjlighet att lagra och på annat sätt behandla ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifterna som tas fram ur dessa i ärenden om folkbokföring och samordningsnummer, analysera och ta ställning till om det finns ett behov av utbyte av ansiktsbilder och fingeravtryck mellan Migrationsverket och Skatteverket, analysera och ta ställning till om Polismyndigheten ska få göra biometriska jämförelser med de uppgifter som behandlas hos Skatteverket och i samband med förslag göra en integritetsanalys. Detta uppdrag redovisas i del IV.
- Lämna författningsförslag i alla delar oavsett ställningstagande i sak.

Utredningen får enligt direktiven även ta upp andra närliggande frågor i samband med de frågeställningar som ska utredas och lägga fram de förslag som behövs. Direktiven i sin helhet finns fogade till betänkandet som bilaga 1.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med expertgruppen. Utredningen har haft totalt åtta utredningssammanträden och ett internat. Utredningen har haft särskilda möten med Skatteverket, åklagare, Integritetsskyddsmyndigheten samt polismän och Nationellt forensiskt centrum inom Polismyndigheten. Sekreteraren har härutöver haft tät kontakt med utredningens experter och representanter från en referensgrupp inom Skatteverket för fördjupning i specifika frågor. Utredningen har också haft löpande kontakter med Finansdepartementet.

Utredningen har även följt och beaktat relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i fem delar, eftersom vi bedömt att det är mest ändamålsenligt att de tre huvudsakliga delfrågorna i betänkandet behandlas var för sig med en separat redovisning av gällande

rätt och våra överväganden för varje del. I betänkandets Del I finns författningsförslagen och detta kapitel. I Del II redovisar vi uppdraget beträffande Skatteverket som förundersökningsledare och ytterligare befogenheter för Skatteverket inom en förundersökning. Därefter följer i Del III uppdraget rörande bland annat en översyn av straffbestämmelser i folkbokföringslagen. Efter det kommer Del IV som behandlar utökade möjligheter för Skatteverket, Passmyndigheter, Migrationsverket och Polismyndigheten att behandla biometriska uppgifter. I betänkandets avslutande del, Del V, redovisar vi ikraftträdande- och övergångsbestämmelser, konsekvenser samt författningskommentarer. Sist i betänkandet finns dels särskilda yttranden från tre av våra experter, dels bilagor, bland annat med förslag på ordningar som inte följer av våra ställningstaganden.

DEL II

Utökade befogenheter i Skatteverkets
brottsbekämpande verksamhet

3 Inledning

Till de brottsbekämpande myndigheterna räknas Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket. Av dessa myndigheter är det för närvarande endast Skatteverket som inte har befogenhet att inleda och leda förundersökning.

Merparten av resurserna i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet läggs på brott i vilka förundersökning leds av åklagare vid Ekobrottsmyndigheten. Till de brotten hör framför allt brott enligt skattebrottslagen (1971:69). Ett annat exempel på brott som omfattas av Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet är folkbokföringsbrott. Förundersökningsledare beträffande ett sådant brott är främst åklagare vid Åklagarmyndigheten eller polisman eller civil utredare vid Polismyndigheten.

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet har funnits i över 20 år och följaktligen finns det flera brott där Skatteverket besitter en särskild kompetens. I våra direktiv anges att den grova organiserade brottsligheten medför stora påfrestningar för Polismyndigheten och att det är viktigt att samhällets resurser används på ett effektivt sätt. Mot den bakgrunden har det i direktiven framhållits att det framstår som rimligt att överväga om Skatteverket skulle kunna ges befogenhet att fatta beslut om att inleda förundersökning. Vi har därför fått uppdraget att analysera och ta ställning till om Skatteverket gällande vissa brott ska få befogenhet att inleda och leda förundersökning.

De som enligt gällande rätt får vara förundersökningsledare får i olika omfattning fatta beslut om att använda tvångsmedel. Om Skatteverket skulle ges förundersökningsrätt bör det enligt direktiven även utredas om det är lämpligt att Skatteverket ges ökad möjlighet att använda tvångsmedel och i så fall vilka tvångsmedel som kan vara aktuella. Vidare bör det enligt direktiven, om Skatteverket ges för-

undersökningsrätt, även övervägas om förundersökningsledaren där ska ges möjlighet att anlita biträde av andra myndigheter.

Det anges också i direktiven att om brottsutredningar leds av Skatteverket bör utredningarna överlämnas till åklagare när saken inte är av enkel beskaffenhet eller om det är påkallat av särskilda skäl.

Vi ska också analysera och ta ställning till om Skatteverket, så som åklagare, gällande vissa brott ska få utfärda straffföreläggande.

Enligt direktiven bör en utgångspunkt vara att Skatteverkets utökade befogenheter ska avse brott där det finns en naturlig koppling mellan Skatteverkets verksamhet och där myndighetens kompetens tas till vara.

I denna del av vårt uppdrag ingår slutligen att analysera och ta ställning till om Skatteverket ska ges möjlighet att kunna biträda Polismyndigheten vid förundersökningar.

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet är liksom annan sådan verksamhet knuten såväl till ett befintligt regelverk som till andra myndigheters verksamhet. I de närmast följande kapitlen ska vi redovisa huvuddragen av de regelverken samt presentera de relevanta aktörerna och deras verksamhet. Redovisningen inleds med en översiktlig presentation av de aktörer som för närvarande bär det huvudsakliga ansvaret för förundersökning av brott i Sverige, dvs. Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Den redovisningen följs av en genomgång av ordningen för förundersökning samt regelverket för relevanta tvångsmedel och straffföreläggande. På det följer en beskrivning av Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Därefter kommer utredningens överväganden och förslag. Först behandlar vi frågan om huruvida Skatteverket ska få inleda eller leda förundersökning. Efter det behandlas frågan om Polismyndigheten ska ges möjlighet att begära biträde av Skatteverket vid förundersökningar. Därefter tar vi upp frågan om Skatteverkets möjligheter att få utfärda straffföreläggande och utformningen av en ordning för det. Det sista kapitlet i denna del gäller frågan om Skatteverket, oavsett en rätt att leda förundersökningen, ska få utökade befogenheter att verkställa tvångsmedel.

4 Åklagarväsendet

4.1 Åklagarväsendet i huvuddrag

Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten utgör det svenska åklagarväsendet (se 1 § första stycket åklagarförordning [2004:1265]). Riksåklagaren är landets högsta åklagare och har ansvaret för ledning och tillsyn av åklagarväsendet. Riksåklagaren ska verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid åklagarnas rättstillämpning. Riksåklagaren är också chef för Åklagarmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten leds av en generaldirektör.

Åklagarväsendets organisation och verksamhet regleras främst i 7 kap. rättegångsbalken och i åklagarförordningen. Därutöver får Åklagarmyndigheten, efter samråd med Ekobrottsmyndigheten, meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet i åklagarverksamheten. Utfärdade föreskrifter och allmänna råd framgår av Åklagarmyndighetens författningssamling (ÅFS). Åklagarmyndigheten ska när den meddelar föreskrifter utgå från att Ekobrottsmyndigheten är en självständig myndighet under regeringen. (Se 1 b § åklagarförordningen.) Åklagarnas verksamhet påverkas också av de riktlinjer för åklagarverksamhet som beslutas av riksåklagaren, (RåR). Som exempel kan nämnas etiska riktlinjer för åklagarväsendet och riktlinjer för förundersökningsbegränsning. Syftet med riktlinjerna är att få en enhetlig rättstillämpning och bidra till utvecklingen av rättspraxis. Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten beslutar även interna riktlinjer som är styrande för respektive myndighets verksamhet (ÅMR och EBMR).

Åklagare har juristexamen och är notariemeriterade. De, även åklagare som är anställda vid Ekobrottsmyndigheten, rekryteras till åklagaryrket och genomgår under sina första anställningsår en obligatorisk grundutbildning vid Åklagarmyndigheten.

Under aspiranttjänstgöringen (de första nio till tolv månaderna) består utbildningen av praktisk träning och utbildning på den lokala arbetsplatsen under ledning av en erfaren handledare. Under den perioden får aspiranten också möjlighet att genomföra praktik hos polisen. Efter att aspiranttjänstgöringen övergått till en tillsvidareanställning som assistentåklagare, påbörjas en grundutbildning som är arbetsintegrerad på så sätt att teori varvas med praktik. Den består av åtta delkurser där internat- och distansundervisning varvas. Grundutbildningen är utspridd över två år. Några av de ämnen som tas upp under utbildningen är förundersökningsledning, tvångsmedel, brottmålsprocessen, kriminalteknik och förhörsteknik.

För åklagare som genomgått grundutbildningen erbjuds vidareutbildningar som täcker många områden samt interna seminarier där åklagarna får möjlighet till erfarenhetsutbyte.

4.2 Åklagarmyndighetens uppdrag och organisation

Åklagarmyndighetens uppdrag beskrivs i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten. I instruktionen anges bland annat följande. Åklagarmyndigheten ansvarar för den allmänna åklagarverksamheten med undantag för den åklagarverksamhet som Ekobrottsmyndigheten ska bedriva (1 §). Myndigheten ska se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring, arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet och delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten (2 §). Myndigheten ska verka för samordning och effektivitet inom åklagarväsendet i syfte att upprätthålla en enhetlig och sammanhållen åklagarverksamhet i Sverige samt arbeta för att förtroendet för åklagarväsendet upprätthålls (4 §). I linje med myndighetens uppdrag är en av åklagarens huvuduppgifter att leda brottsutredningar, besluta i åtalsfrågan och föra talan i domstol. Därutöver har åklagare andra uppgifter.

Åklagarmyndigheten består av fyra åklagarområden, en nationell avdelning och en särskild åklagarkammare som tillsammans svarar för den operativa åklagarverksamheten. Därutöver finns ett utvecklingscentrum samt verksamheten vid huvudkontoret. Åklagarområdena består av 31 allmänna kamrar och den nationella avdelningen består av fyra riksenheter och en enhet vid Eurojust. Åklagarmyndigheten

består av drygt 2 100 medarbetare, varav närmare 1 400 åklagare och knappt 800 administrativ personal.

Inflödet till Åklagarmyndigheten mäts med måtten inkomna ärenden och brottsmisstankar. Ett ärende kan avse annat än ansvar för brott, exempelvis begäran om kontaktförbud, yttrande i ärenden om rättspsykiatrisk vård och ansökan om internationellt rättsligt samarbete. Ärenden som avser annat än ansvar för brott utgör knappt fyra procent av alla inkomna ärenden per år. I tabellerna nedan redovisas antalet inkomna och avslutade ärenden respektive antalet inkomna och beslutade brottsmisstankar vid Åklagarmyndigheten.

Tabell 4.1 Antal inkomna och avslutade ärenden

	2024	2023	2022	2021
Inkomna ärenden	191 606	177 889	176 530	182 734
Avslutade ärenden	199 339	187 066	185 426	189 498

Källa: Åklagarmyndighetens årsredovisning.

Tabell 4.2 Antal inkomna och beslutade brottsmisstankar

	2024	2023	2022	2021
Inkomna brottsmisstankar	400 494	388 381	390 012	428 671
Beslutade brottsmisstankar	408 471	393 663	397 804	439 654

Källa: Åklagarmyndighetens årsredovisning.

4.3 Ekobrottsmyndighetens uppdrag och organisation

Ekobrottsmyndigheten inrättades den 1 januari 1998. Myndighetens uppgifter och organisation regleras huvudsakligen i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

Enligt instruktionen ansvarar myndigheten för bekämpning av ekonomisk brottslighet i den omfattning som anges i instruktionen (1 §). Av instruktionen framgår också bland annat följande. Myndigheten ska se till att personer som begår ekonomiska brott blir föremål för brottsutredning och lagföring, arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet och delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten (2 §). Myndigheten ska också bedriva brottsförebyggande arbete som avser ekonomisk brottslighet (4 §). I det ingår att lämna information om

den brottsligheten till andra myndigheter samt till kommuner, näringsliv, organisationer och allmänheten. Vidare ska myndigheten följa och analysera utvecklingen och rättstillämpningen när det gäller ekonomisk brottslighet och utarbeta förslag till åtgärder. Myndigheten ska också samordna åtgärder mot ekonomisk brottslighet (5 §). Myndigheten ska handlägga vissa särskilda måltyper (9 §). Hit hör mål om brott mot borgenärer enligt 11 kap. brottsbalken, t.ex. oredlighet mot borgenärer och bokföringsbrott, brott mot skattebrottslagen, t.ex. skattebrott och försvårande av skattekontroll samt brott mot aktiebolagslagen (2005:551), t.ex. brott som omfattar överträdelse av låneförbudet. Även annan brottslighet med särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande handläggs av myndigheten, t.ex. bedrägeri, förskingring, trolöshet mot huvudman, mutbrott och penningtvättsbrott.

Bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten var fram till år 2013 uppdelad mellan Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Sedan den 1 juli 2013 har Ekobrottsmyndigheten ett nationellt ansvar för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Liksom för åklagare vid Åklagarmyndigheten är Ekobrottsmyndighetens åklagares huvuduppgifter att leda brottsutredningar, besluta i åtalsfrågan och föra talan i domstol.

Ekobrottsmyndigheten består av omkring 800 medarbetare, varav bland annat drygt 140 åklagare, varav de flesta är seniora åklagare (se om detta i avsnitt 4.4), närmare 190 civila utredare såsom ekorevisorer och ekobrottsutredare, över 200 polismän och drygt 70 administratörer. De polismän som är placerade vid Ekobrottsmyndigheten är anställda av Polismyndigheten. Den operativa verksamheten utgörs av tre verksamhetsområden. Det är utrednings- och lagföringsverksamheten, den brottsförebyggande verksamheten samt underrättelseverksamheten.

I den operativa verksamheten finns tio ekobrottskamrar och en finansmarknadskammare som bedriver utrednings- och lagföringsverksamheten samt sex polisoperativa enheter som bedriver underrättelseverksamheten och ett brottsförebyggande kansli. Vid Ekobrottsmyndigheten leds förundersökningar endast av åklagare. År 2023 inrättades en nationell mängdbrottsenhet på en av ekobrottskamrarna. Enheten ska ta emot och fördela samtliga inkommande brottsanmälningar samt leda förundersökningar i och besluta om

lagföring av mängdbrottsärenden. Enheten ska säkerställa en enhetlig registrering och fördelning av inkommande brottsanmälningar samt verka för en mer rättssäker och effektiv hantering av mängdbrottsärenden.

I många av de ärenden som handläggs vid kamrarna, främst gällande skattebrott, får Ekobrottsmyndighetens åklagare biträde i brottsutredningen av Skatteverket.

Ekobrottsmyndigheten delar in sina ärenden i mängdärenden, projektärenden och särskilt krävande ärenden (samt övriga ärenden som inte kommer att behandlas närmare). Med *mängdärenden* avses ärenden som kan handläggas enligt standardiserade utredningsrutiner där den effektiva utredningstiden understiger åtta timmar. Det är framför allt ärenden med brottsmisstanke om bokföringsbrott av normalgraden som kategoriseras som mängdärenden. *Projektärenden* är ärenden som kräver fler utredningsåtgärder än mängdbrottsärendena men ändå är av sådan beskaffenhet att de i allt väsentligt kan handläggas med förenklade utredningsrutiner. Den sammanlagda effektiva utredningstiden ska understiga 80 timmar för att bedömas som ett projektärende. Det kan vara ärenden som kräver flera förhör och där det kan vara aktuellt med husrannsakan eller frihetsberövanden. Bland projektärendena finns såväl mindre omfattande projektärenden som övriga projektärenden. *Särskilt krävande ärenden* är ärenden med komplicerad brottslighet som är krävande att handlägga och därför normalt bör utredas av en utredningsgrupp med flera specialister under ledning av en åklagare. Det kan exempelvis handla om ärenden med internationella kopplingar eller där hemliga tvångsmedel är av stor vikt för utredningen.

Inkomna ärenden registreras inledningsvis i första hand som mängd- eller projektärenden och endast ett fåtal som särskilt krävande ärenden. Detta beror på att det inledningsvis kan vara svårt att bedöma om det handlar om ett särskilt krävande ärende. Under utredningens gång omregistreras ärenden av större omfattning och komplexitet till särskilt krävande ärenden när det utifrån behovet av utredningsåtgärder och resurser står klart att ärendet tillhör denna ärendetyp. I tabellen nedan anges antalet inkomna ärenden till Ekobrottsmyndigheten fördelat efter ärendetyp. *Övriga ärenden* är inte redovisade.

Tabell 4.3 Antalet inkomna ärenden fördelat efter ärendetyp

	2024	2023	2022	2021
Mängdärenden	3 733	3 782	2 884	2 984
Projektärenden	6 348	4 646	3 994	4 053
Särskilt krävande ärenden	161	154	170	198
Totalt	10 431	8 752	7 262	7 473

Källa: Cäsa.

4.4 Åklagares behörighet och självständighet

Det finns olika åklagare med olika behörighet. I rättegångsbalken görs en åtskillnad mellan allmänna och särskilda åklagare. De allmänna åklagarna kan i princip väcka åtal för alla brott som faller under allmänt åtal. Allmänna åklagare är riksåklagaren och vice riksåklagaren, överåklagare och vice överåklagare, samt chefsåklagare, vice chefsåklagare och kammaråklagare (7 kap. 1 § rättegångsbalken). Dessutom finns extra åklagare och assistentåklagare (7 och 8 §§ åklagarförordningen). Åklagare vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten är allmänna åklagare. En särskild åklagare kan endast väcka åtal om detta framgår av en särskild författningsbestämelse (7 kap. 8 § rättegångsbalken). Justitiekanslern (JK) och riksdagens ombudsmän (JO) samt tullåklagare, den svenska europeiska åklagaren respektive de svenska delegerade åklagarna vid Europeiska åklagarmyndigheten är särskilda åklagare.

En åklagares behörighet att utföra olika arbetsuppgifter kan vara begränsad genom regler i rättegångsbalken och åklagarförordningen. Det gäller t.ex. extra åklagare och assistentåklagare. Extra åklagare får förordnas att utföra uppgifter som ska utföras av åklagare vid myndigheten och assistentåklagare genomgår som sagts grundläggande åklagarutbildning.

Åklagarväsendet har infört befordrade åklagartjänster, seniora åklagare och statsåklagare. En senior åklagare eller en statsåklagare har inte vidare befogenhet än en kammaråklagare enligt rättegångsbalken men är tänkt att ta ansvar för de svåraste ärendena som förekommer på en åklagarkammare eller en ekobrottskammare.

En av åklagarens huvudsakliga uppgifter är som nämnts att leda förundersökningar och att fatta de beslut som denna roll föranleder, t.ex. om tvångsmedel och åtals väckande. En åklagare ska också föra

tal om brott vid domstol samt under vissa förutsättningar besluta om lagföring och påföljd genom strafföreläggande. Dessa uppgifter är tilldelade åklagaren och inte den myndighet vid vilken han eller hon är anställd. Åklagaren intar därmed i det enskilda fallet i sin tjänsteutövning en självständig ställning, likartad den som en domare innehar. Det innebär bland annat att en överordnad åklagare inte kan ge anvisningar till en lägre åklagare om hur ett enskilt ärende ska handläggas. En överordnad åklagare kan alltså inte beordra en lägre åklagare att väcka eller lägga ned visst åtal eller på annat sätt bestämma hur åklagaren ska besluta i ett enskilt ärende. Eventuella anvisningar till den lägre åklagaren om hur han eller hon ska besluta i ett enskilt fall är inte bindande för honom eller henne. Den överordnade åklagaren får i stället överta uppgiften och besluta själv (devolutionsprincipen). På så sätt kan en åklagares beslut komma att omprövas av en överordnad åklagare. (Se Ekelöf m.fl., Rättegång. Första häftet, Juno version 9, s. 213.)

5 Förundersökning

5.1 Regleringen av förundersökning i huvuddrag

De grundläggande reglerna om förundersökning finns främst i 23 kap. rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen. En förundersökning syftar bland annat till att ta reda på om det föreligger ett brott och vem som i så fall skäligen kan misstänkas för brottet, så att åklagaren ska kunna ta ställning till om åtal ska väckas samt, i förekommande fall, kunna lägga fram bevisning vid en huvudförhandling. En förundersökning syftar också till att ge den misstänkte inblick i åklagarens bevismaterial och göra det möjligt för honom eller henne att förbereda sitt försvar, exempelvis genom att få bevismaterialet kompletterat.

Beslut att inleda en förundersökning ska fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren. En förundersökning inleds även genom att en polisman beslutar om och verkställer ett tvångsmedel enligt 24–28 kap. om inte vissa angivna förutsättningar är för handen. När förundersökningen leds av åklagaren, får han eller hon anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för att genomföra den. Åklagaren får också uppdra åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet. (Se 23 kap. 3 § rättegångsbalken.) Åklagaren har också möjlighet att anlita biträde av andra myndigheter, t.ex. Skatteverket. Vidare får allmän åklagare, när en förundersökning leds av denne, begära biträde av Tullverket, en tulltjänsteman eller Kustbevakningen. Åklagaren får också ge i uppdrag åt en tulltjänsteman eller en kustbevakningstjänsteman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt (se 8 kap. 30 § tullbefogenhetslagen [2024:710] och 3 kap. 3 § tredje stycket kustbevakningslagen [2019:32]).

Utöver Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och åklagaren får även Tullverket och Kustbevakningen fatta beslut om att inleda och leda förundersökning angående vissa angivna brott. De befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har enligt rättegångsbalken gäller då Tullverket eller Kustbevakningen. (Se 8 kap. 3 § första och andra stycket tullbefogenhetslagen och 3 kap. 3 § första stycket kustbevakningslagen).

Leds förundersökningen av någon annan än åklagare, ska undersökningsledaren hålla åklagaren underrättad om förundersökningens gång, i den mån det behövs med hänsyn till brottets beskaffenhet eller omständigheterna i övrigt (se 2 § förundersökningskungörelsen).

Om det uppstår delade meningar mellan åklagare och annan möjlig undersökningsledare om vem som ska leda förundersökningen är det alltid åklagare som avgör om förhållandena är sådana att ledningen av förundersökningen ska ske av åklagaren (se Ett reformerat åklagarväsende, SOU 1992:61 s. 280).

Åklagarmyndigheten har i samråd med Polismyndigheten, Tullverket respektive Kustbevakningen utarbetat föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål.

5.2 Principer för förundersökning

Rättegångsbalken föreskriver ett antal grundläggande principer för hur en förundersökning ska bedrivas. Principerna, som beskrivs kortfattat nedan, anses ha sådan generell betydelse att de bör tillämpas även utanför själva förundersökningen, bland annat vid beslut om en förundersökning ska inledas (se Lindberg, Rättegångsbalk [1942:740] 23 kap. 4 §, Lexino 2025-03-12, Juno). Principerna är objektivitetsprincipen, hänsynsprincipen och skyndsamhetsprincipen.

Objektivitetsprincipen: En förundersökning ska bedrivas objektivt. Förundersökningsledaren och den som biträder honom eller henne ska söka efter, ta till vara och beakta omständigheter och bevis oavsett om de är till den misstänktes fördel eller nackdel. (Se 23 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken.) Principen syftar till att säkerställa att förundersökningen ger ett så tillförlitligt underlag som möjligt för beslut under förundersökningen och för bedömningen i åtalsfrågan. Den skapar också förutsättningar för en rättssäker process. Ytterst kan principen sägas syfta till att säkerställa att oskyldiga

inte döms för brott. Objektivitetsprincipen måste alltså gälla i all brottsutredande verksamhet. Kravet på objektivitet omfattar alla som har i uppdrag att delta i den brottsutredande verksamheten, dvs. åklagare, polisanställda och tjänstemän hos andra brottsutredande myndigheter, när dessa fullgör uppgifter som hör till nämnda verksamhet. (Se Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m., SOU 2011:45 s. 118.) Objektivitetsprincipen gäller under hela brottmålsprocessen, även efter det att åtal har väckts (se bland annat Förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet, prop. 2015/16:68 s. 28 f.).

Hänsynsprincipen: Förundersökningen ska bedrivas så att ingen onödigt utsätts för misstanke eller orsakas kostnad eller olägenhet (se 23 kap. 4 § andra stycket första meningen rättegångsbalken). Principen innebär att förundersökningen ska genomföras med iakttagande av diskretion. Den ska tillämpas gentemot alla som involveras i en förundersökning och förutsätter att det tas praktiska hänsyn och att de berördas integritet värnas (se Lindberg, Rättegångsbalk [1942:740] 23 kap. 4 §, Lexino 2025-03-12, Juno). Det förhållandet att förhör enligt 5 § förundersökningskungörelsen som huvudregel ska hållas på tid och plats som antas medföra minsta olägenhet för den hörde är ett uttryck för hänsynsprincipen. Det samma gäller regleringen i 17 § förundersökningskungörelsen som innebär att förhör med den som är under 18 år ska planeras och verkställas så att det inte uppkommer fara för att den som hörs tar skada och att det bör tillses att det inte väcks uppmärksamhet kring förhöret. Se även t.ex. 28 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken.

Skyndsamhetsprincipen: En förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger (se 23 kap. 4 § andra stycket andra meningen rättegångsbalken). Principen har tillkommit både av hänsyn till det allmänna och till de som berörs av förundersökningen. Den syftar dock framför allt till att skydda den misstänkte och brottsoffret mot ett alltför utdraget förfarande. (Se Lindberg, Rättegångsbalk [1942:740] 23 kap. 4 §, Lexino 2025-03-12, Juno.) Bestämmelser om särskild skyndsamhet vid misstanke om brott av underåriga finns i 4 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

5.3 Förundersökningsplikten

En förundersökning ska enligt huvudregeln i 23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Anledning att anta anses uttrycka den lägsta nivån av brottsmisstanke (se bland annat prop. 1986/87:112 s. 102 och Lindberg, Rättegångsbalk [1942:740] 23 kap. 1 §, Karnov 2025-03-12, Juno). Enligt JO kan en förundersökning inledas på mycket svaga misstankar så snart misstankarna avser något som objektivt sett kan vara ett brott (se JO 1953 s. 105 och 107). Lösa misstankar om att en person är inblandad i viss typ av brottslighet anses inte vara en tillräcklig grund för att inleda förundersökning.

Principen om en absolut förundersökningsplikt har ansetts innebära en skyldighet att inleda utredning endast då det ligger inom det rimligas gräns att anta att en utredning kan leda till att saken blir uppklarad och någon kan lagföras för brottet. Förundersökningsplikten har därmed flera undantag.

Enligt 23 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken behöver en förundersökning inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Typexempel på detta är cykelstölder utan spaningsuppslag eller situationer när den misstänkte lämnat landet och inte kan förväntas utlämnas. Arbetsbelastningen för åklagare, polisanställda eller civila utredare utgör däremot inte ett skäl för att tillämpa denna bestämmelse. En förundersökning kan också läggas ner av processekonomiska skäl enligt bestämmelsen om förundersökningsbegränsning i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken. Vidare behöver förundersökning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken inte heller genomföras om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det är fråga om ett brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Då genomförs i stället en s.k. förenklad utredning.

5.4 När förundersökning har inletts

Förundersökningen kan delas in i två skeden. Det första skedet innefattar spanings- och efterforskningsåtgärder för att utreda om ett brott har begåtts och vem som i så fall kan misstänkas för brottet. Under det andra skedet görs den ytterligare utredning som behövs för att få underlag för bedömningen av om det finns tillräckliga skäl

för åtal. Flera brott kan utredas inom en förundersökning. Utredningar om brott och misstänkta som är mer eller mindre länkade till varandra bör så långt som möjligt bedrivas i ett sammanhang (se Diesen m.fl., Förundersökning, 5 uppl., 2019, s. 235). I det följande redovisas några av de grundläggande reglerna för hur en förundersökning ska bedrivas.

Under förundersökningen kan det bli aktuellt att göra en anmälan hos rätten om att en offentlig försvarare ska utses för den misstänkte eller ett målsägandebiträde för brottsoffret (se 23 kap. 5 § rättegångsbalken). Det får hållas förhör med alla som kan antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (se 23 kap. 6 § rättegångsbalken). Den som ska höras får under vissa förutsättningar kallas vid vite (se 23 kap. 6 a § rättegångsbalken) och får i vissa fall hämtas till förhöret (se 23 kap. 7 § rättegångsbalken). Det kan vidare bli aktuellt att använda tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken, exempelvis gripande, anhållande, beslag, husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning.

När förundersökningen kommit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet ska den misstänkte underrättas om misstanken när han eller hon hörs (se 23 kap. 18 § rättegångsbalken). Allmänt sett innebär beviskravet ”skäligen kan misstänkas” att det krävs konkreta objektiva underbyggda omständigheter av en viss styrka som pekar på att just den misstänkte har begått brottet (se bland annat JO 1992/93 s. 204, JO 1993/94 s. 101 och JO 2000/01 s. 100). Den misstänkte och försvararen har därefter rätt att fortlöpande ta del av det som förekommer under förundersökningen, i den mån det kan ske utan men för utredningen och med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. När undersökningsledaren har slutfört den utredning som han eller hon anser vara nödvändig har den misstänkte och försvararen rätt att ta del av materialet. De sistnämnda får begära att förundersökningen kompletteras. Innan de har fått skäligen tid att anföra det som de anser är nödvändigt får något beslut om åtal inte fattas. (Se 23 kap. 18 a § rättegångsbalken.)

Har en fullständig förundersökning utförts ska beslut om åtal meddelas (se 23 kap. 20 § rättegångsbalken). Beslutet i åtalsfrågan kan vara positivt (att åtala) eller negativt (att åtal inte ska väckas) och fattas av åklagare (jfr 20 kap. rättegångsbalken). Det ska föras ett protokoll över det som har förekommit vid förundersökningen

om det är av betydelse för utredningen (se 23 kap. 21 § rättegångsbalken). Innan åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan ska förundersökningsprotokollet enligt 23 § andra stycket förundersökningskungörelsen ha fått sin slutliga form. Om åtal beslutas har den misstänkte och försvararen rätt att få en papperskopia av protokollet eller anteckningar från förundersökningen (se 23 kap. 21 a § rättegångsbalken). Innan ett förundersökningsprotokoll ges in till domstol i samband med åtal ska det rensas från sådant som inte rör åtalet (se 45 kap. 7 § rättegångsbalken). När åtal väckts får förundersökningen kompletteras om det finns behov av ytterligare utredning (se 23 kap. 23 § rättegångsbalken).

Om det inte längre finns anledning att fullfölja förundersökningen, ska den läggas ner (se 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken). Det kan t.ex. finnas skäl att avsluta förundersökningen om det saknas spår efter gärningsmannen. En förundersökning får också läggas ner av processekonomiska skäl, s.k. förundersökningsbegränsning (se 23 kap. 4 a § rättegångsbalken).

5.5 Förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § rättegångsbalken

I vissa fall då det i och för sig finns förutsättningar för att driva en utredning vidare, ger reglerna om förundersökningsbegränsning i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken möjligheter till ett nedläggningsbeslut. Den s.k. disproportionalitetsregeln i bestämmelsens första styckes första punkt innebär att en utredning får läggas ned om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader. Bestämmelsen är särskilt avsedd att användas när det skulle krävas exempelvis omfattande utredningsåtgärder av civilrättslig karaktär. Tillämpningen ska ske med försiktighet. Enligt andra punkten i första stycket i lagrummet kan förundersökningen vidare läggas ned när omständigheterna är sådana att det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kap. rättegångsbalken eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned. Om det finns förutsättningar för att lägga ned en förundersökning enligt

de angivna två punkterna i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken redan innan en sådan har inletts, får det beslutas att förundersökning inte ska inledas (se paragrafens andra stycke).

Beslut enligt 23 kap. 4 a § rättegångsbalken att lägga ned en förundersökning meddelas av den åklagare som leder förundersökningen om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken (de s.k. bötesfallen, villkorligdomfallen, konkurrensfallen och vårdfallen) eller om särskild åtalsprövning. Detsamma gäller beslut att inte inleda förundersökning i motsvarande fall. Om förundersökningen leds av Polismyndigheten beslutar undersökningsledaren där i dessa frågor. Övriga beslut enligt 23 kap. 4 a § rättegångsbalken meddelas av åklagare. Åklagaren är alltså ensam behörig att besluta om förundersökningsbegränsning i de s.k. disproportionsfallen (första stycket första punkten) och s.k. extraordinära fall (första stycket andra punkten och 20 kap. 7 § andra stycket) samt att enligt andra stycket i motsvarande fall besluta att inte inleda förundersökning.

Riksåklagaren har gett vägledning för åklagarnas tillämpning av reglerna om förundersökningsbegränsning. Syftet med riktlinjerna är att tillgodose intresset av enhetlighet i tillämpningen och att ge underlag för en mer effektiv brottsbekämpning. Riktlinjerna ger åklagaren stöd för att koncentrera utredningsresurser och undvika att rättegångar blir onödigt omfattande. På så sätt skapas förutsättningar för en snabb lagföring och frigörs resurser för att utreda andra brott. Riktlinjerna ska tillämpas aktivt och konsekvent på ett så tidigt utredningsstadium som möjligt. För att omständigheter som talar för att begränsa en utredning ska uppmärksammas så tidigt som möjligt krävs löpande dialog med utredande myndigheter, liksom en effektiv ärendesamordning. I riktlinjerna lyfts bland annat fram att vid bekämpning av ekonomiska brott kan en lång beräknad tidsåtgång för utredning av ett visst brott leda till generös tillämpning av förundersökningsbegränsning i åtalsunderlåtelsefallen. (Se Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse, RåR 2021:1.)

5.6 Närmare om undersökningsledarens uppgifter

Uppgifterna för undersökningsledaren kan schematiskt beskrivas på följande sätt.

- Dra upp riktlinjer för utredningsarbetet
- Besluta om tvångsmedel och andra åtgärder som enligt lag ankommer på undersökningsledare
- Fortlöpande följa utredningsarbetet, göra bedömningar och ge direktiv för fortsatta åtgärder
- Avsluta utredningsarbetet helt eller delvis så snart förhållandena ger anledning till det
- Kontrollera att utredningen bedrivs effektivt och rationellt och samtidigt tillgodose krav på objektivitet och värnandet av enskildas rättssäkerhetsintressen.

En åklagare som är förundersökningsledare ska dessutom göra följande.

- Fortlöpande bedöma juridiska frågor av sådan karaktär att de bör prövas av åklagare
- Besluta om tvångsmedel i de fall som enligt lag ankommer på åklagare
- Hantera frågor som kräver domstolsmedverkan
- Överväga förundersökningsbegränsning
- Besluta i frågan om lagföring (åtal, strafföreläggande, åtalsunderlåtelse).

En förundersökning ska aktivt drivas framåt. Kravet på en aktiv undersökningsledning gör sig särskilt gällande när det gäller mer komplicerade utredningar, t.ex. sådana som kräver viss specialistkompetens. Bedömningar som kan behöva göras i mer komplicerade utredningar kan röra frågor om det ska tas in särskild ekonomisk sakkunskap i utredningen eller frågor med internationell anknytning.

För att en undersökningsledare på ett effektivt sätt ska kunna fullgöra uppgifterna krävs att han eller hon aktivt tar del i och leder

utredningsarbetet. I relativt okomplicerade utredningar inskränks undersökningsledarens medverkan i praktiken ofta till vissa punktinsatser.

De flesta förundersökningar som inte är rutinbetonade kräver som regel någon form av direktiv och en fortlöpande kontroll från undersökningsledaren av arbetet. Omfattningen och utformningen av direktiven kan och bör variera. Direktiven meddelas muntligen eller skriftligen. Skriftliga direktiv lämnas som regel i mer komplicerade förundersökningar, exempelvis vid utredningar om ekonomisk brottslighet. Direktiv för förundersökningar går sällan in på rent tekniska detaljer som hur beslutade åtgärder ska genomföras, utan tar i regel snarare sikte på att ange inriktning och övergripande målsättning. Det är dock givet att direktiven måste anpassas till utredningsarbetets svårhetsgrad och kompetensen hos de som biträder.

Undersökningsledaren ansvarar för att fortlöpande bedöma bevisningens styrka för lagföring, att rekvisiten för brottet är uppfyllda och att förundersökningen är komplett. Han eller hon ansvarar också för att inte arbete läggs ned i onödan på sådant som inte är relevant. Allt eftersom utredningen fortskrider finns det ett behov av fortlöpande kontakter mellan utredningspersonalen och undersökningsledaren så att denne kan överväga ytterligare utredningsåtgärder, behovet av tvångsåtgärder, möjligheterna att avsluta utredningsarbetet m.m. När en förundersökning ledd av en polisanställd eller en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen redovisas till en åklagare är det undersökningsledaren som ansvarar för innehållet och kvaliteten i förundersökningsprotokollet.

När det gäller förundersökning i fråga om ekonomisk brottslighet ställs särskilda krav på åklagaren. Det är nödvändigt att åklagaren aktivt går in i förundersökningen redan från början och är väl insatt i problemställningar och utredningsmaterial. I dessa ärenden, som ofta är större och mer komplicerade, är det vanligt att förundersökning inleds genom att undersökningsledaren utformar ett relativt utförligt, skriftligt beslut där inriktningen av utredningen och direktiven för dess bedrivande anges. Åklagaren måste nära följa utredningen och lämna direktiv så att resurserna utnyttjas på det effektivaste sättet. Bestämmelserna om förundersökningsbegränsning får ofta stor betydelse. Reglerna ger åklagaren möjlighet att koncentrera utredningen till de mest straffvärda delarna och till frågor där utredningen kan genomföras med rimliga resursinsatser.

5.7 Förundersökningsledning av andra än åklagare

5.7.1 Förundersökningsledning inom Polismyndigheten

Polismyndigheten får inleda förundersökning enligt 23 kap. 3 § rättegångsbalken. Enligt paragrafen gäller också att om förundersökningen har inletts av Polismyndigheten och saken inte är av enkel beskaffenhet, ska förundersökningsledningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet eller om sådant övertagande annars är motiverat av särskilda skäl.

Det är sedan år 2016 möjligt att förordna annan anställd (civil utredare) vid Polismyndigheten än polisman att vara undersökningsledare. Dock får endast en särskilt kvalificerad beslutsfattare som har den utbildning, kompetens och erfarenhet som krävs förordnas. (Se 8 § polisförordningen [2014:1104] och jfr Polismyndighetens handbok för förordnande av förundersökningsledare, PM 2021:37.)

Av 2 § Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål (ÅFS 2005:9) framgår att åklagaren får överlämna till Polismyndigheten att leda förundersökningen om saken är av enkel beskaffenhet och åklagaren inte av annan anledning som anges i författningen ska leda förundersökningen. I en bilaga till författningen listas brott där saken som regel ska anses vara av enkel beskaffenhet och förundersökning i normalfallet ska ledas av Polismyndigheten (se 4 § ÅFS 2005:9 och bilagan till ÅFS 2005:9). Bland brotten som anges där finns olovlig identitetsanvändning (4 kap. brottsbalken), bedrägeri (9 kap. brottsbalken), urkunds-förfalskning och brukande av falsk urkund (14 kap. brottsbalken), osant intygande, brukande av osann urkund och missbruk av urkund (15 kap. brottsbalken). Också brott mot flera uppräknade specialstraffrättsliga bestämmelser finns med i bilagan. Angående brott mot specialstraffrättsliga bestämmelser som inte särskilt nämns i bilagan anges att saken ska anses vara av enkel beskaffenhet om inte svårare straff än fängelse i sex månader kan följa på brottet.

Drygt en tredjedel av uppräknade brottstyper i bilagan till ÅFS 2005:9 kräver i vissa fall särskild åtalsprövning. En sådan prövning sker senast vid slutförd utredning. Särskild åtalsprövning får göras endast av åklagare. Däremot kan Polismyndigheten som leder en förundersökning, under vissa förutsättningar, lägga ned den om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av sådan särskild åtalsprövning. Polismyndigheten har också rätt att

besluta att inte inleda förundersökning om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av sådan särskild åtalsprövning. I fall där beslutet om förundersökningsbegränsning ska fattas av åklagare, ska ärendet snarast överlämnas till honom eller henne för beslut om den fortsatta handläggningen. (Se 23 kap. 4 a § rättegångsbalken och 11 § ÅFS 2005:9.) Om det begärs prövning av Polismyndighetens beslut att inte inleda förundersökning eller att lägga ned en sådan ska prövningen göras av åklagare (se 12 § ÅFS 2005:9).

Även beträffande brott som inte anges i bilagan till ÅFS 2005:9 kan omständigheterna i det enskilda fallet vara sådana att saken bedöms vara av enkel beskaffenhet och att Polismyndigheten därför bör ansvara för utredningen (se 4 § andra stycket ÅFS 2005:9). I allmänna råd till nämnd paragraf anges att åklagaren i dessa fall redan inledningsvis, efter samråd med Polismyndigheten, bör göra en bedömning i frågan om vem som ska vara undersökningsledare.

Det finns också bestämmelser i ÅFS 2005:9 om att åklagaren ska leda eller överta förundersökning beträffande brott som anges i bilagan som brott av enkel beskaffenhet. I 5 § påminns t.ex. om att det finns särskilda regler om att förundersökning mot anställd inom polisen i allmänhet ska ledas av åklagare. Åklagare ska också enligt 6 § leda förundersökning när brottet innefattar våld eller hot om våld mot närstående eller tidigare närstående person, eller när brottet innefattar en sexuell handling mot någon som är under 18 år. Vidare ska åklagare enligt 7 § ÅFS 2005:9 överta ledningen av förundersökningen bland annat när det under förundersökningen krävs annan åtgärd av domstol än förordnande av offentlig försvarare eller målsägandebiträde, t.ex. förordnande av särskild företrädare för barn eller utseende av sakkunnig. Samma paragraf anger också att åklagaren ska ta över förundersökningsledningen när det bör ske en samordning mellan olika länder, när fråga om bevistalan aktualiseras, när brottet är svårbedömt eller det annars med hänsyn till utredningens art är påkallat att åklagaren leder förundersökningen eller när ett brott kan föranleda talan om företagsbot.

Åklagare ska därtill enligt 8 § överta ledningen av förundersökningen i följande fall.

- När någon som är under 15 år ska höras under förundersökningen och detta påkallar att åklagare leder förundersökningen.

- När den misstänktes psykiska status påtagligt kan antas avvika från det normala och svårare straff än böter kan följa på brottet.
- När en ansökan om kontaktförbud eller en ansökan om europeisk skyddsorder har gjorts.
- När fråga uppkommer om användande av annat tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken än husrannsakan som inte är av större omfattning, avspärrning, förbud m.m. för säkerställande av utredning om brott, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, beslag samt tagande av fotografi, fingeravtryck och annan dylik åtgärd.

Av de allmänna råden till 8 § framgår att sedan åtgärden som medfört att åklagaren enligt paragrafen inträtt som undersökningsledare har genomförts eller det av andra skäl inte längre är påkallat att åklagaren är förundersökningsledare får åklagaren, med vissa undantag, återföra ledningen av förundersökningen till Polismyndigheten.

Polismyndighetens riktlinjer för ledning av förundersökning av brottmål (PM 2019:11) motsvarar ÅFS 2005:9. Uppdatering av riktlinjerna pågår.

5.7.2 Förundersökningsledning inom Tullverket

Tullverket får fatta beslut om att inleda förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken angående brott som anges i 8 kap. 1 och 2 §§ tullbefogenhetslagen. De befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har enligt rättegångsbalken gäller i sådant fall Tullverket. Om saken inte är enkel, ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Allmän åklagare ska också i andra fall överta ledningen när det behövs av särskilda skäl. När en förundersökning leds av en allmän åklagare får åklagaren anlita biträde av Tullverket. Åklagaren får också uppdra åt tjänstemän vid Tullverket att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet. Det anförda framgår av 8 kap. 3 § tullbefogenhetslagen som enligt 14 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner även tillämpas för brott mot den lagen.

Beslut om att inleda förundersökning och andra beslut av en undersökningsledare får endast fattas av en tjänsteman som Tull-

verket utsett och som har genomgått den utbildning som Tullverket föreskriver (se 1 kap. 8 § tullbefogenhetsförordning [2024:759]).

Om förundersökningen leds av Tullverket får myndigheten anlita biträde av Kustbevakningen eller en kustbevakningstjänsteman (se 8 kap. 4 § andra stycket tullbefogenhetslagen och 4 kap. 4 § andra stycket kustbevakningslagen). En tulltjänsteman som Tullverket har förordnat får leda en förundersökning mot den som inte har fyllt arton år (se 8 kap. 5 § andra stycket tullbefogenhetslagen).

Har åklagare beslutat att inleda förundersökning, får åklagaren överlämna till Tullverket att leda förundersökningen om saken är av enkel beskaffenhet och det inte heller finns någon annan anledning till att åklagare ska leda förundersökningen. (Se 2 § Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål som även kan ledas av Tullverket [ÅFS 2013:3].)

Om saken är av enkel beskaffenhet ska förundersökning ledas av Tullverket, dock med vissa undantag (se 4 § ÅFS 2013:3). Liksom i ÅFS 2005:9 finns en bilaga, till vilken det hänvisas i 4 §. Till skillnad från i ÅFS 2005:9 utgörs brotten i bilagan till ÅFS 2013:3 av brott där saken normalt inte är av enkel beskaffenhet. Övriga brott som kan bli aktuella, dvs. de som inte finns i bilagan, anses följaktligen vara av enkel beskaffenhet.

Som undantag i fråga om brott av enkel beskaffenhet anges i 6 § ÅFS 2013:3 bland annat följande:

- Det krävs annan åtgärd av domstol än förordnande av offentlig försvarare.
- Det bör ske en samordning mellan olika länder.
- Ärendet är juridiskt komplicerat eller det annars med hänsyn till utredningens art är påkallat att åklagaren leder förundersökningen.
- Brottet kan föranleda talan om företagsbot.
- Den misstänkte är under 18 år.
- Någon som är under 15 år ska höras under förundersökningen.
- Särskild åtalsprövning är föreskriven.
- Fråga uppkommer om användande av tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken, dock inte om det endast gäller husrannsakan som inte är av större omfattning, avspärning,

förbud m.m. för säkerställande av utredning om brott, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och beslag.

Enligt de allmänna råden till 6 § kan åklagaren, med vissa undantag, återföra ledningen av förundersökningen till Tullverket sedan åtgärden som medfört att åklagaren inträtt som undersökningsledare har genomförts eller det av andra skäl inte längre är påkallat att åklagaren är undersökningsledare.

Tullverket ska i vissa fall lämna underrättelse till åklagaren (se 7 och 8 §§ ÅFS 2013:3).

Undersökningsledaren ska fortlöpande kontrollera om utredningsläget är sådant att det enligt 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken inte längre finns anledning att fullfölja förundersökningen. Undersökningsledaren ska även kontinuerligt kontrollera om det finns förutsättningar för att tillämpa bestämmelserna om förundersökningsbegränsning i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken. Om sådana förutsättningar kan föreligga i ett ärende där Tullverket leder förundersökningen ska detta snarast överlämnas till åklagare för beslut om den fortsatta handläggningen. (Se 9 § ÅFS 2013:3.) Slutligen, om det begärs prövning av Tullverkets beslut att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning, ska prövningen göras av åklagare (se 10 § ÅFS 2013:3).

Uppdatering av riktlinjerna i ÅFS 2013:3 pågår.

Särskilt om tullåklagare

Det har sedan länge funnits vissa tulltjänstemän som har förordnats att föra Tullverkets talan och att besluta om förverkande i vissa fall. De har benämnts tullåklagare både i förarbeten (se t.ex. Smuggling och tullbedrägeri, SOU 1991:84 s. 163, och Ny smugglingslag, Ds 1998:53 s. 418) och i doktrinen (se t.ex. JO 1959 s. 157), dock inte tidigare i lagstiftningen. Sedan november 2024 används dock termen tullåklagare i lagtext.

Tullåklagare har inte den utbildning som krävs för en allmän åklagare och deras befogenhet är förhållandevis begränsad. Befogenheten anges i 9 kap. tullbefogenhetslagen. I mål om brott får talan föras av särskilt förordnade befattningshavare vid Tullverket (tullåklagare) i vissa angivna fall. En förutsättning är att det är uppen-

bart att brottets straffvärde svarar mot böter och att brottet inte ska föranleda någon annan påföljd. En tullåklagare ska tillämpa det som föreskrivs om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse och om allmän åklagares befogenheter och skyldigheter i övrigt. Om saken inte är enkel, eller om det annars behövs av särskilda skäl, ska ärendet överlämnas till allmän åklagare. (Se 9 kap. 1 § tullbefogenhetslagen.) En tullåklagare får också under angivna förutsättningar fatta beslut enligt 3 kap. 4 § lagen (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot (se 9 kap. 2 § tullbefogenhetslagen). Vidare har en tullåklagare behörighet att pröva frågor om förverkande och att i vissa fall besluta om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser (se t.ex. 4 kap. 9 a § lagen [1998:506] om flyttning och kontroll av vissa punktskattepliktiga varor och 4 § lagen [2011:111] om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser). En tullåklagares befogenheter inskränker inte allmän åklagares beslutanderätt (se 9 kap. 3 § tullbefogenhetslagen).

5.7.3 Förundersökningsledning inom Kustbevakningen

I 3 kap. 3 § kustbevakningslagen finns bestämmelser om Kustbevakningens rätt att inleda förundersökning. Kustbevakningen får enligt de bestämmelserna besluta att inleda förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken för särskilt angivna brott. De befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har enligt rättegångsbalken gäller då Kustbevakningen. Vidare ska enligt 3 kap. 3 § kustbevakningslagen, om saken inte är av enkel beskaffenhet, ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet samt i andra fall när det behövs av särskilda skäl. Kustbevakningen ska förordna särskilda befattningshavare att utföra myndighetens uppgifter enligt den paragrafen. Beslut om att inleda förundersökning och andra beslut av undersökningsledaren får fattas av en tjänsteman som har genomgått den utbildning som är föreskriven av Kustbevakningen. (Se 5 § kustbevakningsförordningen [2019:83].)

Av Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål som även kan ledas av Kustbevakningen (ÅFS 2019:3) framgår att när saken är av enkel beskaffenhet ska förundersökningen, med vissa undantag, ledas av Kustbevak-

ningen. Som undantag anges i 4 § ÅFS 2019:3 bland annat att ärendet är juridiskt komplicerat eller det annars med hänsyn till utredningens art är påkallat att åklagaren leder förundersökningen, det under förundersökningen krävs annan åtgärd av domstol än förordnande av offentlig försvarare, särskild åtalsprövning är föreskriven, brottet kan föranleda talan om företagsbot, och att fråga uppkommer om tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken, dock inte husrannsakan som inte är av större omfattning, avspärrning, förbud m.m. för säkerställande av utredning om brott, kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller beslag. Enligt de allmänna råden till 4 § kan åklagaren återföra ledningen av förundersökningen till Kustbevakningen sedan åtgärden som medfört att åklagaren enligt 4 § inträtt som undersökningsledare har genomförts eller det av andra skäl inte längre är påkallat att åklagaren är undersökningsledare. Saken ska normalt anses vara av enkel beskaffenhet om inte svårare straff än fängelse sex månader kan följa på brottet. Även beträffande vissa specifikt angivna brott ska saken normalt anses vara av enkel beskaffenhet.

Om det begärs prövning av Kustbevakningens beslut att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning ska prövningen göras av åklagare (se 11 § ÅFS 2019:3).

Kustbevakningen har i 2 kap. Kustbevakningens föreskrifter och allmänna råd om förundersökningsledning (KBVFS 2021:4) utfärdat föreskrifter och allmänna råd som överensstämmer med bestämmelserna i ÅFS 2019:3.

6 Tvångsmedel under förundersökning

6.1 Regleringen av tvångsmedel i huvuddrag

Det finns inte någon definition av vad som är ett straffprocessuellt tvångsmedel. Med tvångsmedel brukar avses sådana direkta ingripanden mot person eller egendom som görs i myndighetsutövning och som utgör intrång i någons rättssfär. Däremot krävs det inte att åtgärden genomförs med tvång, t.ex. anses även hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation utgöra tvångsmedel.

Sedan länge finns det en noggrann reglering av de tvångsmedel som får användas för utredning av brott. De straffprocessuella tvångsmedlen regleras huvudsakligen i rättegångsbalken.

Eftersom innebörden av olika straffprocessuella tvångsmedel definieras i rättegångsbalken, och regler om tvångsmedel i andra författningar normalt hänvisar till balken, anses den vägledande för tolkning och tillämpning av regler om tvångsmedel i annan lagstiftning. Även utan uttryckliga hänvisningar anses rättegångsbalken vara normerande vid användning av straffprocessuella tvångsmedel (se bland annat regeringens proposition 1993/94:24 med förslag till ändrade regler om kroppsvisitation och kroppsbesiktning, m.m. s. 38 och 58 och Skyddet vid den inre gränsen, SOU 1994:131 s. 113). Det som sägs om tvångsmedlen i rättegångsbalken har därför i stor utsträckning tillämplighet även på tvångsmedel enligt exempelvis smugglingslagen. (Se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?, Juno version 5, s. 47 f.) Motsvarande bestämmelser om tvångsmedel som tidigare fanns i smugglingslagen finns numera i tullbefogenhetslagen och kustbevakningslagen (se prop. 2023/24:132 s. 393 och 395).

Användandet av tvångsmedel ska protokollföras (se t.ex. 27 kap. 13 §, 28 kap. 9, 10 h och 13 §§ rättegångsbalken och 20 § förundersökningskungörelsen).

Tvångsmedel förekommer även utanför brottmålsprocessen. Skatteverkets beskattningsverksamhet får t.ex. med stöd av bestämmelser i skatteförfarandelagen (2011:1244) använda vissa tvångsmedel (bevisssäkring och betalningssäkring). Även i brottsbekämpande myndigheters underrättelseverksamhet förekommer tvångsmedel.

6.2 Principer vid tvångsmedelsanvändning

Reglerna om straffprocessuella tvångsmedel innebär en avvägning mellan samhällets krav på effektiv brottsbekämpning och den enskildes krav på integritet och rättssäkerhet. För att skapa en balans mellan de intressena finns ett antal allmänna principer. Hit hör legalitetsprincipen, ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Dessa principer gäller alltid vid beslut om, och tillämpning av, straffprocessuella tvångsmedel.

Legalitetsprincipen innebär att en myndighet inte utan stöd i lag eller annan författning får ingripa i en enskilds rättssfär. Legalitetsprincipen följer av bestämmelser i 1 och 2 kap. regeringsformen och artiklarna 5, 6 och 8 i den Europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Legalitetsprincipen kommer också till uttryck i 5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) och gäller för handläggning och förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter enligt 1 § förvaltningslagen.

Ändamålsprincipen innebär att ett tvångsmedel får användas bara för de i lagstiftningen angivna syftena. Principen härleds ur regleringen i 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen, där det föreskrivs att begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna får göras endast för ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, att sådana begränsningar aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett dem och att begränsningarna ska ha lagform. Ändamålsprincipen ska återspeglas i lagstiftningen genom att det för varje enskilt tvångsmedel anges för vilket eller vilka ändamål det får användas.

Behovsprincipen innebär att ett tvångsmedel får tillgripas bara om det finns ett påtagligt behov av tvångsmedlet och om det avsedda resultatet inte kan uppnås med andra, mindre ingripande, medel. Behovsprincipen innebär också att ett tvångsmedel ska upphöra så snart syftet med det har uppnåtts eller det av andra skäl inte längre finns behov av det.

Proportionalitetsprincipen innebär att den som beslutar om en tvångsåtgärd i varje enskilt fall ska pröva om arten, styrkan, räckvidden och varaktigheten av ingripandet står i rimlig proportion till det önskade målet. Tvångsmedel får tillgripas bara om skälen som talar för åtgärden uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär. Proportionalitetsprincipen har uttryckligt stöd i lag genom regler i bland annat 24–28 kap. rättegångsbalken (se t.ex. 27 kap. 1 § tredje stycket och 28 kap. 3 a § och 13 § första stycket rättegångsbalken). Principen anses dock gälla även för de tvångsingripanden som regleras i 23 kap. rättegångsbalken (prop. 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor s. 28). (Se även Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?, Juno version 5, s. 62 ff.) Proportionalitetsprincipen gäller också för handläggning och förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter enligt förvaltningslagen (se 1 § och 5 § tredje stycket den lagen).

6.3 Några tvångsmedel och tvångsmedelsliknande åtgärder

6.3.1 Beslag

Bestämmelser om beslag och penningbeslag i brottsutredningar finns i 27 kap. rättegångsbalken. Av 1 § i kapitlet framgår att ett föremål får tas i beslag om det skäligen kan antas att föremålet har betydelse för utredning om brott, någon har blivit av med föremålet genom brott, föremålet kan bli förverkat, föremålet kan användas för att utföra en genomsökning på distans, eller föremålet har betydelse för en utredning om förverkande. Enligt samma bestämmelse gäller vad som sägs om föremål i huvudsak även skriftliga handlingar.

Vidare får egendom i form av pengar, fordran eller annan rättighet tas i penningbeslag om det skäligen kan antas att någon blivit av med egendomen genom brott eller egendomen kan bli förverkad.

Penningbeslag får endast avse sådan egendom som finns tillgänglig. (Se 27 kap. 1 a § första och andra stycket rättegångsbalken.)

I 27 kap. 2 och 3 §§ rättegångsbalken finns specialregler om beslag av brev, telegram och andra försändelser och handlingar. Frågan om vem som får besluta om beslag regleras i 27 kap. 4 § rättegångsbalken. Där anges att den som med laga rätt griper eller anhåller en misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får ta föremål som därvid påträffas i beslag. Föremål, som i annat fall påträffas, får tas i beslag efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. Vid fara i dröjsmål får, även utan sådant beslut, åtgärden vidtas av polisman, om det inte är fråga om en försändelse som avses i 3 §. Verkställs beslag av någon annan än undersökningsledaren eller åklagaren och har denne inte beslutat beslaget, ska anmälan skyndsamt göras hos honom eller henne. Han eller hon ska då omedelbart pröva om beslaget ska bestå.

6.3.2 Husrannsakan

Husrannsakan i brottsutredningar regleras i 28 kap. rättegångsbalken. Enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken gäller följande.

Om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa, får husrannsakan företas i hus, rum eller slutet förvaringsställe för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller som kan användas för att utföra en genomsökning på distans eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om utvidgat förverkande enligt 36 kap. 6 § brottsbalken. Hos någon annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får husrannsakan dock företas bara om brottet har begåtts hos honom eller henne eller om den misstänkte har gripits där eller om det annars finns synnerlig anledning att det vid husrannsakan ska anträffas föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller att annan utredning om brottet eller om utvidgat förverkande enligt 36 kap. 6 § brottsbalken kan vinnas. För husrannsakan hos den misstänkte får hans eller hennes samtycke inte åberopas i något fall, om inte den misstänkte själv har begärt att husrannsakan ska göras.

Enligt 28 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken meddelas förordnande om husrannsakan som utgångspunkt av undersöknings-

ledaren, åklagaren eller rätten. Förordnande om husrannsakan för delgivning ska alltid meddelas av rätten. Kan i annat fall husrannsakan antas bli av stor omfattning eller medföra synnerlig olägenhet för den hos vilken åtgärden företas, bör, om det inte är fara i dröjsmål, åtgärden inte vidtas utan rättens förordnande. Av andra stycket samma lagrum framgår att rätten får ta upp fråga om husrannsakan på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Fråga om husrannsakan för delgivning tas upp av rätten självant eller på yrkande av Polismyndigheten eller åklagaren. Enligt 28 kap. 4 § tredje stycket rättegångsbalken meddelas förordnande om husrannsakan för eftersökande av den som ska häktas enligt beslut som avses i 24 kap. 17 § tredje stycket rättegångsbalken eller hämtas till inställelse vid rätten av Polismyndigheten eller polisman enligt bestämmelser i polislagen.

Av 28 kap. 5 § rättegångsbalken framgår att en polisman får företa husrannsakan utan förordnande enligt 4 §, om det är fara i dröjsmål. Detta gäller dock inte husrannsakan för delgivning.

Vid husrannsakan får olägenhet eller skada inte förorsakas utöver vad som är oundgängligen nödvändigt. Rum eller förvaringsställe får dock, om det erfordras, öppnas med våld. Har så skett, ska det efter förrättningen på lämpligt sätt åter tillslutas. Detta gäller enligt 28 kap. 6 § rättegångsbalken.

6.3.3 Genomsökning på distans

I 28 kap. 10 a § rättegångsbalken regleras tvångsmedlet genomsökning på distans. Enligt paragrafen innebär tvångsmedlet sökning efter handlingar som finns lagrade i ett avläsningsbart informationssystem utanför den elektroniska kommunikationsutrustning som används för att utföra genomsökningen. Syftet är att få tillgång till externt lagrade handlingar.

För att genomsökning på distans ska få utföras krävs att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa. Genomsökning på distans får endast utföras för att söka efter handlingar som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om utvidgat förverkande enligt 36 kap. 6 § brottsbalken. Det krävs också att den som skäligen kan misstänkas för brottet kan antas ha använt det avläsningsbara informationssystem som genomsökningen ska utföras i. Om det saknas skäl för ett sådant antagande får genomsök-

ning på distans ändå utföras, om det finns synnerlig anledning att anta att det kan påträffas handlingar som omfattas av det syfte med vilket genomsökningen får utföras. Genomsökningen får endast ske genom en autentisering i det avläsningsbara informationssystem som åtgärden avser. Detta framgår av 28 kap. 10 b § rättegångsbalken.

Beslut om genomsökning på distans fattas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. En polisman får vidta åtgärden även utan ett sådant beslut, om det är fara i dröjsmål och genomsökningen inte kan antas bli av stor omfattning eller medföra synnerlig olägenhet för den som drabbas av åtgärden. Om genomsökningen kan antas bli av stor omfattning eller medföra synnerlig olägenhet för den som drabbas av åtgärden bör, om det inte är fara i dröjsmål, åtgärden inte vidtas utan rättens beslut. Fråga om genomsökning på distans får tas upp av rätten på begäran av undersökningsledaren eller åklagaren. (Se 28 kap. 10 d § rättegångsbalken.)

6.3.4 Kroppsvisitation och kroppsbesiktning

Bestämmelser om kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i 28 kap. rättegångsbalken. Av 11 § i kapitlet framgår följande. Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa, får kroppsvisitation göras på den som skäligen kan misstänkas för brottet för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller som kan användas för att utföra en genomsökning på distans. Kroppsvisitation får också annars göras för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om utvidgat förverkande enligt 36 kap. 6 § brottsbalken.

Med kroppsbesiktning avses att människokroppens yttre och inre undersöks samt att prov tas från människokroppen och undersöks. En kroppsbesiktning får inte utföras så att den som undersöks riskerar framtida ohälsa eller skada. Den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa, får kroppsbesiktigas för vissa specifikt angivna ändamål, bland annat dem som gäller för kroppsvisitation. Detta anges i 28 kap. 12 § rättegångsbalken.

Enligt 28 kap. 11 § andra stycket och 12 § andra stycket (12 b § från och med den 1 juli 2025) rättegångsbalken får även kroppsvisitation och kroppsbesiktning under vissa förhållanden göras på annan person än den som skäligen kan misstänkas för ett brott.

Förordnande om kroppsvisitation och kroppsbesiktning meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. Är fara i dröjsmål får kroppsbesiktning beslutas av polisman. (Se 28 kap. 13 § rättegångsbalken med hänvisning till 4 § samma kapitel.)

Särskilt om s.k. registertopsning

En särskild form av kroppsbesiktning är kroppsbesiktning genom tagande av salivprov. Sådan besiktning får enligt 28 kap. 12 a § rättegångsbalken göras på den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa, om syftet är att göra en DNA-analys av provet och registrera DNA-profilen i det DNA-register eller det utredningsregister som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område (polisens brottsdatalog). Tvångsmedlet benämns ofta registertopsning. Riksdagen har beslutat om justeringar beträffande nämnt tvångsmedel. Enligt riksdagens beslut får under vissa angivna utvidgade förutsättningar, från och med den 1 juli 2025, ett *prov för dna-analys* göras på den som är skäligen misstänkt för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan. Kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys enligt den justerade bestämmelsen ska i huvudsak göras genom att salivprov tas. (Se 28 kap. 12 a och 12 c §§ lagen om ändring i rättegångsbalken [SFS 2025:128].) Det kommer alltså framöver att vara tillräckligt att fängelse ingår i straffskalan för att de formella förutsättningarna för provtagning ska vara uppfyllda. Vid gradindelade brott ska dock varje brott betraktas som ett särskilt brott med en egen straffskala. (Se prop. 2024/25 s. 176.)

Bestämmelsen om registertopsning har till syfte att skapa underlag för ett mer omfattande DNA-register genom att den ger de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att ta salivprov rutinmässigt, utan att det egentligen krävs för utredningen av det specifika brott som förundersökningen avser. Genom de kommande utvidgade möjligheterna till tagande av ett prov för dna-analys utökas syftet till att även utröna omständigheter som kan vara av betydelse för

utredning om brott eller förverkande eller för utredning om den misstänktes ålder i vissa fall.

Det finns inte några särskilda regler om vem som ska verkställa en registertopsning. Så länge åtgärden att genomföra en kroppsbesiktning genom salivprov inte kräver polisiär våldsanvändning är det inte något som hindrar att den som saknar polismans kompetens tar salivprovet. Detta innebär att även civila utredare hos Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har möjlighet att genomföra ett DNA-prov om den misstänkte går med på det utan att sätta sig till motvärn (jfr betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra, SOU 2017:37 s. 464–465). Det sagda kommer alltså att gälla beträffande tagande av ett prov för dna-analys.

6.3.5 Upptagning av fingeravtryck och andra underlag

Riksdagen har beslutat om ny reglering i 28 kap. 14 och 14 a §§ rättegångsbalken som innehåller enhetlig utformning av förutsättningarna för upptagning av biometriska underlag under en förundersökning och som uttömmande anger vilka biometriska underlag som får tas upp. Bestämmelserna kommer att gälla från och med den 1 juli 2025.

Enligt bestämmelserna ska fingeravtryck, fotografi, video, röstprov och handstilsprov få tas av den som är skäligen misstänkt för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet, eller för att registrera underlagen i ett biometrireger som förs enligt lagen om polisens brottsdatalag. Avtryck av fot och öra ska få tas av den som är skäligen misstänkt för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet. Fingeravtryck och fotografi av ansikte ska få tas av den som är anhållen eller häktad misstänkt för brott. Om ett sådant underlag som avses i första stycket redan finns i ett biometrireger får en ny upptagning göras endast om det är av betydelse för utredningen om brottet eller om det finns särskilda skäl. Med fingeravtryck avses även handavtryck. (Se 28 kap. 14 § rättegångsbalken [SFS 2025:128].) Vidare ska fingeravtryck och andra underlag som anges i 28 kap. 14 § rättegångsbalken vid

utredning om ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan få tas av någon annan än den som är skäligen misstänkt, om det finns synnerlig anledning att anta att det är av betydelse för utredningen om brottet (se 28 kap. 14 a § rättegångsbalken [SFS 2025:128]).

Den nya regleringen motsvarar delvis det som hittills gällt enligt paragrafen och enligt 2, 4 och 5 §§ förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. Bestämmelserna om röstprov och handstilsprov är nya.

Upptagning av fingeravtryck, fotografi, video samt avtryck av hand, fot och öra utgör inte kroppsbesiktning. Däremot kan det i ett enskilt fall vara nödvändigt att även besluta om kroppsbesiktning för att till exempel fotografera delar av den misstänktes kropp (se Biometri i brottsbekämpningen, prop. 2024/25:37 s. 54).

Ett beslut om upptagning av biometriska underlag enligt 14 och 14 a §§ ska fattas av åklagaren, undersökningsledaren eller rätten (se 28 kap. 14 b § rättegångsbalken med angiven hänvisning till 4 § samma kapitel [SFS 2025:128]).

En polisman kommer att få ta med den som ska bli föremål för en upptagning enligt 28 kap. 14 eller 14 a §§ till den plats där åtgärden ska genomföras. Bestämmelsen möjliggör att en polisman tar med den som ska bli föremål för upptagningen till en polisstation eller en annan plats där nödvändig utrustning finns. Av hänvisningen följer också att den som ska bli föremål för upptagningen får hållas kvar för ändamålet upp till sex timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex timmar (se 28 kap. 14 b § rättegångsbalken med angiven hänvisning till 13 a § andra och tredje styckena samma kapitel [SFS 2025:128]).

6.3.6 Frihetsberövande

De mest ingripande tvångsmedlen, olika former av frihetsberövanden, regleras i 24 kap. rättegångsbalken. Dessa är gripande, anhållande och häktning.

Ett gripande innebär alltid ett faktiskt frihetsberövande och kan ske i olika former. Exempelvis kan det vara ett självständigt tvångsmedel, för vilket det krävs anhållningsskäl (se 24 kap. 7 § rättegångsbalken). Gripandet är då ett interimistiskt förstadium till anhållande. Gripande är också formen för verkställighet av beslut om att häkta

eller anhålla någon i hans eller hennes frånvaro. (Se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?, Juno version 5, s. 260.) Polisman beslutar i regel om gripande. Enligt viss lagstiftning har en tulltjänsteman och en kustbevakningstjänsteman samma rätt som en polisman att besluta om gripande (se 8 kap. 8 § tullbefogenhetslagen och 3 kap. 7 § kustbevakningslagen).

Beslut som rör anhållande meddelas av åklagaren. Anhållande är en provisorisk åtgärd för att möjliggöra häktning. Det sker så gott som alltid under förundersökningen men kan även ske när åtal har väckts. Beslutet ska innehålla uppgift om det brott som misstanken avser och grunden för anhållandet. Detta framgår av 24 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken. Sådant beslut får meddelas även om den misstänkte inte är närvarande. Åklagaren uppdrar normalt åt polisen att verkställa beslut om anhållande i frånvaro och beslutet verkställs normalt genom att den anhållne grips av behörig myndighet.

Enligt 24 kap. 5 § rättegångsbalken får rätten meddela beslut att häkta någon. Som huvudregel krävs för häktning att det finns sannolika skäl för misstanke om brott av viss svårhetsgrad samt att något av de s.k. häktningsskälen föreligger, t.ex. flyktrisk (se 24 kap. 1 § rättegångsbalken). Beslut om häktning kan fattas både beträffande misstänkta som är närvarande vid den rättsliga prövningen och misstänkta som är frånvarande samt både under en förundersökning och sedan åtal väckts.

Den som anhålls eller häktas har rätt att ta del av de omständigheter som ligger till grund för beslutet om anhållande eller häktning (se 24 kap. 9 a § rättegångsbalken).

6.3.7 Förhørsrelaterade situationer

Allmänt om förhör

Allmänna regler om förhör finns i 23 kap. 6–12 §§ rättegångsbalken. Enligt 6 § får, under förundersökningen, förhör hållas med varje person som kan antas kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen. Undersökningsledaren eller den polisman som får leda förhöret får enligt 6 a § under vissa förutsättningar vid vite kalla en enskild att infinna sig vid ett förhör. Undersökningsledaren får också i vissa i lag angivna situationer besluta att en enskild hämtas till ett

förhör (se 23 kap. 7 § rättegångsbalken och 6 § förundersökningskungörelsen). På tillsägelse av en polisman är den som befinner sig på den plats, där ett brott förövas, skyldig att medfölja till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, får polismannen ta med honom till förhöret. Detta framgår av 23 kap. 8 § första stycket rättegångsbalken. 23 kap. 9–12 §§ rättegångsbalken innehåller bestämmelser om vad som gäller under ett förhör under en förundersökning. Hit hör regler om kvarstannande vid förhör (se 23 kap. 9 §) och skyldighet att på tillsägelse tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning (se 23 kap. 9 a §).

Hämtning till förhör

Bestämmelser om hämtning till förhör finns i 23 kap. rättegångsbalken och i 6 § förundersökningskungörelsen. Åtgärden syftar till att möjliggöra förhör och har karaktär av tvångsmedel. Beslut om hämtning till förhör fattas normalt av undersökningsledaren. Vid fara i dröjsmål får även en förhørsledare besluta om hämtning i vissa fall (se 6 § första stycket förundersökningskungörelsen). Det saknar betydelse för beslutsbehörigheten om förundersökningen leds av någon inom polisväsendet, Tullverket eller Kustbevakningen eller av en åklagare. Om det krävs hämtning till förhör avseende flera personer samtidigt, och förundersökningen inte leds av en åklagare, kan det motivera att ledningen av förundersökningen lämnas över. Ett annat skäl till att beslut om hämtning bör fattas av åklagare kan vara att den som ska hämtas är underårig. Beslutsfattaren ska dokumentera beslutet om hämtning till förhör (se 20 § förundersökningskungörelsen). Verkställighet av hämtning till förhör förutsätter rätt att använda tvång. Beslut om hämtning ska alltid verkställas av en polisman eller någon annan tjänsteman som har motsvarande behörighet att använda våld. Den som verkställer hämtningen ska dokumentera hämtningen. (Se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?, Juno version 5, s. 226 f och s. 231.)

S.k. anhållningsförhör

Bestämmelser om s.k. anhållningsförhör finns i 24 kap. 8 § rättegångsbalken. Om ett beslut att anhålla någon meddelats i den misstänktes frånvaro, ska han eller hon, så snart beslutet har verkställts, förhöras. Förhöret ska hållas av en åklagare eller av en polisman eller annan anställd vid Polismyndigheten eller Eko-brottsmyndigheten som myndigheten har utsett. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, ska det skyndsamt anmälas till honom eller henne. Åklagaren ska efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte ska förbli anhållen. Vidare ska den som gripits enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken, så snart som möjligt förhöras av en åklagare eller av en polisman eller annan anställd vid Polismyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten som myndigheten har utsett. Åklagaren ska också skyndsamt underrättas om frihetsberövandet samt efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte ska anhållas eller om beslutet om gripande ska hävas. Detta framgår av 24 kap. 8 § första och andra styckena rättegångsbalken. När någon grips eller anhålls eller när ett anhållningsbeslut enligt 24 kap. 8 § första stycket verkställs, ska enligt 9 § samma kapitel den frihetsberövade få besked om det brott som han eller hon är misstänkt för samt grunden för frihetsberövandet.

Tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning

Bestämmelsen i 23 kap. 9 a § rättegångsbalken möjliggör att i en förhörssituation tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska förhöras. Åtgärden har karaktär av tvångsmedel (se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?, Juno version 5, s. 205 f.). Enligt lagrummet är den som ska förhöras skyldig att på tillsägelse tillfälligt lämna ifrån sig mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning, som han eller hon bär med sig eller har på sig, om det kan antas att utredningen annars försvåras. Om den som ska förhöras vägrar får polisman tillfälligt omhänderta utrustningen. För att söka efter sådan egendom får polisman under vissa förutsättningar kroppsvisitera den som ska höras för att söka efter sådan utrustning. Det är endast polisman som har befogenhet att tillfälligt omhänderta

elektronisk kommunikationsutrustning när någon vägrar att frivilligt lämna ifrån sig egendomen. Uppmaningen att lämna ifrån sig utrustningen kan dock även göras av civilanställd personal hos Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, som kan ta emot utrustning som lämnas frivilligt (se Förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet, prop. 2015/16:68 s. 85).

Egendomen som omhändertags ska lämnas tillbaka så snart det inte längre finns skäl för åtgärden och senast vid den tidpunkt då den som ska höras inte längre är skyldig att stanna kvar för förhör. Protokoll ska föras över omhändertagande och eventuell kroppsvisitation. (Se 23 kap. 9 b § rättegångsbalken.)

Endast en polisman får enligt 23 kap. 9 a § rättegångsbalken besluta att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning. I de fall där andra tjänstemän har samma befogenheter som en polisman att besluta om tvångsåtgärder enligt 23 kap. rättegångsbalken, får även de vidta åtgärden. Det gäller tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän beträffande vissa typer av brott. Om det däremot uppstår behov av att omhänderta kommunikationsutrustning vid ett förhör som hålls av en tjänsteman vid Skatteverket eller av en civilanställd utredare vid Polismyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten krävs det att en polisman beslutar om åtgärden. (Se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?, Juno version 5, s. 242.)

6.3.8 Kopiering av handlingar

Kopiering av handlingar utgör inte ett självständigt tvångsmedel utan är en verkställighetsåtgärd som får användas tillsammans med andra straffprocessuella tvångsmedel (se Modernare regler för användning av tvångsmedel, prop. 2021/22:119 s. 110 f.). En handling som omfattas av ett beslag eller påträffas vid en husrannsakan eller vid en genomsökning på distans får kopieras om den skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller om utvidgat förverkande enligt 36 kap. 6 § brottsbalken. En handling som inte får tas i beslag enligt 27 kap. 2 eller 3 §§ får inte heller kopieras. (Se 27 kap. 17 a § rättegångsbalken.) Den som med laga rätt verkställer ett beslag, en husrannsakan eller en genomsökning på distans får besluta om att en handling ska kopieras (se 27 kap. 17 b § rättegångsbalken).

6.3.9 Biometrisk autentisering

Med biometrisk autentisering avses en elektronisk mätning av någons fysiska karaktärsdrag, t.ex. av fingeravtryck, näthinna eller ansiktsgeometri (se prop. 2021/22:119 s. 173).

Bestämmelserna i 27 kap. 17 f § rättegångsbalken reglerar möjligheten för brottsbekämpande myndigheter att tvinga någon att genom biometrisk autentisering öppna ett avläsningsbart informationssystem. I paragrafen anges att om det finns anledning att anta att någon har möjlighet att öppna ett avläsningsbart informationssystem genom biometrisk autentisering är han eller hon skyldig att på tillsägelse av en polisman medverka till detta, om en genomsökning av ett beslagtaget föremål, en husrannsakan eller en genomsökning på distans annars försvåras. Enligt paragrafen får en polisman genomföra autentiseringen om den enskilde vägrar.

Biometrisk autentisering är inte ett självständigt tvångsmedel utan en metod för att verkställa andra tvångsmedel såsom husrannsakan och genomsökning på distans (se prop. 2021/22:119 s. 147).

Förutom polisman får även tjänsteman vid Tullverket och Kustbevakningen genomföra autentiseringen om den enskilde vägrar (se prop. 2021/22:119 s. 150).

6.3.10 Något om verkställighet

Rätten att bruka våld

Bestämmelserna i polislagen (1984:387) ger polismän rätt att genomföra tjänsteåtgärder som kan komma att innefatta våld i vissa fall. Bestämmelsen i 10 § polislagen ger polismän rätt att i angivna fall använda det våld som är nödvändigt för att genomföra en tjänsteåtgärd. Det måste alltså finnas annat rättsligt stöd för själva ingripandet. I 29 § polislagen finns regler som, under särskilda förutsättningar, ger en polismans rätt att bruka våld också till vissa andra befattningshavare än polismän. Det gäller bland annat personer som med lagstöd ska verkställa ett frihetsberövande samt den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa vissa tvångsåtgärder såsom husrannsakan, beslag och kroppsvisitation. Bestämmelsen ger t.ex. tulltjänstemän som verkställer tvångsmedelsbeslut mot person rätt att använda våld vid verkställighet av frihetsberöv-

ande, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och liknande åtgärd, beslag och vid sådan husrannsakan som avses i 28 kap. rättegångsbalken eller vid genomsökning på distans. I fråga om kustbevakningstjänstemans befogenheter anges däremot i 29 § fjärde stycket polislagen att särskilda bestämmelser finns i kustbevakningslagen. I 2 kap. 4 § kustbevakningslagen regleras rätten för en kustbevakningstjänsteman att använda våld.

Vem som får verkställa beslut om tvångsmedel

Utöver bestämmelserna i 28 kap. 13 § rättegångsbalken om verkställighet av kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns det inga formella regler i rättegångsbalken om vem som får verkställa tvångsmedel. Det får i stället läsas ut av andra bestämmelser. Den grundläggande ramen ges genom bestämmelserna i dels 23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken om behörigheten att genomföra förundersökning, vilket är en uppgift för polisen och åklagare, dels samma paragrafs andra stycke om åklagarens rätt att anlita biträde vid förundersökning. Till det kommer att uppgiften att använda våld på samhällets vägnar är något som i allt väsentligt har förbehållits polisen. Eftersom tvångsmedelsanvändning ofta förutsätter att tvång eller våld används är utgångspunkten att det normalt är polismän som ska verkställa beslut om tvångsmedel. (Se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?, Juno version 5, s. 129 f.)

I de fall där Tullverket har rätt att genomföra förundersökning har tulltjänstemän i allt väsentligt samma befogenheter som polismän. En tulltjänsteman kan vidare agera som biträde åt åklagaren. Det ingår då ofta i den uppgiften att verkställa tvångsmedel som åklagaren eller rätten har beslutat om. Enligt tullbefogenhetslagen gäller det som sägs i rättegångsbalken om polismans befogenhet att besluta om och verkställa tvångsmedel för en tulltjänsteman som utför motsvarande uppgifter (se 8 kap. 6–10 och 15–20 §§ tullbefogenhetslagen). Vidare finns det beträffande kustbevakningstjänstemän i bland annat 2–4 kap. kustbevakningslagen reglering om i vilken utsträckning de får använda tvångsmedel, t.ex. att medta personer till förhör, gripa, göra husrannsakan och verkställa beslag. En kustbevakningstjänsteman får agera biträde åt åklagaren och verkställa

åklagarens beslut om tvångsmedel. (Se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?, Juno version 5, s. 130.)

En annan lösning har valts när Skatteverket biträder åklagare med förundersökning. Skatteverket får inte, utöver vad som uttryckligen är reglerat på visst sätt, verkställa beslut om tvångsmedel. Angående denna reglering se avsnitt 8.3.2.

7 Straffföreläggande

Allmänna bestämmelser om straffföreläggande finns i 48 kap. rättegångsbalken och i straffföreläggandekungörelsen (1970:60). Straffföreläggande är en summarisk process som i vissa fall kan ersätta åtal och dom. Institutet infördes år 1948 i syfte att utgöra en enkel, snabb och effektiv hanteringsform för bagatellfall.

Straffföreläggande enligt 48 kap. rättegångsbalken innebär att den misstänkte föreläggs ett bötesstraff, efter vad åklagaren anser att brottet bör föranleda, som den misstänkte får godkänna omedelbart eller inom en viss tid. Under vissa angivna förutsättningar får straffföreläggande avse villkorlig dom eller en sådan påföljd i förening med böter eller ungdomstjänst. Ett straffföreläggande får också omfatta ett enskilt anspråk som avser betalningsskyldighet. Även viss särskild rättsverkan, så som egendoms förverkande som är förenat med brott och avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond ska omfattas av ett straffföreläggande. Om ett brott är förenat med företagsbot ska boten också föreläggas genom straffföreläggande som den misstänkte får godkänna. (Se 48 kap. 2 § rättegångsbalken.)

Bötesstraff får föreläggas genom straffföreläggande för brott där böter ingår i straffskalan, dock inte normerade böter. Villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter får föreläggas genom straffföreläggande i fall då det är sannolikt att rätten skulle döma till sådan påföljd. Detta gäller dock inte för brott som har begåtts av någon som inte har fyllt 18 år eller om det finns anledning att förena den villkorliga domen med en föreskrift om samhällstjänst. Ungdomstjänst får föreläggas genom straffföreläggande för brott som har begåtts av någon innan han eller hon har fyllt 18 år under de förutsättningar som anges i 32 kap. 2 § brottsbalken. Innan ungdomstjänst föreläggs ska ett sådant yttrande som avses i 11 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare inhämtas. (Se 48 kap. 4 § rättegångsbalken.)

Företagsbot får föreläggas genom straffföreläggande i fall då boten inte överstiger tre miljoner kronor.

Av 9 § lagen (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall framgår att ett straffföreläggande avseende skattebrott även ska omfatta skattetillägg om förutsättningarna för sådant tillägg är uppfyllda.

Ett straffföreläggande godkänns genom att den misstänkte skriver under och till behörig mottagare lämnar en förklaring, att han eller hon erkänner gärningen och godtar det straff och den särskilda rättsverkan samt det enskilda anspråk som tagits upp i föreläggandet. Regeringen kan meddela närmare föreskrifter om vem som ska ta emot en sådan förklaring. (Se 48 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken.) Regeringen har delegerat till Åklagarmyndigheten respektive Tullverket att meddela föreskrifter om vilken myndighet ett skriftligt godkännande av ett straffföreläggande ska lämnas till (se 7 § första stycket straffföreläggandekungörelsen). Enligt Åklagarmyndighetens föreskrifter om straffföreläggande är den åklagarkammare där ett straffföreläggande utfärdats behörig att motta skriftligt godkännande av straffföreläggandet (se 3 § ÅFS 2022:8).

Enligt 7 § andra till fjärde styckena straffföreläggandekungörelsen gäller följande. Godkännande av ett straffföreläggande sker i vissa fall genom betalning till Polismyndigheten. Ett straffföreläggande anses godkänt när skriftligt godkännande eller betalning kommer in till behörig mottagare. Om det finns skäl till det ska en åklagare pröva om föreläggandet ska anses vara godkänt.

Om det finns förutsättningar för det bör som utgångspunkt åklagaren utfärda straffföreläggande i stället för att väcka åtal (se 1 § straffföreläggandekungörelsen).

En tullåklagare får, under samma förutsättningar som en allmän åklagare, utfärda straffföreläggande för sådana brott som tullåklagaren är behörig att väcka åtal för. Tullåklagares behörighet är begränsad i vilka rättsföljder som denne kan ta upp i ett straffföreläggande, bland annat kan en tullåklagare bara bestämma påföljden till böter, dock inte normerade böter. (Se 9 kap. 1 § tullbefogenhetslagen och 48 kap. 4 § rättegångsbalken.)

8 Skatteverket och dess brottsbekämpande verksamhet

8.1 Allmänt om Skatteverket

Skatteverket är en statlig förvaltningsmyndighet för frågor inom skatteförvaltningens hela område. Skatteverket inrättades år 2004 då de tidigare tio skattemyndigheterna och Riksskatteverket avvecklades. Skatteverket lyder under Finansdepartementet.

Skatteverkets uppdrag styrs av förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket och genom regeringens årliga regleringsbrev och andra regeringsbeslut. Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2025 ska Skatteverket bidra till att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle. Skatteverket ska enligt regleringsbrevet även utföra sina uppgifter på ett sätt som är rättssäkert, kostnadseffektivt och enkelt för både allmänheten och företag samt motverka brottslighet. Vidare anger regleringsbrevet att allmänhet och företag ska ha förtroende för Skatteverkets verksamhet och alla ska ges samma möjligheter och villkor vid kontakter med myndigheten.

Av förordningen med instruktion för Skatteverket framgår att myndigheten ska fastställa och ta ut skatter, socialavgifter och andra avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas samt fastställa rättvisande taxeringsvärden på fastigheter (se 1 §). Vidare ska Skatteverket bland annat ansvara för frågor om folkbokföring och personnamn (se 2 §). Skatteverket ska också förebygga och motverka ekonomisk brottslighet, medverka i brottsutredningar som rör vissa brott samt delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten (se 6 §).

Verksamheten inom Skatteverket är indelad i sju verksamhetsområden som direkt svarar mot uppgifterna enligt instruktionen.

De största verksamhetsområdena är beskattningsverksamheten, folkbokföringsverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten.

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, som bedrivs inom brottsbekämpningsavdelningen, genomför brottsutredningar, bedriver underrättelseverksamhet och utför it-forensik. Uppdrag om brottsutredningar består av bland annat förundersökningar och kommer till största delen från åklagare vid Ekobrottsmyndigheten. Utredarna genomför de utredningsåtgärder som åklagare beslutat om och tar fram beslutsunderlag så att åklagaren ska kunna ta ställning till om åtal ska väckas eller inte.

8.2 Vissa anmälningsskyldigheter för Skatteverket

Skatteverket har vissa skyldigheter att anmäla misstankar om brott. Skyldigheterna fullgörs inom skilda verksamhetsgrenar inom myndigheten. Myndigheten ska enligt 17 § skattebrottslagen göra anmälan till åklagaren så snart det finns anledning att anta att brott enligt den lagen har begåtts. Enligt 18 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261) gäller en liknande anmälningsskyldighet till åklagare för vissa där angivna brott. Vidare ska Skatteverket enligt 11 § folkbokföringsförordningen (1991:749) anmäla till åklagare eller Polismyndigheten så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig bland annat till brott enligt 42 § folkbokföringslagen (1991:481). Anmälningsskyldighet till åklagare eller Polismyndigheten gäller också enligt 20 § förordningen (2023:363) om samordningsnummer för brott angivna i den förordningen under de förutsättningar som anges där. I bestämmelserna om anmälningsplikt finns också vissa begränsningar. Exempelvis ska anmälan inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs. Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet omfattas inte av anmälningsskyldigheten.

Anmälningsskyldigheten får i de angivna fallen fullgöras till den enhet inom Skatteverket som ska medverka vid brottsutredning, om det inte finns skäl att anta att brottet föranleder annan påföljd än böter och den misstänkte kan antas erkänna gärningen. Det gäller dock endast om den misstänkte fyllt 21 år. Vidare ska Skatteverket anmäla till åklagare om det finns skäl att misstänka överträdelse av ett näringsförbud samt särskilt uppmärksamma och till åklagare an-

mäla när det kan finnas skäl att meddela näringsförbud enligt 6 § lagen (2014:836) om näringsförbud. Det framgår av 24 och 25 §§ förordningen (2014:936) om näringsförbud.

Merparten av Skatteverkets brottsanmälningar sker till Ekobrottsmyndigheten. Oftast slutför Skatteverket sin utredning, exempelvis beskattningsutredning, och ger in underlaget till Ekobrottsmyndigheten tillsammans med anmälan. I andra fall görs anmälan medan utredningen fortfarande pågår.

Skatteverket har även möjlighet att anmäla ett misstänkt brott som inte omfattas av myndighetens anmälningsskyldighet. Med undantag för vissa angivna sekretessbestämmelser hindrar inte sekretess att en uppgift av betydelse för utredning av ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse ingår i straffskalan för brottet (se 10 kap. 24 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Även i andra fall får, med vissa angivna undantag, en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (se 27 § samma kapitel).

I sammanhanget kan nämnas att Skatteverket sedan den 1 april 2025 ska lämna en uppgift till en brottsbekämpande myndighet om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten. En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. (Se 5 § lagen [2025:170] om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.) Skyldigheten att lämna uppgifter gäller dels utan föregående begäran, dvs. på eget initiativ, dels på begäran av en brottsbekämpande myndighet. Utöver uppgifter om misstänkta begångna brott kan även andra uppgifter lämnas ut, t.ex. om Skatteverket inom ramen för sitt uppdrag uppmärksammar något som kan vara en indikation på ett brottsligt syfte eller upplägg. Det kan även handla om att en person innehar egendom som inte står i proportion till personens legitima förvärvskällor och som därför skulle kunna förverkas i enlighet med regleringen om självständigt förverkande, se 36 kap. 5 § brottsbalken. I ett svårbedömt fall kan Skatteverket som utlämnande myndighet ta kontakt med den brottsbekämpande myndigheten för att utröna

om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten. (Se Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen, prop. 2024/25:65 s. 205.)

8.3 Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

8.3.1 Den nuvarande brottsbekämpande verksamheten växer fram

Skatteverket ansvarar alltså för att förebygga och motverka ekonomisk brottslighet, medverka i brottsutredningar som rör vissa brott samt att delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet inrättades år 1998 efter förslag av regeringen i propositionen Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar, m.m., prop. 1997/98:10. Verksamheten är reglerad i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. I den lagen ges föreskrifter som kompletterar rättegångsbalkens regler om förundersökning m.m. och måste därför läsas mot den närmare regleringen av förundersökningar i 23 kap. rättegångsbalken (se prop. 1997/98:10 s. 55 och 72). Regeringens förslag byggde på Ekobrottsberedningens förslag att det skulle inrättas särskilda skattekriminalenheter inom skatteförvaltningen, Skattekriminal, Ds 1997:23 (se även beredningens förslag i Effektivare brottsbekämpning, Ds 1996:1). Ekobrottsberedningens förslag innebar en reform i två steg. Det första steget motsvarade vissa av de uppgifter som Skatteverket har enligt nuvarande reglering, dvs. att biträda åklagare vid förundersökningar i samband med utredning av brott. I ett andra steg föreslog Ekobrottsberedningen att skattemyndigheterna skulle få befogenhet att själva besluta om och leda förundersökningar, i begränsad omfattning verkställa vissa tvångsmedel samt utfärda strafförelägganden. Det andra steget skulle enligt ekobrottsberedningen införas när skattemyndigheterna hade byggt upp en kompetent och väl fungerande organisation med erfarenhet från brottsutredningar.

Regeringens förslag i prop. 1997/98:10 omfattade endast det första steget. Förslaget innebar även att skattemyndigheterna fick befogenhet att bedriva spaning och verksamhet som består i att samla och bearbeta information för att klarlägga om brottslig verksamhet

har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken samt att verka för att förebygga brottslighet inom skatteområdet (se prop. 1997/98:10 s. 53–55). Regeringen tog vid det tillfället inte ställning till förslaget om en fullt utbyggd skattekriminal och gick inte närmare in på de frågor som ingick i steg två i beredningens förslag (se prop. 1997/98:10 s. 40).

I samband med att skattemyndigheterna fick i uppgift att bedriva brottsbekämpande verksamhet inom skatteområdet framhöll regeringen vikten av att organisatoriskt hålla den nya verksamheten avskild från skattemyndigheternas övriga verksamhet. För att den enskildes rättssäkerhet skulle kunna garanteras, bedömdes att den nya organisationen inte borde medföra att de gränser som finns mellan skatteutredning och skattebrottsutredning blir otydliga. Regeringen ansåg att de skattebrottsutredande funktionerna inom skattemyndigheterna skulle bedrivas inom särskilda brottsenheter, skattebrottsenheterna, som skulle hållas organisatoriskt avskilda från skatteutredningar. (Se prop. 1997/98:10 s. 43–45.) Regeringen bedömde i det sammanhanget även att det alltid bör vara en uppgift för åklagaren att besluta om att inleda förundersökning och att vara undersökningsledare i de förundersökningar som handläggs vid skattebrottsenhet. Som skäl angavs att det innebar en viktig garanti för effektivitet och rättssäkerhet när skattebrottsenhetens verksamhet inleds. (Se prop. 1997/98:10 s. 47.)

Vid Skatteverket ska det finnas en eller flera särskilda enheter för uppgiften att medverka i brottsutredningar (se 19 § förordning med instruktion för Skatteverket). Från och med år 2015 och fram till den 1 september 2024 bedrevs den brottsbekämpande verksamheten samlad i en enhet, benämnd skattebrottsenheten. Numera bedrivs motsvarande verksamhet dels i brottsutredningsenheten, när den avser medverkan i förundersökning, dels i underrättelse- och stödenheten, när den avser underrättelseverksamhet eller IT-forensik. Dessa verksamheter utgör självständiga verksamhetsgrenar enligt 8 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen och finns på tio orter. Brottsutredningsenheten och underrättelse- och stödenheten är två av tio enheter inom Brottsbekämpningsavdelningen, vars uppdrag är att förebygga, motverka och utreda ekonomisk brottslighet, allvarligt skatteundandragande och folkbokföringsbrott. I verksamheternas uppdrag ingår en omfattande myndighetssamverkan.

Sedan inrättandet av skattebrottsenheterna har den brottsbekämpande verksamheten inom Skatteverket utvecklats och ålagts nya uppgifter. Bland annat har antalet brottstyper som verksamheten får utreda utökats successivt. Vidare har det utretts om Skatteverket bör ges rätt att använda straffprocessuella tvångsmedel (se Effektivare skattekontroll m.m., prop. 2005/06:169 och prop. 2021/22:119). Regeringen har i sammanhanget uttalat att en utgångspunkt för Skatteverkets medverkan i brottsutredningar är att vara ett komplement till övriga brottsutredande myndigheter och tillföra kompetens vid utredning av brottslighet som många gånger innefattar svår skatterättslig materia. Regeringen har också konstaterat att en viktig utgångspunkt vid bedömningen av om skattebrottsenheterna ska få vidta åtgärder i form av straffprocessuella tvångsåtgärder är att skattebrottsenheterna inte ska bygga upp en polisiär kompetens och att det alltså inte kan bli aktuellt att tilldela utredare där befogenheter som innefattar våldsanvändning (se prop. 2005/06:169 s. 60). Tidigare utredningsarbete har lett till att Skatteverket fått endast begränsad befogenhet att verkställa och medverka vid verkställande av vissa tvångsmedel. (Se mer om tidigare utredningar om utökade möjligheter för Skatteverket att verkställa tvångsmedel i avsnitt 12.2.)

8.3.2 Bestämmelser om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

Bestämmelser om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet finns alltså i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. I 1 § regleras uttömmande vilka typer av brott som denna verksamhet omfattar. Den s.k. brottskatalogen¹ omfattar brott enligt följande föreskrifter.

- Skattebrottslagen
- 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005:551)
- 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.

¹ Utredningen om en översyn av den statliga lönegarantin (A 2023:05) ska bedöma om även lönegaranti bör ingå i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (se dir. 2023:168).

- 4 kap. 6 b §, 14 kap. 1–4 och 10 §§ och 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen avser uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket
- 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet enligt lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete, lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, eller lagen (2020:1066) om förfarandet vid skattereduktion för installation av grön teknik
- 11 kap. 5 § brottsbalken
- Lagen (2014:836) om näringsförbud
- Folkbokföringslagen
- Lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott
- Lagen (2020:548) om omställningsstöd.

I 1 § andra stycket lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet finns också en ventil som tillåter åklagaren att i enskilda fall uppdra åt Skatteverket att utreda även andra brott än de som särskilt nämns i lagen och utreda självständigt förverkande, om det finns särskilda skäl för det. Anledningen är att det kan förekomma fall där det är lämpligt med hänsyn till brottets beskaffenhet och dess samband med brottsligheten som Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet utreder att den verksamheten svarar för brottsutredningen i stället för polisanställd eller utredningsresurser inom Ekobrottsmyndigheten. När bestämmelsen infördes anförde regeringen att förfalskning kan vara ett exempel när det ingår som ett led i skattebrottslighet (se prop. 1997/98:10 s. 48).

Enligt lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet gäller också följande. Av 2 § första och andra styckena framgår att åklagare som leder förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken vid undersökningens verkställande får anlita biträde av Skatteverket och får begära biträde av Skatteverket också i fråga om utredning av brott innan förundersökning har inletts. Tredje stycket samma paragraf anger att Skatteverkets möjligheter att verkställa tvångsmedel är begränsad till sådan verkställighet som följer av 3 och 4 §§. Enligt 3 § får Skatteverket verkställa beslut om beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas.

Av 4 § framgår att Skatteverket på åklagares uppdrag får medverka vid förrättningen, om en husrannsakan eller en genomsökning på distans verkställs av en polisman och Skatteverket får då genomsöka de utrymmen som är föremål för husrannsakan eller det avläsningsbara informationssystem som genomsökningen på distans avser.

En förundersökning behöver inte genomföras om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller ett brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter, en s.k. förenklad brottsutredning (se 23 kap. 22 § rättegångsbalken). Skatteverket får i sådana fall, utan att biträde begärs av åklagare, utreda sådan brottslighet som anges i 1 § första stycket lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, om den misstänkte kan antas erkänna gärningen och har fyllt 21 år (se 5 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet).

Skatteverkets verksamhet enligt aktuell lag omfattar även att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som avses i 1 § första stycket (se 6 §). Bestämmelsen i 6 § avser bland annat Skatteverkets underrättelseverksamhet. Sådan verksamhet utförs med anledning av misstankar om pågående brottslig verksamhet som inte kan konkretiseras, eller allmänna misstankar om framtida brott (se t.ex. Skattebrottsdatalag, prop. 2016/17:89 s. 39). Skatteverket är en av de myndigheter som ingår i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet (se 6 § tredje stycket förordningen med instruktion för Skatteverket). Skatteverket deltar även i styrnings- och ledningsfunktionerna för det myndighetsgemensamma arbetet och uppgifter kan utbytas med andra myndigheter i enlighet med lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. De uppgifter som Skatteverket kan bidra med kan tillsammans med de andra myndigheternas uppgifter bilda ett underlag för de samverkande myndigheterna som kan vara avgörande för vilka prioriteringar, inriktningar och insatser som förs mot organiserad brottslighet. (Se prop. 2016/17:89 s. 40.)

Bestämmelserna i 8 och 9 §§ lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet reglerar uppgiftslämnande från Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet till vissa andra verksamheter inom myndigheten. Uppgifter som förekommer i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och som kan antas ha särskild betydelse för ett ärende i beskattningsverksamheten, folkbokföringsverksamheten eller verksamheten för utfärdande av identitetskort för folk-

bokförda i Sverige som lämnas till den verksamheten. En uppgift som omfattas av sekretess ska dock inte lämnas med stöd av uppgiftsskyldigheten om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Uppgifter där sekretessintresset normalt väger tyngre rör bland annat känsliga personuppgifter, dvs. uppgifter som rör etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller uppgifter om en persons sexualliv eller sexuella läggning. Även i fall där felaktig beskattning kan röra låg skatteeffekt (mindre än ett prisbasbelopp) kan sekretessintresset väga över (se Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset, prop. 2019/20:166 s. 140 f.). Under tiden en förundersökning pågår avgör förundersökningsledaren om och i så fall när det är lämpligt att lämna uppgifterna.

8.3.3 Närmare om förutredning inom Skatteverket

Som nämnts ovan får åklagaren enligt 2 § andra stycket lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet begära biträde av Skatteverket redan innan förundersökningen inletts. Skatteverket får alltså utföra s.k. förutredningar. En förutredning omfattar det utredningsarbete som ibland kan behövas för att åklagaren ska kunna ta ställning till om en förundersökning ska inledas eller inte. Rättegångsbalken reglerar inte denna verksamhet men bestämmelserna i balkens 23 kap. om förundersökning kan i viss utsträckning tillämpas analogt.

De flesta förundersökningar om skattebrott grundar sig på en anmälan från Skatteverket. I brottsanmälan skickas ett s.k. *Förslag till beslut*. I de flesta fall är detta underlag tillräckligt för att åklagaren ska kunna ta ställning till om det finns objektiva förutsättningar för att inleda en förundersökning. Det kan dock ibland behövas kompletterande sakuppgifter för att göra en inledande bedömning av det subjektiva rekvisitet, dvs. om det kan antas att den misstänkte handlat med uppsåt eller av vårdslöshet. Det kan t.ex. vara fråga om kompletteringar i form av registerslagning eller inhämtande av muntliga uppgifter under hand. Ofta handlar det om att ta reda på enkla sakförhållanden; vem som är arbetsgivare till en viss arbetstagare eller vem som är legal ställföreträdare för ett bolag. Förutredningen kan också avse juridiska bedömningar av faktiska förhållanden. (Se Almgren o.a.,

Skatteförfarandelagen m.m., Juno version 19, kommentaren till 2 § andra stycket lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.)

8.3.4 Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet i siffror

Skatteverket anmäler misstanke om brott till åklagare eller Polismyndigheten. Brottsoanmälningarna avser privatpersoner men en stor del har koppling till kontroll av små och medelstora företag. De vanligaste brotten som Skatteverket anmälde från beskattningsverksamheten år 2023 var skattebrott, bokföringsbrott och försvårande av skattekontroll. Folkbokföringsverksamhetens vanligaste anmälda brott det året var folkbokföringsbrott. De flesta anmälningar från beskattningsverksamheten skickas till Ekobrottsmyndigheten men cirka 100 stycken per år skickas till Polismyndigheten och avser sådana brottsmisstankar som ska utredas av den myndigheten.

Tabell 8.1 Antal brottsoanmälningar

	2024	2023	2022	2021
Från beskattningsverksamheten	2 751	2 478	2 370	2 155
Från folkbokföringsverksamheten	1 148	645	489	843
Från id-kortsverksamheten	108	65	18	14
Inte specificerade	4	14	19	43
Totalt	4 011	3 202	2 896	3 055

Källa: Guppi (Skatteverkets årsredovisning 2024).

Ett anmält brott kan innehålla flera brottsmisstankar, t.ex. om flera personer är misstänkta för samma brott. Det innebär att antalet brottsmisstankar är fler än antalet anmälda brott.

Tabell 8.2 Antal brottsmisstankar

	2024	2023	2022	2021
Utgående brottsmisstankar¹	13 424	15 668	14 361	15 294
Skattebrott	8 580	10 627	8 731	9 436
Bokföringsbrott	1 475	1 709	1 365	1 306

1) Brottsmisstankar avser de brottsoanmälningar som har upprättats inom beskattnings- och folkbokföringsverksamheten.

Källa: Guppi.

När en anmälan om misstänkt brottslighet har gjorts av Skatteverket beslutar åklagaren om ärendet som innehåller anmälan ska avslutas direkt utan inledd förundersökning eller om en förundersökning ska inledas. Därefter avgör åklagaren i egenskap av förundersökningsledare vem som faktiskt ska utföra brottsutredningen eller om förundersökningen ska utredas av gemensamma utredningsgrupper.

En förundersökning innehåller ofta flera brott och är ibland initierad av fler än en anmälare. Åklagaren kan välja att låta Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet biträda i hela brottsutredningen eller i en viss del av den. Brott som faller utanför Skatteverkets s.k. brottskatalog ska som huvudregel utredas vid Polismyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten. Blandad brottslighet kan därför utredas av både Skatteverkets brottsutredningsenhet och av polismän eller andra civila utredare. Utredningarna sker då i samverkan och med åklagaren som gemensam undersökningsledare. I normalfallet är en samverkansutredning av större omfattning och med inslag av tvångsmedel samt en utredning där flera utredare deltar.

Vidare är det vanligt att åklagaren i samband med en utredning av andra brott och där misstanke om skattebrott uppkommer begär biträde av Skatteverket som i myndighetens fiskala verksamhet genomför en skatteutredning parallellt med förundersökningen.

Skatteverket biträder i utredningar beträffande främst skattebrott, försvårande av skattekontroll, bokföringsbrott och folkbokföringsbrott. Andra vanligt förekommande brottstyper i utredningarna är penningtvättsbrott, näringspenningtvätt, skatteredovisningsbrott, brott mot aktiebolagslagen, urkunds förfalskning, brukande av falsk urkund och omställningsstödsbrott. I tabellerna nedan anges antalet inkomna ärenden till Skatteverket från åklagare, antalet brottsmisstankar som Skatteverket utrett och antal avslutade brottsutredningar hos Skatteverket. Av tabellerna framgår att Skatteverket till störst del biträder åklagare i s.k. projektärenden (se avsnitt 4.3). Sådana ärenden kan i allt väsentligt handläggas med förenklade utredningsrutiner men kräver fler utredningsåtgärder än mängdärenden. År 2024 infördes den separata ärendegruppen mindre projektärenden. I tabellerna nedan ingår inte andelen mindre projektärenden i övriga projektärenden. (Ekobrottsmyndigheten kallar *mindre projektärenden* för *mindre omfattande projektärenden* och särredovisar inte den statistiken.)

Tabell 8.3 Antal inkomna ärenden till Skatteverket från åklagare

	2024	2023	2022	2021
Totalt antal inkomna ärenden ¹	1 472*	1 267	1 355	1 427
– andel mängdärenden	2,0%	4,5%	4,2%	13,9%
– andel mindre projektärenden	2,9%	–	–	–
– andel projektärenden	89,6%	89,3%	88,2%	79,0%
– andel särskilt krävande ärenden	5,1%	5,8%	7,6%	7,1%

1) Ej kategoriserade ärenden gör att summan av inkomna ärende inte blir 100 %.

* I totalt inkomna ärenden ingår tre ärenden som står som "Ej vald", dvs. är inte kategoriserade. Dessa tre ärenden ingår inte i mängd-, projekt- eller särskilt krävande ärenden.

Källa: Guppi.

Tabell 8.4 Antal brottsmisstankar som utretts av Skatteverket

	2024	2023	2022	2021
Brottsmisstankar inom brottsutredningar	9 204	11 204	9 743	8 644
– skattebrott	5 289	7 343	5 842	4 783
– bokföringsbrott	1 999	1 911	1 431	1 397

Källa: Guppi.

Tabell 8.5 Antal avslutade brottsutredningar hos Skatteverket

Volym	2024	2023	2022	2021
Totalt antal avslutade brottsutredningar	1 302	1 192	1 394	1 424
andel mängdärenden	2,5%	4,8%	4,7%	18,0%
andel mindre projektärenden	0,6%	–	–	–
andel projektärenden	85,1%	82,3%	87,0%	75,2%
andel särskilt krävande ärenden	11,8%	12,9%	8,2%	6,8%

Källa: Guppi.

Hos Skatteverket är i de särskilt krävande ärendena, som avser komplicerad brottslighet och är krävande att handlägga, följdriktigt genomströmningstiderna längst. Genomströmningstiderna är kortast i mängdärenden. Skatteverket räknar genomströmningstider i brottsutredningar i antal dagar i genomsnitt sedan myndigheten fick ärendet av åklagare, oftast vid Ekobrottsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten redovisar i myndighetens årsredovisning genomströmningstider i medelvärde för antal dagar med pågående förundersökning och beslut om att Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska biträda i brottsutredningen. Tiderna som Skatteverket redovisar framgår i tabellen nedan.

Tabell 8.6 Genomströmningstider brottsutredningar hos Skatteverket

Antal dagar i genomsnitt

	2024	2023	2022	2021
Mängdärenden	84	69	109	157
Mindre projektärenden	40	–	–	–
Projektärenden	310	320	294	311
Särskilt krävande ärenden	645	679	589	549

Källa: Guppi.

Hur många förhör Skatteverket genomför och hur många beslag som myndigheten verkställer i ett ärende styrs av åklagaren som leder förundersökningen. Antalet förhör respektive beslag, fördelat på ärendekategori, framgår i tabellen nedan.

Tabell 8.7 Förhör och beslag

	2024	2023	2022	2021
Förhör	2 507	2 771	2 428	2 773
per mängdärende	0,8	1,1	0,9	1,0
per mindre projektärende	0,4	–	–	–
per projektärende	1,1	1,4	1,4	1,6
per särskilt krävande ärende	8,0	8,9	5,8	8,3
Beslag	2 192	1 616	826	638
per mängdärende	0,0	0,0	0,0	0,0
per mindre projektärende	0,0	–	–	–
per projektärende	0,4	0,4	0,3	0,2
per särskilt krävande ärende	11,7	7,6	3,7	4,1

Källa: Guppi.

Det vanligaste anmälda brottet från folkbokföringsverksamheten är folkbokföringsbrott. Vid utredning av de brotten är åklagare vid Åklagarmyndigheten eller polisanställd vid Polismyndigheten förundersökningsledare. I tabellen nedan anges antalet anmälda folkbokföringsbrott från den verksamheten.

Tabell 8.8 Antal anmälda folkbokföringsbrott

	2024	2023	2022	2021
Folkbokföringsbrott	985	230	611	1 075
Grovt folkbokföringsbrott	66	2	54	55
Totalt	1 051	232	665	1 130

Källa: RD (tidigare RIF).

Uppgifterna ovan är inte helt tillförlitliga beträffande åren 2022 och 2023. Mellan september 2022 och augusti 2023 skickades nämligen inte några anmälningar om folkbokföringsbrott i ärendesystemet RIF med anledning av den förordningsändring som trädde i kraft 1 september 2022 och gällde till och med den 1 september 2023. Ändringen innebar att Skatteverket endast skulle anmäla folkbokföringsbrott till Polismyndigheten. Under september till och med december 2022 gjordes 68 anmälningar (som kan innehålla flera brott) på blankett till Polismyndigheten.

8.3.5 Samverkan mellan Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket

Som framgått tidigare bestämmer den åklagare som leder en förundersökning vid vilken myndighet som den faktiska brottsutredningen ska genomföras och i vilken omfattning så ska ske. Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket har dock träffat en överenskommelse om Skatteverkets biträde, hur ärenden resurssätts och vem som ansvarar för slutredovisning av ärenden samt hur kostnader ska fördelas mellan myndigheterna m.m. (se Överenskommelse mellan Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket rörande biträde, resurssättning samt fördelning av kostnader vid förundersökning m.m., 2025-03-14).

Av den framgår bland annat följande.

Samverkan mellan Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket är grundläggande för att myndigheterna gemensamt ska vara framgångsrika i bekämpningen av ekonomiska brottslighet. En strävan vid fördelning av ärenden ska vara att myndigheternas samlade utredningsresurs och kompetens används på bästa sätt. Oavsett vilken av myndigheterna som ansvarar för ett ärendes slutredovisning ska myndigheterna bistå varandra så att utredningsarbetet bedrivs rättssäkert, enhetligt och effektivt med rätt kompetens för olika arbetsmoment.

Utgångspunkten är att anmälningar från Skatteverket av brott som finns angivet i 1 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet utreds av brottsutredningsenheten vid myndigheten. Brottsutredningsenheten får även medverka vid utredning av annat brott om åklagaren anser att det föreligger särskilda skäl för det. Sådana skäl kan vara att skattebrottsutredares kompetens behövs under förundersökningen eller att det med hänsyn till brottets beskaffenhet och dess samband med brottslighet som brottsutredningsenheten utreder är lämpligt.

Brottsutredningsenheten har som utgångspunkt slutredovisningsansvar i de ärenden där åklagare vid Ekobrottsmyndigheten anlitat biträde av Skatteverket. Ekobrottsmyndigheten bör dock alltid ha slutredovisningsansvar för de ärenden som Skatteverket anmält som kräver omfattande tvångsmedelsanvändning såsom hemliga tvångsmedel eller frihetsberövanden som inte endast är kortvariga. Användandet av mindre ingripande tvångsmedel, exempelvis hämtning till förhör eller kroppsbesiktning, utgör inget hinder mot att en utredning bedrivs av Skatteverkets brottsutredningsenhet. Om frågan om behov av att använda mer ingripande tvångsmedel uppkommer under förundersökningens gång i ett ärende som utreds av brottsutredningsenheten, ska ärendet ska övergå till ett samverkansärende med utredare hos både Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten.

I ärenden där brottsutredningsenheten har slutredovisningsansvar och åklagare vid Ekobrottsmyndigheten fattar beslut om ett tvångsmedel som enligt lag eller annan författning endast får verkställas av polisman ansvarar en kammarkommissarie för att tvångsmedlet verkställs. Kammarkommissarien beslutar när tvångsmedlet verkställs. Vad gäller s.k. registertopsning i ärenden som handläggs av brottsutredningsenheten ansvarar kammarkommissarien för att dessa verkställs.

Vid särskilt krävande ärenden där förundersökningen kräver kompetens från både Ekobrottsmyndigheten och brottsutredningsenheten är utgångspunkten att ärendet bör utredas som ett samverkansärende med utredare från båda myndigheterna.

8.3.6 Ekobrottsmyndighetens återkoppling till Skatteverket

Ekobrottsmyndigheten ska ge återkoppling till anmälare på Skatteverket som gjort en brottsanmälan, se Ekobrottsmyndighetens rättsliga riktlinje Återkoppling av utfallet i ärende m.m. till anmälare på Skatteverket (EBMR-R 2017:3).

Det framhålls från Ekobrottsmyndigheten i riktlinjen att det är viktigt att återkoppling sker eftersom Skatteverkets skatteutredare uppfattar arbetet med brottsanmälningar som komplext och resurskrävande. Ökad förståelse genom återkoppling anges hjälpa anmälaren vid exempelvis beskattningsverksamheten att förstå varför ett anmält ärende inte leder till en lagföring samt påstås förhindra känslan av meningslöshet att anmäla misstänkt brottslighet. Återkoppling i ett enskilt ärende ska ske via ärendesystemet vid beslut om att inte inleda förundersökning, lägga ned förundersökning, inte väcka åtal, avsluta en brottsmisstanke eller avföra en misstänkt alternativt anmäld person från brottsutredning. Med anledning av reglerna om skattetillägg ska dessutom enligt riktlinjen underrättelse göras om del av en brottsmisstanke avslutas. Återkopplingen sker skriftligen genom standardiserade formuleringar.

Av riktlinjen framgår även att åklagare som avser att lägga ned en förundersökning i mer omfattande projektärenden och särskilt krävande ärenden som huvudregel bör ta kontakt med aktuell skatte-revisor eller handläggare för att få eventuellt tillkommande information i ärendet samt för att informera om avsikten att lägga ned förundersökningen. Om kontakt inte tagits innan förundersökning lagts ned bör en muntlig återkoppling ske efter nedläggningsbeslut. Enligt Skatteverket förekommer muntlig återkoppling från åklagare sällan.

8.4 Sekretess i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

I 35 kap. offentlighets- och sekretesslagen regleras sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott m.m. Sekretessen enligt 35 kap. 1 § skyddar uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden och gäller bland annat i förundersökning i brottmål och i Skatteverkets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, dvs. att en uppgift får

lämnas ut bara om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Samma sekretess gäller även för uppgift i register som förs av Skatteverket enligt lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område, förkortad Skatteverkets brottsdatalog, eller som annars behandlas där med stöd av samma lag. I 35 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen finns flera undantag från sekretessen för bland annat beslut av åklagare om huruvida åtal ska väckas, att förundersökning inte ska inledas eller att förundersökning ska läggas ned.

Vidare finns det sekretessregler i 18 kap. offentlighets- och sekretesslagen till skydd för det allmännas intresse av att förebygga eller beivra brott. Enligt 18 kap. 1 § angiven lag gäller sekretess för uppgifter som hänför sig till bland annat förundersökning i brottmål och Skatteverkets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Vidare framgår av 18 kap. 2 § samma lag att sekretess gäller för uppgifter som hänför sig till Skatteverkets underrättelseverksamhet. Sekretessen enligt 18 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen gäller med olika styrka. Enligt 1 § gäller sekretessen med ett rakt skaderekvisit, dvs. det råder presumtion för offentlighet. Enligt 2 § gäller sekretess med ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumtion råder för sekretess. Skaderekvisitet i paragraferna är kopplat till om syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (jfr prop. 2019/20:166 s. 76 och 77).

I 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Av 21 kap. 3 § angiven lag framgår att sekretess gäller för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs. Bestämmelser om sekretess till skydd för enskild vid folkbokföring, delgivning, m.m. finns i 22 kap. offentlighets- och sekretesslagen.

Av 2 kap. 8 § Skatteverkets brottsdatalog framgår att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, har rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 § Skatteverkets brottsdatalog, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalogen (2018:1177). 2 kap. 8 § Skatteverkets brottsdatalog har utformats som en uppgiftsskyldighet (se propositionen Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet, prop. 2009/10:85 s. 330 f.). Bestämmelsen är anpassad till brottsdatalogen på så sätt att det krävs att mottagaren behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalogen för att sekretessen ska brytas. De syften som anges i sistnämnda bestämmelse är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder samt att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Förutom den särskilt anpassade sekretessbrytande bestämmelsen i 2 kap. 8 § Skatteverkets brottsdatalog är de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen tillämpliga i förhållande till både enskilda och andra myndigheter.

Sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen gäller mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet och inte enbart mot enskilda eller mellan myndigheter (se 8 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen). Det innebär i sin tur att bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om sekretess, uppgiftslämnande och överföring av sekretess gäller på samma sätt mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet som mellan två olika myndigheter. För att kunna lämna ut en sekretessbelagd uppgift från en verksamhetsgren till en annan verksamhetsgren krävs det alltså en sekretessbrytande bestämmelse. Den brottsbekämpande verksamheten är en sådan självständig verksamhetsgren inom Skatteverket som avses i 8 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen.

9 Bör Skatteverket få inleda eller leda förundersökning?

9.1 Inledning

I våra direktiv framhålls att den grova organiserade brottsligheten medför stora påfrestningar för Polismyndigheten och att det är viktigt att samhällets resurser används på ett effektivt sätt. Det pekas också på att Skatteverket är den enda myndighet med brottsbekämpande uppgifter som inte får inleda förundersökning, trots att myndigheten sedan länge haft sådana uppgifter. Vidare anges att det finns flera brott där Skatteverket besitter en särskild kompetens. Mot den bakgrunden har det i direktiven framhållits att det framstår som rimligt att överväga om Skatteverket skulle kunna ges befogenhet att fatta beslut om att inleda förundersökning. Vi har därför fått uppdraget att analysera och ta ställning till om Skatteverket gällande vissa brott ska få befogenhet att inleda och leda förundersökning. Enligt direktiven bör en utgångspunkt vara att Skatteverkets utökade befogenheter ska avse brott där det finns en naturlig koppling till Skatteverkets verksamhet och där myndighetens kompetens tas till vara. Som exempel på ett sådant brott nämns i direktiven folkbokföringsbrottet. Det påpekas vidare att Skatteverket beträffande sådana brott i de flesta fall har tillgång till de uppgifter som behövs för att utreda brotten. Enligt direktiven är det av intresse att överväga om även andra brottstyper av liknande karaktär skulle kunna utredas självständigt av Skatteverket. Om myndigheten ges förundersökningsrätt bör det även övervägas om förundersökningsledaren ska ges möjlighet att anlita biträde av andra myndigheter. Det ingår också i vårt uppdrag att analysera och ta ställning till om Skatteverket under vissa förutsättningar ska få utökade möjligheter att fatta beslut om tvångsmedel. Det anges i direktiven att om brottsutredningar leds av Skatteverket bör utredningarna överlämnas till åklagare när saken inte är av enkel

beskaffenhet eller om det är påkallat av särskilda skäl. Det ligger i vårt uppdrag att lämna författningsförslag oavsett ställningstagande i sak.

Närmast kommer utredningen att gå igenom några utgångspunkter vid övervägandena om lämpligheten av en reform som möjliggör för Skatteverket att inleda eller leda förundersökning.

9.2 Utredningens utgångspunkter

9.2.1 Bakgrund

Förundersökningens syften

Åklagar- och polisväsendet är en del av det svenska rättsväsendet. Både Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har bland sina främsta uppdrag att se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring. Till Polismyndighetens huvudsakliga uppgifter hör att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal. En ordning där rätten till förundersökningsledning i huvudsak är förbehållen just åklagare och polisen framstår därför som naturlig utifrån deras ansvar för rättssäkerhet och rättstrygghet i Sverige.

En förklaring till att ansvaret för ledning av förundersökning som utgångspunkt åvilar åklagare finns bland förundersökningens syften. Det främsta av dessa syften är att ge åklagaren tillräckligt material för att kunna bedöma åtalsfrågan. Vidare syftar förundersökningen till att ärendet ska beredas så att bevisningen kan läggas fram i ett sammanhang vid en huvudförhandling. Förundersökning ska också ge den misstänkte inblick i åklagarens bevismaterial och möjliggöra för honom eller henne att få materialet justerat och berikat. Den misstänktes möjligheter att få till stånd en komplettering av utredningen är viktig även eftersom det kan leda till att han eller hon lyckas förhindra att åtal väcks. För den som är oskyldig kan detta vara viktigare än att bli frikänd. De övergripande syftena med en förundersökning är alltså i stort kopplade till en kommande rättegång. Om rättegången har åklagaren särskild kompetens genom sina uppdrag att besluta i åtalsfrågan och föra talan i domstol. Vidare ställer syftena stora krav på att en förundersökning bedrivs objektivt, effektivt och rättssäkert. Dessa krav talar starkt för att huvudansvaret för förundersökningsledning, som huvudregeln är, ska ligga på

åklagare. Åklagare som förundersökningsledare bidrar nämligen både till utredningens effektivitet och till den misstänktes rättssäkerhet. Åklagare, som har juristexamen och notariemeritering, har vidare ansetts ha bättre förutsättningar än polisen att bedöma frågor om vad som ska bevisas och med vilken styrka detta måste ske. Det är också en fördel för den misstänkte att kunna rikta eventuella klagomål till någon som är fristående i förhållande till den myndighet som rent faktiskt genomför utredningen, i normalfallet Polismyndigheten. Risken för att åklagaren får en förutfattad mening i ansvarsfrågan har också generellt sett ansetts vara mindre. Till detta ska läggas att det förhållande att en åklagare följer utredningsarbetet också har den fördelen att åklagaren då får bättre inblick i bevismaterialet än om förundersökningsprotokollet skulle utgöra det enda underlaget. (Se Ekelöf m.fl., Rättegång, Femte häftet, Juno version 9, s. 139.)

Förundersökningsledarens ansvar och uppgifter

Även det omfattande ansvar och de skilda uppgifter som följer av ett förundersökningsledarskap ger en förklaring till varför uppgiften att leda förundersökning som utgångspunkt åvilar åklagare och polisen. Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet och ska se till att utredningen bedrivs effektivt och på ett sätt som tillgodoser den enskildes rättssäkerhetsintressen. Förundersökningsledaren ska också ge den som biträder honom eller henne behövliga direktiv för arbetet. Dessa uppgifter kräver betydande kunskaper, bland annat om straffprocessuella bestämmelser.

För åklagare eller polisanställda som förundersökningsledare talar det förhållandet att tvångsmedelsanvändning utgör en viktig del av förundersökningsförfarandet. Användningen av tvångsmedel innebär regelmässigt allvarliga ingrepp i den enskildes rättssfär och i de grundläggande fri- och rättigheter som alla är tillförsäkrade genom bestämmelser i regeringsformen och i Europakonventionen. Effektiva tvångsåtgärder förutsätter såväl planering som ett professionellt genomförande och ställer höga krav på rättssäkerheten. Den som fattar beslut om tvångsmedel har också ett övergripande ansvar för verkställigheten. I de flesta fall är tvångsmedelsanvändningen okomplicerad och några särskilda föreskrifter för verkställigheten meddelas därför inte. Beslutsfattaren ska dock alltid väga in de problem

med verkställigheten som kan förutses vid beslutstillfället. På förfrågan anses beslutsfattaren vara skyldig att lämna de direktiv som han eller hon är behörig att ta ställning till, exempelvis avseende vilken våldsanvändning som är godtagbar. Beslutsfattaren får inte avhända sig kontrollen över tvångsmedelsanvändningen genom att överlåta till den verkställande myndigheten att avgöra om eller på vilket sätt ett beslut ska verkställas.

Hantering av tvångsmedel ställer alltså höga krav på beslutsfattaren. Detta innebär att ha kännedom om hur verkställighet av tvångsmedel sker i praktiken samt att ha kunskaper och erfarenheter om när och i vilken omfattning våldsanvändning är tillåtet. Inom åklagar- och polisväsendet finns sådana kunskaper och sådan erfarenhet.

Vidare ska framhållas att det är av stor vikt att det är tydligt för en enskild under vilka förutsättningar tvångsåtgärder får vidtas med beaktande av den ingripande åtgärd från samhällets sida som användning av tvångsmedel innebär. Detta förhållande utgör ett principiellt skäl för att uppgiften att leda förundersökning ska förbehållas endast ett fåtal myndigheter.

9.2.2 Krav för en reform

Av det sagda följer att skälen för en ordning där ledning av förundersökningen är förbehållen främst åklagare och polisen är goda. Nuvarande ordning är också sedan länge väl etablerad och i huvudsak väl fungerande.

Till bilden hör dock att samhällsutvecklingen ställer krav på att fortlöpande överväga om de regler som de brottsbekämpande myndigheterna har att tillämpa är ändamålsmässigt utformade. Det centrala är att säkerställa ett praktiskt fungerande förundersökningsförfarande som uppfyller kraven på effektivitet och rättssäkerhet och som ger bäst förutsättningar att kunna bedöma åtalsfrågan och i slutändan komma fram till materiellt riktiga domar. I sammanhanget kan också nämnas att Skatteverket under utredningsarbetet har gett uttryck för en vilja att ta ett större ansvar inom brottsbekämpning för att på så sätt bättre tillvarata den särskilda kompetens som finns inom myndighetens brottsbekämpande verksamhet.

Ett skäl för en reform som den vi har att utreda kan vara att gällande ordning innebär problem för nuvarande förundersökningsledare, dvs. åklagare vid Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten samt personal vid Polismyndigheten. Det kan exempelvis handla om att förundersökningsverksamheten i något avseende bedrivs ineffektivt. Ett till detta kopplat skäl kan vara att det går att göra stora effektivitetsvinster, exempelvis genom att frigöra resurser för arbete där de är mer behövliga eller genom att handläggningen av ett ärende koncentreras till att ske på endast en myndighet. Det är vidare av stor betydelse vid bedömningen av om det finns skäl att ändra nuvarande ordning att vinster med en reform går att göra utan avkall på rättssäkerheten för den enskilde.

Det sagda kan sammanfattas enligt följande, som utgör utgångspunkter för utredningens överväganden i denna del. Även om det inte är ett självändamål att upprätthålla den nuvarande ordningen bör det mot bakgrund av att den är sedan länge väl etablerad och i huvudsak fungerande ställas höga krav för att ändra den. Ändringar i fråga om vem som inleder och leder förundersökning bör enligt utredningen inte göras med mindre än att det finns ett behov av ändring och att behovet kan mötas med åtgärder som är tydligt effektivare än nuvarande ordning och som inte innebär en minskad rättssäkerhet för den enskilde.

I det följande ska vi granska om det utifrån de angivna utgångspunkterna finns tillräckliga skäl för en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare. En given förutsättning, som följer av direktiven, är att Skatteverkets ansvar i så fall blir begränsat till brott som är kopplade till Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, där saken är enkel och där särskilda skäl inte talar mot Skatteverket som förundersökningsledare.

Det har i våra direktiv lämnats öppet om ett förundersökningsledarskap för Skatteverket bör omfatta både inledande och ledande av förundersökningen. Utredningens utgångspunkt i det avseendet är att eftersom samtliga de brottsbekämpande myndigheter som utöver åklagare får bedriva förundersökning har befogenhet i båda delar så framstår det som naturligt att motsvarande skulle gälla även för Skatteverket. Ytterligare ett skäl för den utgångspunkten är att det framstår som osäkert om det alls skulle kunna uppstå effektivitetsvinster om en åklagare först skulle inleda förundersökning i de enkla

ärenden det bör vara fråga om för att sedan överlämna förundersökningsledningen till Skatteverket.

9.3 Brottstyper där Skatteverket skulle kunna vara förundersökningsledare

9.3.1 Inledning

En grundläggande förutsättning för en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare är alltså att myndighetens ansvar blir begränsat till brott som är kopplade till Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och där saken är enkel. För att analysen av behov, effektivitet och rättssäkerhet kopplat till eventuella ändringar i fråga om förundersökningsledarskap ska vara relevant bedömer vi att det först behöver klargöras vilka brottstyper som skulle kunna bli aktuella, utifrån de angivna utgångspunkterna. I detta avsnitt lämnas därför först i olika avseenden exempel på vad som skulle kunna vara aktuella brottstyper. Därefter övergår vi till att redogöra för vilka avgränsningar utredningen bedömer som rimliga avseende brott som Skatteverket i och för sig skulle kunna utöva förundersökningsledarskap för, dvs. vad som i sammanhanget kan anses utgöra brott där saken ofta anses eller skulle kunna anses vara enkel. Den bedömningen ska inte ses som ett slutligt ställningstagande, utan snarare som en utgångspunkt för den analys vi senare gör avseende behov, effektivitet och rättssäkerhet. Det slutliga ställningstagandet, om lagstiftaren anser att det finns skäl att låta Skatteverket inleda och leda förundersökning, bör lämpligen göras i överensstämmelse med 23 kap. 24 § rättegångsbalken genom närmare föreskrifter av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

9.3.2 Brottstyper där saken kan vara enkel

Skatteverkets förslag

Skatteverket har angett att samtliga de brottstyper som ingår i myndighetens brottskatalog utgör brott där saken kan vara enkel. I en hemställan till regeringen angående utökade befogenheter för Skatteverket gav myndigheten in en promemoria, "Utökade befogenheter

för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet” från den 20 juni 2022. I promemorian angav Skatteverket exempel på ärenden som kan vara av enkel beskaffenhet. De exempel som angavs var skattebrott, skatteredovisningsbrott, bokföringsbrott, försvårande av skattekontroll, brott mot låneförbudet i aktiebolagslagen samt folkbokföringsbrott och annan identitetsrelaterad brottslighet. Det är enligt Skatteverket dock inte i varje fall av dessa brottstyper som saken är av enkel beskaffenhet, utan i vissa givna situationer. I en bilaga till promemorian angav Skatteverket vilka typsituationer det rör sig om och vilka direktiv som åklagaren lämnar i sådana ärenden. Enligt Skatteverket är utredningsmetodiken mycket likartad i angivna fall. Innehållet i bilagan framgår av tabellen nedan.

Tabell 9.1 Skatteverkets exempel på ärenden som kan vara av enkel beskaffenhet

Brott	Saken	Direktiv från åklagare
Skattebrott 2 § skattebrottslagen	Misstänkt har inte redovisat samtliga inkomster i sin transportverksamhet (enskild näringsverksamhet).	Underlag för de oredovisade inkomsterna ska hämtas in från beskattningsverksamheten vid Skatteverkets utredning. Skatteberäkning ska upprättas. Deklarationstidpunkter ska kontrolleras. Förhör med misstänkt.
	Misstänkt har yrkat avdrag för ingående mervärdesskatt (moms) för kostnader som inte är hänförliga till momspliktig verksamhet (rörelsefrämjande kostnader).	Förhör med misstänkt
	Misstänkt har inte redovisat någon utgående moms alls i lämnade momsdeklarationer trots att momspliktig omsättning har förekommit i verksamheten.	Sammanställning över den oredovisade utgående momsen ska upprättas per redovisningsperiod. Inhämta underlag för oredovisad moms från beskattningsverksamheten vid Skatteverket. Förhör med misstänkt.

Brott	Saken	Direktiv från åklagare
	Misstänkt har inte redovisat tjänsteinkomster från utlandet i sin inkomstdeklaration trots att inkomsterna ska redovisas och beskattas till viss del i Sverige.	Inhämtning av dubbelbeskattningsavtalet, kontroll att beskattning ska ske i Sverige. Skatteberäkningar ska upprättas. Förhör med misstänkt.
	Misstänkt har inte deklarerat utdelning om 700 000 kr från bolag som han är delägare i. Felaktigheten upptäckt i samband med förfrågan och inte upptäckt i Skatteverkets normala kontrollsystem. Undandraget skattebelopp om 300 000 kr.	Förhör med misstänkt.
	Misstänkt har i sitt aktiebolag bedrivit både momsfri och momspliktig verksamhet. Utgående moms har redovisats med 330 000 kr för lite.	Sammanställning över den oredovisade utgående momsen ska upprättas per redovisningsperiod. Förhör med misstänkt.
Skatteredovisningsbrott 7 § skattebrottslagen	Oriktigt åberopade av godkännande för F-skatt. Misstänkt har fakturerat utförda tjänster inom enskild näringsverksamhet under åberopande av godkännande för F-skatt på utställda fakturor trots att sådant godkännande saknas för fakturautställaren.	Utställda fakturor med åberopande av godkännande för F-skatt ska inhämtas från Skatteverkets utredning och sammanställas till antal belopp. Ta fram underlag för anledningen till att F-skatt inte innehas (återkallas, inte ansökt etc.). Förhör med misstänkt.
Bokföringsbrott 11 kap. 5 § brottsbalken, Försvårande av skattekontroll 10 § skattebrottslagen	Fakturaunderlag till verksamhetens bokförda intäkter (150 000 kr) och bokförda kostnader (200 000 kr) har inte bevarats. Misstänkt har inte löpande bokfört verksamhetens affärshändelser med följd att sambandet mellan verifikationerna (underlagen till affärshändelserna) och de bokförda affärshändelserna inte utan svårighet går att fastställa.	Sammanställning över brister i bokföringen ska upprättas. Förhör med bokförare och misstänkt.

Brott	Saken	Direktiv från åklagare
	Underlåtenhet att löpande bokföra samtliga affärshändelser (grund- och huvudbok saknas) och/eller bevara räkenskapsinformationen på ett betryggande sätt. En pärm med räkenskapsinformation har försvunnit under en flytt.	Inhämtning av material hos Skatteverket samt kontoutdrag från bank. Förhör med bokförare, revisor och misstänkt.
	Misstänkt har inte på ett betryggande sätt bevarat räkenskapsinformationen. Räkenskapsinformationen har kastats vid städning av verksamhetslokalen.	Inhämtning av kontoutdrag från bank. Förhör med bokförare och misstänkt.
	En näringsidkare har fört in inkomster och utgifter i ett Excel-ark. Det finns ingen bokföring.	Sammanställning över bristerna ska upprättas. Inhämtning av kontoutdrag från bank. Förhör med misstänkt.
	Den misstänkte har blandat samman bokföringen i sitt bolag med bokföringen i sin enskilda firma. Affärshändelserna har inte tagits upp i kronologisk ordning och det saknas verifikationsnummer.	Kontrollera om det går att följa verksamheterna i huvudsak utifrån den bokföring som finns. Inhämtning av kontoutdrag från bank. Förhör med misstänkt.
	Årsredovisningen är inte upprättad inom lagstadgad tid, senast sex månader efter räkenskapsårets utgång eller årsredovisning har inte upprättats alls.	Ta in uppgifter från Bolagsverket. Förhör med misstänkt.
	Misstänkt har sålt möbler via Blocket i två år för 115 000 kr respektive 180 000 kr utan att löpande bokföra affärshändelserna i sin näringsverksamhet.	Ta in och sammanställ kontouppgifter från bank. Förhör med misstänkt.

Brott	Saken	Direktiv från åklagare
	Handelsbolag har bedrivit verksamhet inom städbranschen i två år utan att upprätta bokföring. Endast sammanställt fordringar och intäkter i manuella noteringar.	Ta in kontrolluppgift från bank, beskriv omsättning och antal affärshändelser i promemoria. Förhör med misstänkt.
Brott mot låneförbudet i aktiebolagslagen	Lån har lämnats i strid med låneförbudet.	Sammanställning över utbetalade belopp samt datum ska upprättas. Förhör med misstänkt.
Brott enligt 42 § folkbokföringslagen, respektive identitetsrelaterad brottslighet	Den som bor på adressen är inte folkbokförd där (inte anmält flytt).	Förhör med misstänkt.
	En person bor inte på sin folkbokföringsadress (inte anmält flytt).	Vittnesförhör med den som bor på adressen och med hyresvärd. Förhör med misstänkt.
	Anmält flytt till Sverige utan avsikt att bosätta sig här (oriktig uppgift).	Ta in handlingar från Migrationsverket. Förhör med den som upprättat anställningsavtalet. Därefter avstämning.
	Ansökt hos Skatteverket om identitetskort avseende en falsk identitet.	Ta in handlingar från identitetskortsverksamheten vid Skatteverket. Förhör med vittne och misstänkt.

Anm. Angivna exempel är hämtade från ärenden där Skatteverket biträtt åklagaren.

Brottstyper där Polismyndigheten är förundersökningsledare

En annan avgränsning än den som Skatteverket föreslår i den nyss nämnda promemorian skulle kunna göras utifrån de förhållanden som gäller när Polismyndigheten enligt gällande ordning får leda förundersökning beträffande brott som tas upp i 1 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

I bilagan till Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål (ÅFS 2005:9) anges de

brott som är av sådan beskaffenhet att förundersökningen i normalfallet ska ledas av Polismyndigheten. Några av de brotten upptas också, i vissa fall dock endast när de har koppling till Skatteverkets verksamhet, i 1 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. De brotten är följande.

- Olovlig identitetsanvändning enligt 4 kap. 6 b § brottsbalken
- Urkundsförfalskning och brukande av falsk urkund enligt 14 kap. 1–4 och 10 §§ brottsbalken
- Osant intygande och brukande av osann urkund enligt 15 kap. 11 § brottsbalken
- Missbruk av urkund enligt 15 kap. 12 § brottsbalken
- Bedrägeribrott enligt 9 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken
- Folkbokföringsbrott av normalgraden enligt 42 § folkbokföringslagen
- Penningtvåtsförseelse och ringa näringspenningtvätt enligt 6 och 7 §§ lagen om straff för penningtvåtsbrott

Brott med böter i straffskalan

Ytterligare en möjlig avgränsning skulle kunna ske utifrån det enskilda brottets straffskala. Straffskalan för ett visst brott kan utgöra en indikator på att ett brott ofta inte föranleder en komplex brottsutredning och där saken skulle kunna anses vara enkel. Av brotten som omfattas av Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet har flera böter i straffskalan. Det gäller följande brott.

- Skatteförseelse enligt 3 § skattebrottslagen (böter)
- Vårdslös skatteuppgift enligt 5 § skattebrottslagen (böter eller fängelse i högst ett år)
- Skatteavdragsbrott enligt 6 § skattebrottslagen (böter eller fängelse i högst ett år)
- Skatteredovisningsbrott enligt 7 § skattebrottslagen (böter eller fängelse i högst sex månader)

- Vårdslös skatteredovisning enligt 8 § skattebrottslagen (böter eller fängelse i högst sex månader)
- Försvårande av skattekontroll enligt 10 § skattebrottslagen (böter eller fängelse i högst två år)
- 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (böter eller fängelse i högst ett år)
- 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m. (böter eller fängelse i högst ett år)
- Olovlig identitetsanvändning enligt 4 kap. 6 § brottsbalken (böter eller fängelse i högst två år)
- Förvanskning av urkund enligt 14 kap. 2 § brottsbalken (böter eller fängelse i högst sex månader)
- Hindrande av urkunds bevisfunktion, ringa brott enligt 14 kap. 4 § brottsbalken (böter eller fängelse i högst sex månader)
- Osann försäkran och vårdslös försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken (böter eller fängelse i högst sex månader)
- Osant intygande och brukande av osann urkund enligt 15 kap. 11 § brottsbalken (böter eller fängelse i högst sex månader)
- Missbruk av urkund och missbruk av handling enligt 15 kap. 12 § brottsbalken (böter eller fängelse i högst sex månader)
- Förnekande av underskrift enligt 15 kap. 13 § brottsbalken (böter eller fängelse i högst sex månader)
- Ringa bedrägeri enligt 9 kap. 2 § brottsbalken (böter eller fängelse i högst sex månader)
- Bokföringsbrott, ringa brott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken (böter eller fängelse i högst sex månader)
- Överträdelse av näringsförbud, ringa brott enligt 47 § lagen om näringsförbud (böter eller fängelse i högst sex månader)
- Folkbokföringsbrott enligt 42 § folkbokföringslagen (böter eller fängelse i högst sex månader)

- Penningtvåtsförseelse och näringspenningtvätt, ringa brott enligt 6 och 7 §§ lagen om straff för penningtvåtsbrott (böter eller fängelse i högst sex månader)
- Vårdslöst omställningsstödsbrott enligt 37 § lagen om omställningsstöd (böter eller fängelse i högst ett år).

Åklagarväsendets uppfattning

Ekobrottsmyndighetens expert i utredningen har under utredningsarbetet uppgett att det inte finns några ärenden som utreds under myndighetens ledning som är sådana att saken regelmässigt kan anses vara enkel. Ärendena som utreds vid myndigheten är mer eller mindre resurskrävande.

Åklagarmyndighetens expert i utredningen har förklarat att den enda brottstyp som åklagare där utreder som skulle kunna bedömas vara av enkel beskaffenhet som har koppling till Skatteverkets verksamhet är folkbokföringsbrott.

9.3.3 Utredningens bedömning av frågan om lämplig avgränsning

Utredningens bedömning: De brott som skulle kunna vara aktuella för Skatteverket att leda och inleda förundersökning för bör vara brott som har ett straffmaximum som inte överstiger fängelse i sex månader och där det är brottsanmälningar som härrör från Skatteverket.

Uttrycket ”enkel beskaffenhet” anses vara ett relativt begrepp som får tolkas med utgångspunkt från såväl brottets art som handläggarens kompetens. Det har inte ansetts lämpligt att i rättegångsbalken eller förundersökningskungörelsen i detalj reglera i vilka fall ledningen av förundersökningen ska få utövas av annan undersökningsledare än åklagare. (Jfr prop. 1957:9 s. 6 f. och 14 f.)

För att vara av enkel beskaffenhet bör utredningen av ärendet inte medföra några särskilda svårigheter. Det bör därför vara fråga om ärenden där standardiserade utredningsrutiner kan användas

som anses vara av enkel beskaffenhet. En annan utgångspunkt bör vara den förväntade omfattningen av brottsutredningen. Det kan t.ex. röra storleken på ett undandraget skattebelopp, förekomsten av falska eller osanna handlingar, utredningstid, resursbehov, brotts-typ, antalet misstänkta, omfattningen av informationshämtning och behovet av tvångsmedel. Anledningen till att omfattningen bör ges betydelse är att utredningar av mindre omfattning många gånger är av enkel beskaffenhet. Naturligtvis kan en utredning av mindre om-fattning innehålla omständigheter som medför svåra rättsliga bedömningar, ha större eller mindre internationella förgreningar eller annars rymma inte obetydliga svårigheter. I sådana fall bör saken inte be-dömas vara enkel.

Under utredningens arbete har det från åklagarväsendet förts fram att det är svårt att närmare avgränsa de ärenden där saken kan anses vara enkel. Det har pekats på den stora variation som finns inom varje brottstyp som Skatteverkets brottsbekämpande verk-samhet omfattar och gjort gällande att det skiljer sig från vad som är fallet i andra situationer där andra brottsbekämpande myndigheter än åklagarnas leder förundersökning i dag. Dessa ståndpunkter får visst stöd i den förteckning över ärenden som Skatteverket har bilagt promemorian ”Utökade befogenheter för Skatteverkets brottsbe-kämpande verksamhet”, som vi har redovisat ovan. Skatteverket instämmer inte i denna uppfattning utan anser att de brottsanmäl-ningar som myndighetens övriga verksamheter upprättar ofta ger ett mycket bra underlag för att bedöma om ett ärende är sådant att saken är enkel.

Det är naturligtvis inte praktiskt genomförbart att i detalj granska varje inkommen anmälan för att bedöma om saken är enkel. Åklagare och Polismyndigheten, Tullverket respektive Kustbevakningen har, för att fördelningen av förundersökningsledning mellan dem ska fungera smidigt, baserat kompetensfördelningen på en schematisk modell som bygger på en indelning efter valda brott eller straffsatser. För de grövre brotten ska saken inte anses vara av enkel beskaffen-het. Därutöver anges vilka kvalificerande omständigheter som ska föreligga för att det ska anses vara påkallat av särskilda skäl att åklagare ska leda förundersökningen eller överta den om polisanställd har inlett utredningen. För att en kompetensfördelning mellan åklagare och Skatteverket ska fungera krävs en liknande fördelningsmodell som är enkel att förhålla sig till för de enskilda tjänstemännen.

Ett alternativ till avgränsning när det gäller brotten där åklagare vid Ekobrottsmyndigheten för närvarande leder förundersökning skulle kunna vara att följa den kategorisering av ärenden som Ekobrottsmyndigheten själv gör, dvs. indelning i mängdärenden, projektärenden och särskilt krävande ärenden (se avsnitt 4.3). Med mängdärenden avses ärenden som kan handläggas enligt standardiserade utredningsrutiner där den effektiva utredningstiden understiger åtta timmar. Projektärenden är ärenden som kräver fler utredningsåtgärder än mängdbrottsärendena men ändå är av sådan beskaffenhet att de i allt väsentligt kan handläggas med förenklade utredningsrutiner. Den sammanlagda effektiva utredningstiden ska understiga 80 timmar för att bedömas som ett projektärende. Projektärenden omfattar både s.k. mindre omfattande projektärenden och övriga projektärenden. Särskilt krävande ärenden är ärenden med komplicerad brottslighet som är krävande att handlägga och därför normalt bör utredas av en utredningsgrupp med flera specialister under ledning av en åklagare. Det ligger vid en användning av denna kategorisering närmast till hands att se på mängdärenden som ärenden av enkel beskaffenhet.

Det finns dock skäl mot en kompetensfördelning utifrån Ekobrottsmyndighetens ärendekategorisering. En sådan ordning torde förutsätta att Ekobrottsmyndigheten gör kategoriseringen och därefter, om det anmälda ärendet är ett mängdärende, lämnar tillbaka det till Skatteverket. Det framstår inte som naturligt att överlämna kategoriseringen till Skatteverket. Vidare har det framkommit att indelningen i nämnda ärendetyper görs redan när ärendet kommer in till Ekobrottsmyndigheten och följaktligen många gånger på ett begränsat underlag. Det får till följd att ärenden kan behöva kategoriseras om. I sammanhanget ska också påminnas om att utredning om en viss brottsmisstanke kan läggas ned genom förundersökningsbegränsning om andra brottsmisstankar anmäls. Till detta ska läggas att det inom de skilda kategorierna finns en stor variation av ärendetyper och behov av utredningsåtgärder.

En kompetensfördelningsmodell som motsvarar den som för närvarande gäller mellan åklagare och Polismyndigheten, Tullverket respektive Kustbevakningen framstår som lämpligare än den nyss nämnda. Den är ett resultat av en mångårig samverkan mellan myndigheterna. Fördelningen har ändrats över tid utifrån bland annat brottsutvecklingen, ökad kompetens vid de brottsutredande myndigheterna och utveckling av utredningsmetoder.

Förundersökningsledning skulle vara en ny uppgift för Skatteverket. Det måste därför, i vart fall vid den bedömning som vi gör här, anses eftersträvarsamt att så enkla kriterier som möjligt ska gälla för vilka ärenden som myndigheten skulle få inleda och leda förundersökning i. Det framstår mot den bakgrunden som en både enkel och lämplig avgränsning att ta avstamp i de brott där böter finns i straffskalan och straffmaximum inte överstiger fängelse i sex månader. För sådana brott bestäms påföljden i regel till böter. Till nämnda brott hör ofta gärningar som rör mindre belopp och har en begränsad brottstid och där utredningen också av andra skäl är av mindre omfattning. De brott som då skulle bli aktuella är följande.

- Skatteförseelse enligt 3 § skattebrottslagen (endast böter i straffskalan)
- Skatteredovisningsbrott enligt 7 § skattebrottslagen
- Vårdslös skatteredovisning enligt 8 § skattebrottslagen
- Förvanskning av urkund enligt 14 kap. 2 § brottsbalken
- Hindrande av urkunds bevisfunktion, ringa brott enligt 14 kap. 4 § brottsbalken
- Osann försäkran och vårdslös försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken
- Osant intygande och brukande av osann urkund enligt 15 kap. 11 § brottsbalken
- Missbruk av urkund och missbruk av handling enligt 15 kap. 12 § brottsbalken
- Förnekande av underskrift enligt 15 kap. 13 § brottsbalken
- Ringa bedrägeri enligt 9 kap. 2 § brottsbalken
- Bokföringsbrott, ringa brott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken
- Överträdelse av näringsförbud, ringa brott enligt 47 § lagen om näringsförbud
- Folkbokföringsbrott enligt 42 § folkbokföringslagen
- Penningtvättsförseelse och näringspenningtvätt, ringa brott enligt 6 och 7 § lagen om straff för penningtvättsbrott

Utöver enkelheten och direktheten i en utgångspunkt där Skatteverket får leda förundersökning avseende brott i vilka straffmaximum inte överstiger fängelse i sex månader borde myndigheten i de fallen ofta ha tillgång till de uppgifter som behövs för att utreda brotten. Vår utgångspunkt för de fortsatta övervägandena avseende behov, effektivitet och rättssäkerhet är alltså att de brott som skulle kunna vara aktuella för Skatteverket att leda och inleda förundersökning för är brott som har ett straffmaximum som inte överstiger fängelse i sex månader. Vidare är det en självklar förutsättning i sammanhanget att det bara är brottsanmälningar som härrör från Skatteverket som är aktuella för våra överväganden.

Det ska här dock framhållas att det i en brottsutredning inte sällan ingår flera olika brottsmisstankar av vilka endast en eller några kan sägas vara av enkel beskaffenhet. Ett inte ovanligt exempel är misstanke om folkbokföringsbrott och narkotikabrott. Beträffande sådana blandade ärenden framstår det som givet att åklagare bör vara förundersökningsledare.

9.4 Behov av en förändring

9.4.1 Inledning

Skatteverket har tillsammans med de övriga brottsbekämpande myndigheterna, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen, ett gemensamt uppdrag att förhindra och motverka ekonomisk brottslighet och välfärdsbrottslighet. Det är väsentligt att de samverkande brottsbekämpande myndigheterna hanterar den samlade brottsligheten strategiskt genom tydliga prioriteringar och effektiva arbetsformer. Detta förutsätter bland annat att kompetens och resurser utnyttjas optimalt i varje led i den brottsbekämpande verksamheten. Det kan ske på olika sätt. Ett sätt är att en myndighet får utökade uppgifter och ett annat sätt är att kompetensen fördjupas i de uppgifter som myndigheten redan har.

I den allmänna kriminalpolitiska debatten har fokus under en tid legat på de grova och organiserade brotten. Riksdagen och regeringen har uttalat att den organiserade brottsligheten utgör ett allvarligt hot mot det demokratiska samhället och att den är en stor utmaning för många statliga aktörer. Ett effektivt användande av samhällets resurser

förutsätter att de kvalificerade resurser som åklagare och polismän utgör används där de bäst behövs.

Det framhålls därtill i våra direktiv att den grova organiserade brottsligheten medför stora påfrestningar för Polismyndigheten och att det är viktigt att samhällets samlade resurser används på ett effektivt sätt. Vid bedömningen av behovet av ändringar framstår det således som tydligt att bedömningen bör ta sin utgångspunkt i vad som kan anses utgöra ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser. I praktiken innebär det att behovet av förändring får anses vara kopplat till om resurser hos Polismyndigheten och åklagare kan frigöras genom att Skatteverket ges rätt att inleda och leda förundersökningar.

9.4.2 Ökad komplexitet i fler brottsutredningar

Att det har skett en ökning av de grova och organiserade brotten har märkts inom åklagarväsendet såväl som hos Polismyndigheten och Skatteverket. De senaste åren har de brott som kräver störst arbetsinsats ökat inom både Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Fler av myndigheternas ärenden blir mer komplicerade och har allt oftare internationella kopplingar. De brott som Ekobrottsmyndigheten upptäcker, utreder och lagför har allt fler kopplingar till kriminella nätverk inom annan traditionell organiserad brottslighet. Trots att de särskilt resurskrävande brotten inom myndigheterna utgör en mindre del sett till det totala inflödet av brottsmisstankar till myndigheterna är det dessa utredningar som påverkar resursåtgången mest. Under år 2024 var det de ärenden som är mer resurskrävande som stod för ökningen av antalet inkomna ärenden. Inflödet till Åklagarmyndigheten av särskilt resurskrävande brott bedöms fortsatt att öka. (Se Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2023, s. 12 och 15, Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2024, s. 16 och 21, Åklagarmyndighetens budgetunderlag 2024–2026, s. 7 och 8 och Rapporten Framtida verksamhetsvolym i rättskedjan – bedömning avseende perioden 2023–2026.) Den ökade komplexiteten i brottsutredningarna påverkar även Polismyndigheten.

Också hos Skatteverket ses en ökad komplexitet i ärenden som medfört att allt större resurser måste användas. Ett exempel på detta är att merparten av de svarta inkomsterna, som tidigare hittades hos

enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag, nu i stor utsträckning upptäcks inom aktiebolag med en lönesumma mellan 1 och 5 miljoner kronor (Skatteverkets rapport "Svarta arbetsinkomster: Beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner" den 6 februari 2020). Skatteverket har under år 2023 prioriterat att utreda brott kopplade till organiserad brottslighet och annan allvarlig brottslighet. Detta har lett till att handläggningstiderna för brottsutredningar blivit längre och att ärendebalansen ökat (se Skatteverkets årsredovisning 2023, s. 81). Ärendebalanserna för Skatteverkets brottsutredningar ökade även under år 2024. Trots den ökningen fortsatte Skatteverket att prioritera särskilt krävande ärenden kopplade till organiserad brottslighet och annan allvarlig brottslighet (se Skatteverkets årsredovisning 2024, s. 84). I detta sammanhang ska det dock framhållas att bedömningar avseende vilka ärenden som ska prioriteras inte är en fråga som Skatteverket ensamt förfogar över. En viktig faktor för prioritering av ärenden är om det i ärendet finns frihetsberövade personer.

9.4.3 Ökning i antal misstänkta folkbokföringsbrott

Korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen är av stor betydelse bland annat för en persons skyldigheter, rättigheter och möjligheter i samhället. Det är också centralt för brottsbekämpning eftersom felaktig folkbokföring många gånger används som verktyg för annan brottslighet, t.ex. välfärdsbrott.

Sedan folkbokföringsbrottet återinfördes år 2018 har Skatteverket över tid sett en ökning av antalet misstänkta sådana brott. Skatteverkets ökade kontrollinsatser för att motverka felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen kan komma att leda till än fler anmälningar om misstänkta folkbokföringsbrott. Regeringen har i Skatteverkets regleringsbrev för åren 2024 och 2025 gett myndigheten i uppdrag att öka kontrollerna av bosättningsuppgifter och samordningsnummer. I det ingår att upptäcka, omhänderta och utreda fler indikationer om fel avseende folkbokföring och samordningsnummer samt initiera egna kontroller på ett systematiskt sätt. Till bilden hör att Skatteverket på regeringens uppdrag i september 2023 har lämnat in rapporten Åtgärder för att förbättra folkbokföringen.

Enligt nuvarande lagstiftning kan Skatteverket inte ge biträde i förundersökningar som leds av Polismyndigheten. Den beräknade ökningen av ärenden om folkbokföringsbrott kommer enligt gällande ordning alltså i hög grad att belasta Polismyndigheten, som oftast leder de brottsutredningarna.

9.4.4 Översyn av Ekobrottsmyndighetens förutsättningar att bekämpa den ekonomiska brottsligheten

Riksrevisionen har i sin granskningsrapport från år 2021 konstaterat att de effektivitetsvinster som är syftet med Ekobrottsmyndigheten inte tillvaratas fullt ut. Skälen anges i rapporten vara flera. Ett förhållande som Riksrevisionen uppmärksammar hör till hur verksamheten med utredning och lagföring av brott är organiserad, nämligen att personal med specialkompetens måste arbeta även med de enklare ärendena trots att myndighetens genomströmningstider och ärendebalanser har ökat för de särskilt krävande ärendena. (Se Ekobrottsmyndigheten – arbete mot den organiserade ekonomiska brottsligheten, RIR 2021:3.) Med anledning av Riksrevisionens granskningsförslag har Utredningen om en organisation av en effektiv ekobrottsbekämpning (Ju 2023:08) tillsatts. Den utredningen har uppdraget att göra en översyn av Ekobrottsmyndighetens förutsättningar att bekämpa den ekonomiska brottsligheten (se dir. 2023:90) och ska redovisa uppdraget senast den 22 juni 2025.

9.4.5 Sammanfattande bedömning

Den ökade komplexiteten i ärenden kräver mer resurser av åklagare och polisanställda. För att effektivt nyttja samhällets resurser bör åklagares och polismäns specialistkompetens i hög grad användas i dessa mer komplicerade ärenden där den är mest behövlig. Frigörande av resurser hos åklagare och polismän från enklare ärenden kan innebära att dessa får utrymme att göra det. En ordning med Skatteverket som förundersökningsledare beträffande vissa ärenden där saken är enkel, skulle alltså kunna komma att frigöra resurser för Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten. Detta talar för att det finns ett behov av en reform i den riktningen.

Åklagarmyndigheten har över tid medvetet medverkat till en utveckling som innebär att Polismyndigheten oftare ska vara undersökningsledare i enklare ärenden. Inriktningen har lett till ett numerärt minskat inflöde av ärenden och brottsmisstankar avseende enkla ärenden till Åklagarmyndigheten den senaste tioårsperioden. (Se Åklagarmyndighetens budgetunderlag 2022–2024, s. 9 och Åklagarmyndighetens budgetunderlag 2023–2025, s. 12.) En ordning med Skatteverket som förundersökningsledare ligger i linje med denna utveckling.

Frigörande av resurser kan ske både genom att åklagare avlastas helt från förundersökningsledning i ett ärende och genom att åklagarledda undersökningar begränsas. Enligt nu gällande ordning förekommer det ofta att åklagarledda utredningar utökas med brott som varit ledda av polisanställda men samordnas till den åklagarledda utredningen. Om undersökningsledare hos Polismyndigheten fattar beslut att avbryta arbete med brottsmisstankar innan en samordning sker kommer de misstankarna inte till Åklagarmyndigheten, vilket de annars skulle ha gjort. (Se Åklagarmyndighetens årsredovisning 2022, s. 15.) Samma sak kan ske om en undersökningsledare vid Skatteverket skulle begränsa förundersökningen innan den lämnades över till åklagare.

Önskemålet om frigörande av resurser hos Polismyndigheten och åklagare bör dock åtminstone i någon mån kunna tillgodoses redan inom ramen för nuvarande regelverk. Enligt gällande ordning har Skatteverket ett visst utrymme att utan åklagares medverkan utreda brott, s.k. förenklad brottsutredning. Nyttjandet av denna möjlighet skulle kunna leda till att vissa resurser frigjordes inom myndigheterna som leder förundersökning. Dock är Skatteverkets rätt att genomföra förenklade brottsutredningar, enligt myndigheten, i praktiken svår att tillämpa. Skäl som Skatteverket framfört är att sådan utredning ställer höga krav på anmälaren, bland annat att redan vid anmälningstidpunkten bedöma det subjektiva rekvisitet hos den misstänkte och om den misstänkte kan antas erkänna gärningen. Upplevda svårigheter har lett till att Skatteverket inte bedriver förenklade brottsutredningar i någon nämnvärd omfattning. Att Skatteverkets möjlighet att bedriva förenklade brottsutredningar inte nyttjas har påpekats tidigare (se prop. 2016/17:89 s. 39).

Det utrymme som Skatteverket enligt gällande ordning har att genomföra förenklade brottsutredningar utan åklagares medverkan

påverkar med Skatteverkets nuvarande arbetssätt alltså inte nämnvärt arbetsbördan hos åklagare eller Polismyndigheten. Ett alternativ eller komplement till en reform med Skatteverket som förundersökningsledare skulle följaktligen kunna vara en insats inriktad på att höja och utveckla kompetensen hos anmälare och brottsutredare vid Skatteverket för att på så sätt öka användandet av förenklad brottsutredning. Enligt Skatteverket skulle sådan brottsutredning möjligen kunna ske, främst beträffande folkbokföringsbrott.

9.5 Effektivitet vid en förändring

9.5.1 Inledning

Den beskrivning av behovet av förändring som vi gjort ovan är nära sammankopplad med effektivitetsresonemang, eftersom behovet i stor utsträckning grundar sig på frågan om att avlasta åklagare och Polismyndigheten. I denna del beskriver vi närmare olika aspekter av den förväntade effektiviteten av en ändrad ordning.

9.5.2 En sammanhållen förundersökning

Det finns effektivitetsskäl som talar för att rätten att leda förundersökning bör vara begränsad till ett fåtal myndigheter. Ett sådant skäl hör ihop med det förhållandet att flera brott kan utredas inom en förundersökning. Utredningar om brott eller brottsmisstänkta personer som är mer eller mindre länkade till varandra bör så långt som möjligt bedrivas i ett sammanhang. Såväl processekonomi som utredningseffektivitet talar för detta. Vidare är det för den enskilde som blir föremål för en brottsutredning ofta av intresse att en samlad utredning sker. (Se Diesen m.fl., Förundersökning, 5 uppl., 2019, s. 235.) Det är vanligt att olika brott och brottslig verksamhet hänger ihop. Beträffande ekonomisk brottlighet är falska eller manipulerade handlingar ofta starten på en lång kedja av brottslighet, såsom olovlig identitetsanvändning, förfalskningsbrott, bedrägerier, penningtvättsbrott, skattebrott och bokföringsbrott.

Det är inte ovanligt att misstanke om ett visst brott eller om olika brott men beträffande samma person uppkommer parallellt hos olika myndigheter, konkursförvaltare eller andra. Brottsanmälan om samma

misstanke eller beträffande samma person görs då av flera myndigheter. Vidare kan ett brott vara en förutsättning för att kunna begå annan brottslighet. Exempelvis kan felaktig folkbokföring användas som ett brottsverktyg för att begå välfärdsbrottslighet, bedrägerier och annan ekonomisk och organiserad brottslighet. Det är vanligt att Ekobrottsmyndigheten tar emot olika brottsanmälningar med beröringspunkter från t.ex. Skatteverket, Bolagsverket och konkursförvaltare. En fördel med att åklagare vid Ekobrottsmyndigheten leder förundersökningen är att risken då minskar för att parallella utredningar bedrivs för samma brott. Ekobrottsmyndigheten får en överblick över misstankarna och kan fokusera utredningsarbetet på det av störst betydelse.

I samband med stora utredningar, t.ex. gällande omfattande ekonomisk brottslighet, får bestämmelserna om förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § rättegångsbalken stor betydelse för att förundersökningen ska kunna bedrivas rationellt. Reglerna ger åklagaren möjligheter att koncentrera utredningsresurserna till de mest straffvärda delarna och till frågorna där utredningen kan genomföras med rimliga resursinsatser. Beträffande skattebrottslighet sker ofta förundersökningsbegränsning med anledning av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse. Förundersökning behöver nämligen inte inledas och får läggas ned bland annat om det kan antas att åtal för det aktuella brottet inte skulle komma att ske till följd av ett beslut om åtalsunderlåtelse på den grunden att den misstänkta har begått annat brott och det, utöver påföljden för detta brott, inte krävs påföljd med anledning av det aktuella brottet. Förundersökningsbegränsning används som skäl för att inte inleda förundersökning eller lägga ned en förundersökning beträffande ungefär 40 procent av alla brottsmisstankar på Ekobrottsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten genomförde år 2022 en granskning av vissa brottsanmälningar avseende skattebrott, skatteförseelse och grovt skattebrott som Skatteverket gjorde till myndigheten. Vid den granskningen framkom att även cirka 40 procent av dessa misstankar avslutades genom förundersökningsbegränsning före eller efter att en förundersökning inletts. Enligt granskningen ledde Skatteverkets anmälningar till beslut om lagföring i cirka 10 procent av fallen. (Se Skatteverkets brottsanmälningar - Tillsynsrapport, november 2022).

Vidare kan det naturligtvis inträffa att en person utreds för olika brottsmisstankar hos både Ekobrottsmyndigheten och Åklagar-

myndigheten. Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten har samma ärendehanteringssystem ("Cåbra") som varnar om det registreras brottsmisstankar rörande samma person inom de olika myndigheterna samtidigt. En samordning av utredningar hos olika myndigheter genomförs enklare ju färre myndigheter som är inblandade. Följaktligen ställs större krav på samordning mellan myndigheterna om fler har befogenhet att leda förundersökning.

9.5.3 Möjliga resursvinster för Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten eller Polismyndigheten

Gemensamt för myndigheterna

Som framgått av tidigare kapitel är gången ofta att personal vid Skatteverket fattar misstanke om brott och anmäler det till åklagare eller Polismyndigheten som tar ställning till om förundersökning ska inledas eller inte. Det är vanligt förekommande att flera lindrigare brott har begåtts i syfte att begå ett allvarligare brott. Åklagaren tar vid sådana förhållanden inledningsvis ställning till inriktningen på utredningen, t.ex. genom att fatta beslut om förundersökningsbegränsning, och utformar direktiv till brottsutredaren. Om förundersökning inte utförs av polisanställd ger åklagaren Skatteverket i uppdrag att utreda brottet under ledning av åklagaren som förundersökningsledare. (Som nämnts kan inte Polismyndigheten begära biträde av Skatteverket.) När Skatteverket genomfört sådan utredning tar åklagaren ställning till om åtal ska väckas eller inte.

En ordning med Skatteverket som förundersökningsledare avseende vissa brott skulle kunna leda till effektivitetsvinster i utredningen. Ju färre myndigheter som är inblandade i utredningen, desto mindre är risken för den tidsförlust som kan förväntas av att ett ärende som inleds hos Skatteverket överlämnas till åklagaren för förundersökningsledning och sedan kommer tillbaka till Skatteverket för biträde i utredningen. En sådan procedur förutsätter naturligen flera arbetsmoment, så som beslut om överlämnande, avregistrering, översändande av handlingar och ny registrering m.m., som inte skulle behövas om Skatteverket både inledde och ledde förundersökningen.

Av det sagda följer att det skulle kunna ge effektivitetsvinster om den brottsmisstanke som Skatteverket upptäcker också självständigt fick utredas av myndigheten fram till ställningstagandet om åtals

väckande. Motsvarande vinster skulle dock inte göras om misstanken anmäls av annan och via åklagare överlämnas till Skatteverket.

Effektivitetsvinster i Skatteverkets handläggning skulle vidare kunna uppnås om undersökningsledare och brottsutredare skulle finnas inom samma myndighet. Med nuvarande ordning finns det ett stort antal arbetsmoment i en förundersökning som kräver att brottsutredaren vid Skatteverket tar kontakt med den åklagare som leder förundersökningen, t.ex. för att inhämta kompletterande direktiv, besluta om hämtning eller lämna begäran till tingsrätt. Även om samarbetet mellan förundersökningsledaren och brottsutredaren i allmänhet fungerar bra kan det uppstå tidsfördröjningar i utredningsarbetet när åklagare är upptagen med annat arbete. Om förundersökningsledaren skulle finnas på Skatteverket skulle kontaktvägarna kunna minska, vilket kan leda till att Skatteverkets utredningsarbete kan effektiviseras. Enligt Skatteverket skulle myndighetens undersökningsledare i stort sett alltid vara tillgängliga för snabba besked. Till detta ska läggas att åtgärder för att ytterligare förkorta genomströmningstider skulle kunna vara lättare att identifiera och genomföra om utredare och undersökningsledare finns inom samma myndighet. Till bilden hör dock att digitaliseringen redan medfört effektivitetsvinster i handläggningen. Skatteverket och åklagarväsendet ingår i en samverkan mellan flera myndigheter angående rättsväsendets digitalisering. Skatteverket och åklagarväsendet har skilda it-system men det är möjligt att i de systemen skicka uppgifter och handlingar mellan myndigheterna. De nu nämnda praktiska effektivitetsvinsterna bör därför inte överskattas.

Även om det inte har framkommit uppgifter om att enklare ärenden i nuläget bortprioriteras under utredningen eller vid lagföring, kan vinster i effektiviteten under handläggningen få positiva följdverkningar. I förlängningen kan effektivitetsvinster i utredningsskedet leda till att enklare fall i större utsträckning utreds och lagförs eller att utredningstiden förkortas. Lång tidsutdräkt kan vara en faktor som leder till att ett ärende blir svårutrett och kan förhindra lagföring, t.ex. på grund av preskription. En viktig del av Skatteverkets uppdrag är att skapa förtroende och legitimitet för skattesystemet och folkbokföringsverksamheten hos medborgarna. Om fler brott utreds och lagförs eller detta sker i nära anslutning till när brottet begicks kan det indirekt få positiva konsekvenser för

myndighetens kontrollarbete inom främst beskattningsverksamheten och folkbokföringsverksamheten.

Resursvinster för Ekobrottsmyndigheten

De flesta brott som anmäls till Ekobrottsmyndigheten anmäls av konkursförvaltare och Skatteverket. Skatteverket ensamt har under senare år stått för omkring 30 procent av anmälningarna. År 2024 utgjorde Skatteverkets anmälningar till Ekobrottsmyndigheten dock drygt 26 procent av den totala mängden anmälningar till Ekobrottsmyndigheten. Detta framgår av tabellen nedan. Brottanmälningar från olika anmälare kan ha gemensamma beröringspunkter, t.ex. avse samma person eller företag.

Tabell 9.2 Antal anmälningar

	2024	2023	2022	2021
Allmänhet	614	467	516	550
Annan myndighet	133	93	69	132
Bolagsverket	604	724	1	35
Ekobrottsmyndigheten (egeninitierat)	95	153	103	89
Finansinspektionen	225	142	104	204
Finanspolisen	12	20	7	3
Konkursförvaltare	5 865	4 518	4 067	3 935
Kronofogdemyndigheten	111	80	70	63
Polisoperativa enheter (EBM)	77	63	49	62
Revisorer	165	129	129	114
Skatteverket	2 870	2 771	2 508	2 374
Tullverket	3	4	8	19
Totalt	10 774	9 164	7 667	7 580

Källa: Cåsa.

Inflödet till Ekobrottsmyndigheten mäts genom antal inkomna ärenden och brottsmisstankar. Ett ärende kan bestå av flera anmälningar från olika anmälare. Ett ärende kan också innehålla flera brottsmisstankar.

Som redovisats i avsnitt 4.3 delar Ekobrottsmyndigheten in sina ärenden i mängdärenden, projektärenden och särskilt krävande ärenden. Det stora flertalet utgörs av mängdärenden och projekt-

ärenden i enlighet med vad som framgår av följande tabell. (Ärendetypen övriga ärenden är inte redovisade i tabellen.)

Tabell 9.3 Antalet inkomna ärenden fördelat efter ärendetyp

	2024	2023	2022	2021
Mängdärenden	3 733	3 782	2 884	2 984
Projektärenden	6 348	4 646	3 994	4 053
Särskilt krävande ärenden	161	154	170	198
Totalt	10 431	8 752	7 262	7 473

Källa: Cåsa.

Av samtliga inkomna brottsmisstankar utgör ungefär hälften bokföringsbrott. Den andra stora kategorin är brott enligt skattebrottslagen som utgör cirka 40 procent av det totala antalet inkomna brottsmisstankar, se tabellen nedan.

Tabell 9.4 Antal inkomna brottsmisstankar fördelat på brottstyp

	2024	2023	2022	2021
Brott enligt skattebrottslagen	15 386	15 547	13 276	13 996
Bokföringsbrott	27 488	21 153	18 232	17 886
Bedrägeri och förskingring	1 116	921	865	985
Osann utsaga och förfalskning	216	246	210	293
Brott mot aktiebolagslagen	749	576	474	609
Marknadsmissbruk	439	388	221	497
Penningtvättsbrott	2 201	1 638	820	853
Bidragsbrott	55	104	136	30
Tullbrott	29	20	30	83
Övriga brott	556	346	1 065	804
Totalt	48 235	40 939	35 329	36 036

Källa: Cåsa.

Enligt överenskommelse mellan Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket ska Skatteverket i huvudsak utreda de anmälningar som myndigheten själv gör. Brottsutredningsenheten vid Skatteverket biträder Ekobrottsmyndigheten i knappt 30 procent av de förundersökningar som Ekobrottsmyndigheten inleder, oavsett vem som gjort anmälan. Brottsutredningsenheten ger utredningsstöd till största del i projekt-

ärenden och i särskilt krävande ärenden, se tabellen nedan. (Ärendetypen övriga ärenden är inte redovisade i tabellen.)

Tabell 9.5 Utredningsstöd vid Skatteverkets brottsutredningsenhet

Antal ärenden inledd förundersökning

	2024		2023		2022		2021	
	Stöd	Inget stöd	Stöd	Inget stöd	Stöd	Inget stöd	Stöd	Inget stöd
Mängdärenden	38	1 287	58	1 315	55	1 007	66	946
Projektärenden	1 388	2 821	1 157	2 247	1 091	1 860	1 054	1 845
Särskilt krävande ärenden	100	194	119	180	115	198	120	219
Totalt	1 528	4 343	1 334	3 755	1 261	3 095	1 240	3 030

Källa: Cåsa.

Medelvärdet för antal dagar som förundersökningen pågår är högre i de ärenden där brottsutredningsenheten gav utredningsstöd än i de ärenden där enheten inte gav stöd åt Ekobrottsmyndigheten, vilket framgår av följande tabell.

Tabell 9.6 Utredningsstöd vid Skatteverkets brottsutredningsenhet

Medelvärde antal dagar pågående förundersökning

	2024		2023		2022		2021	
	Stöd	Inget stöd	Stöd	Inget stöd	Stöd	Inget stöd	Stöd	Inget stöd
Mängdärenden	303	52	170	85	130	64	130	68
Projektärenden	271	191	216	183	196	158	228	150
Särskilt krävande ärenden	474	270	404	320	446	433	451	339

Källa: Cåsa.

Det förhållandet att utredningstiden är längre i de fall Skatteverket ger stöd än när så inte sker kan ha flera förklaringar. En kan vara att effektivitetsvinster uppnås om både förundersökningsledare och utredaren finns inom samma myndighet. En mer näraliggande förklaring förefaller dock vara att det i de fall där Skatteverket ger stöd, framför allt beträffande skattebrottslighet, krävs mer omfattande utredning och att ärendena därför blir mer tidsödande. I sådana ärenden

torde saken knappast annat än undantagsvis anses vara enkel. Enligt Skatteverket beror de längre utredningstiderna för mängdärenden på att Skatteverket behöver lägga en stor del av sina utredningsresurser på de särskilt krävande ärendena.

En ordning med Skatteverket som förundersökningsledare beträffande brott där saken är enkel skulle endast kunna avse de ärenden med begränsad utredningstid som Ekobrottsmyndigheten kategoriserar som mängdärenden och möjligen vissa projektärenden. Skatteverket är av en annan uppfattning. Som framgått av avsnitt 9.3.2 menar myndigheten att ett stort antal projektärenden skulle kunna bedömas vara sådana att saken är enkel. Särskilt krävande ärenden kan inte anses vara av enkel beskaffenhet.

Av redovisningen ovan framgår att mängdärendena hos Ekobrottsmyndigheten kräver endast en mindre del av myndighetens totala resurser. Det framgår också att Ekobrottsmyndigheten inte biträds av Skatteverket i någon betydande utsträckning i de ärendena sett till Ekobrottsmyndighetens totala mängd ärenden. En ordning med Skatteverket som förundersökningsledare i de mängdärenden där myndigheten för närvarande biträder Ekobrottsmyndigheten skulle följaktligen innebära endast närmast obetydliga resursvinster för Ekobrottsmyndigheten. Det handlar om omkring 60 ärenden per år. År 2024 gav dock Skatteverket utredningsstöd åt Ekobrottsmyndigheten i endast 38 mängdärenden. Det saknas dock uppgift om hur många ärenden som handläggs som mängdärenden inom Ekobrottsmyndigheten, men som härrör från Skatteverket och som enligt överenskomsten mellan Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket ska utredas av Skatteverket. Enligt statistik från Ekobrottsmyndigheten hade myndigheten fått utredningsstöd av Skatteverket i ungefär 20 procent (55 av 270) av de brottsmisstankar i mängdärenden som Skatteverket anmält och som Ekobrottsmyndigheten fattade beslut om år 2024. Närmare hälften av dessa beslut avsåg nedläggning av förundersökningen. Knappt 200 av de fattade besluten avsåg att förundersökning inte inleddes på brottsmisstanken. Läget skulle kunna bli ett annat om samtliga mängdärenden, ytterligare drygt 1 000 ärenden, skulle omfattas. Det skulle dock även inkludera anmälningar från andra än Skatteverket. Många sådana ärenden rör bokföringsbrott och anmäls av konkursförvaltare eller Bolagsverket. Det finns dock skäl mot en sådan ordning, inte minst utifrån våra direktiv och våra utgångspunkter avseende vilka brott som det skulle

kunna bli aktuellt för Skatteverket att leda förundersökning för. En ordning där ett kriterium för om saken är enkel är att anmälan härrör från Skatteverket utesluter de ärenden där anmälan har gjorts av annan än myndigheten. Vidare har vi redan pekat på den tidsförlust som uppstår om ett ärende först ska inregistreras hos en myndighet för att efter en tid lämnas över till en annan.

I sammanhanget kan framhållas att det hos Ekobrottsmyndigheten nyligen har inrättats en nationell mängdbrottsenhet som bland annat ska utreda mängdbrottsärenden. Det finns anledning att tro att en mer effektiv och enhetlig hantering av mängdbrotten därigenom kommer att uppnås. Vidare har Ekobrottsmyndighetens expert i utredningen under utredningsarbetet framfört att åklagare vid myndigheten många gånger valt att utreda mängdbrottsärenden inom myndigheten bland annat på grund av långa handläggningstider hos Skatteverket.

Även bland de ärenden som Ekobrottsmyndigheten kategoriserar som projektärenden kan det finnas några som är av enkel beskaffenhet, eftersom spannet är stort i den ärendetypen. Dessa torde dock vara förhållandevis begränsade. Bland projektärendena finns åtskilliga som rymmer blandad brottslighet, flera misstänkta eller flera brottsmisstankar. I den gruppen finns också ärenden som inlett efter anmälan från annat håll än Skatteverket, t.ex. konkursförvaltare. I samtliga dessa fall bör förundersökningen ledas av åklagare.

För att en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare ska få fullt genomslag i fråga om resursvinster för Ekobrottsmyndigheten bör utredningarna kunna bedrivas utan inblandning av de polismän som arbetar vid Ekobrottsmyndigheten. Det förutsätter bland annat att Skatteverket får möjlighet att använda de tvångsmedel som kan uppkomma i ärenden som myndigheten ska utreda självständigt. Har Skatteverket inte sådan befogenhet måste myndigheterna lägga resurser på samverkan inför att en tvångsåtgärd ska beslutas och verkställas.

Resursvinster för Åklagarmyndigheten

Det är endast beträffande ett fåtal brottstyper som anmäls till Åklagarmyndigheten som det finns en naturlig koppling till Skatteverkets verksamhet. De brott som Skatteverket anmäler till Åklagarmyndig-

heten är i stort sett uteslutande folkbokföringsbrott. Inte heller från annat håll inkommer till Åklagarmyndigheten anmälningar av betydelse om andra brottstyper kopplade till Skatteverkets verksamhet än folkbokföringsbrott.

De senaste åren har Åklagarmyndigheten totalt mottagit mellan cirka 1 000 och 2 000 misstankar avseende folkbokföringsbrott och grovt folkbokföringsbrott. Minskningen under år 2022 och 2023, som framgår av tabellen nedan, kan bero på en förordningsändring som gällde mellan september 2022 och september 2023 som innebär att Skatteverket skulle anmäla folkbokföringsbrott endast till Polismyndigheten.

Tabell 9.7 Inkomna brottsmisstankar avseende folkbokföringsbrott och grovt folkbokföringsbrott

	2024	2023	2022	2021
Totalt	2 188	987	1 308	1 724

Källa: Åklagarmyndigheten.

Folkbokföringsbrott kan utredas självständigt i ett ärende eller i ett ärende tillsammans med annan brottslighet. Folkbokföringsbrott utreds i större utsträckning i ärenden med enbart sådana brott än i ärenden med blandad brottslighet, se tabellen nedan.

Tabell 9.8 Ärenden med folkbokföringsbrott

	2024	2023	2022	2021
Ärenden med enbart folkbokföringsbrott	1 095	408	642	1 021
Ärenden med blandad brottslighet	656	449	354	304
Totalt	1 751	857	996	1 325

Källa: Åklagarmyndigheten.

Som nämnts i tidigare avsnitt leds förundersökning som består av blandad brottslighet många gånger av åklagare. Folkbokföringsbrotten är ofta, särskilt när de inte förekommer tillsammans med annan brottslighet, av sådan beskaffenhet att förundersökningsledning kan ske av annan än åklagare. Åklagarmyndigheten överlämnar följaktligen utredningsansvaret i större delen av de ärendena till Polismyndigheten.

Ett förhållande som gör att åklagare leder förundersökning i vissa ärenden som endast består av folkbokföringsbrott, är att Polismyndigheten inte kan utnyttja Skatteverkets resurser. Enligt nuvarande ordning begär Åklagarmyndigheten biträde av Skatteverket i utredningen av folkbokföringsbrott endast i mindre omfattning. År 2022 begärde Åklagarmyndigheten biträde av Skatteverket beträffande 211 av totalt 1 443 beslutade brottsmisstankar. År 2023 gjorde Åklagarmyndigheten så i 20 av totalt 1 001 beslutade brottsmisstankar och år 2024 i 122 av totalt 2 191 beslutade brottsmisstankar. Det framgår dock inte i vilken omfattning saken kan anses vara enkel i dessa fall av misstänkta folkbokföringsbrott. Åklagaren behöver inte ta ställning till den frågan eftersom han eller hon inte överför ledningen av förundersökningen till Skatteverket. Det ska i sammanhanget påminnas om att från september 2022 till september 2023 skedde anmälningar om folkbokföringsbrott endast till Polismyndigheten på grund av en författningsändring.

Av samtliga beslutade brottsmisstankar om folkbokföringsbrott och grovt folkbokföringsbrott inom Åklagarmyndigheten leder endast en liten del till lagföringsbeslut, se tabellen nedan.

Tabell 9.9 Antal beslutade brottsmisstankar fördelat efter beslut

Avseende folkbokföringsbrott och grovt folkbokföringsbrott

	2024	2023	2022	2021
Förundersökning inleds inte	581	103	256	604
Förundersökning läggs ned	443	276	622	614
Förundersökningsledning överlämnas till utredande myndighet*	480	196	181	242
Brottsmisstanken avslutas	147	20	31	66
Åtal väcks inte	137	93	84	70
Strafföreläggande	14	26	30	30
Åtalsunderlåtelse	17	10	15	8
Åtal	372	277	215	257
Totalt	2 191	1 001	1 434	1 891

*Förundersökningsledning överlämnas till utredande myndighet är i den här statistiken ett beslut men misstankarna kan även vara pågående.

Källa: Åklagarmyndigheten.

Av tabellen nedan framgår hur Skatteverkets anmälningar av folkbokföringsbrott och grovt folkbokföringsbrott hanteras av Åklagarmyndigheten. Uppgifterna avser endast brottsmisstankar som i Åklagarmyndighetens ärendesystem har extern myndighetskod "SBE" (som avser olika skattebrottssektioner) samt "SKV" (som avser främst olika folkbokföringsenheter).

Tabell 9.10 Antal beslutade brottsmisstankar från Skatteverket fördelat efter beslut

Avseende folkbokföringsbrott och grovt folkbokföringsbrott

	2024	2023	2022	2021
Förundersökning inleds inte	574	96	251	598
Förundersökning läggs ned	126	51	441	424
Förundersökningsledning överlämnas till utredande myndighet*	209	72	66	99
Brottsmisstanken avslutas	133	17	18	43
Åtal väcks inte	0	5	17	14
Strafföreläggande	0	0	7	2
Åtal	4	23	37	80
Övriga beslut	0	0	0	0
Totalt	1 046	264	837	1 260

* Förundersökningsledning överlämnas till utredande myndighet är i den här statistiken ett beslut men misstankarna kan även vara pågående.

Källa: Cåsa.

Den största resurs Åklagarmyndigheten lägger på folkbokföringsärendena är administrativ, dvs. att ta emot anmälningar och att lägga upp ärenden. Det gäller särskilt de ärenden som överlämnas till Polismyndigheten. Även de ärenden om folkbokföringsbrott där åklagare leder förundersökningen, och eventuellt begär biträde av Skatteverket, kräver endast begränsat arbete av åklagaren. Eftersom ärendena i de flesta fall är relativt enkla och utredningar kan bedrivas på ett rutinmässigt sätt krävs sällan några mer detaljerade utredningsdirektiv till de som biträder utredningen.

Det ska framhållas att de misstankar om folkbokföringsbrott som Skatteverket anmäler till Åklagarmyndigheten utgör en mycket liten andel av de närmare 400 000 misstankar som årligen inkommer till myndigheten. Sett till myndighetens totala arbetsbörda utgör

folkbokföringsbrott alltså en väldigt liten del. Som framgått framstår den inte heller som nämnvärt betungande för åklagare.

För att en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare ska medföra reella resursvinster för Åklagarmyndigheten krävs det följaktligen att anmälningar om folkbokföringsbrott inte görs till den myndigheten och att den som leder brottsutredningen, liksom polisanställda, har befogenhet att besluta om vanligt förekommande tvångsmedel, t.ex. husrannsakan.

Resursvinster för Polismyndigheten

Skatteverkets anmälningsskyldighet till Polismyndigheten avser bland annat folkbokföringsbrott. Av de brott som Skatteverket är skyldiga att anmäla till Polismyndigheten är det bara beträffande den brotts-typen som det generellt sett finns en naturlig koppling till Skatteverkets verksamhet. Det har under utredningsarbetet upplysts att endast ett fåtal anmälningar om misstanke om folkbokföringsbrott görs av Skatteverket till Polismyndigheten. Det framstår därför som att det inte skulle göras några direkta resursvinster hos Polismyndigheten om Skatteverket självständigt utredde de brott som Skatteverket i nuläget anmäler direkt till Polismyndigheten. Det behöver dock också undersökas vilka resursvinster som skulle göras om Skatteverket fick utreda också andra folkbokföringsbrott än de som Skatteverket anmäler till Polismyndigheten.

Enligt statistikuppgifter från Brottsförebyggande rådet (Brå) anmäls totalt varje år cirka 4 000–7 000 brott enligt folkbokföringslagen, se tabellen nedan. Statistiken över anmälda brott omfattar alla händelser som anmäls och registrerats som brott hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket eller Ekobrottsmyndigheten. De anmälda brotten inkluderar även händelser som efter utredning visar sig vara annat än brott.

Tabell 9.11 Anmälda brott enligt 42 § folkbokföringslagen

	2024	2023	2022	2021
Totalt	7 241	5 070	4 321	4 074

Källa: Brå.

Detta ska sättas i relation till den mycket stora mängd ärenden som årligen inkommer till Polismyndigheten, cirka 1,2 miljoner ärenden. I ett större perspektiv skulle alltså en överflyttning av utredning av folkbokföringsbrott från Polismyndigheten till Skatteverket ge en begränsad resursvinst för Polismyndigheten.

För att en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare ska få fullt genomslag i fråga om resursvinster för Polismyndigheten bör utredningarna kunna bedrivas utan inblandning av Polismyndigheten. Det förutsätter bland annat att Skatteverket får samma möjlighet som Polismyndigheten att använda tvångsmedel. Utan en sådan möjlighet för Skatteverket behöver myndigheterna lägga resurser på samverkansmöten inför att en tvångsåtgärd ska beslutas och verkställas. Av statistik från Polismyndigheten framgår att det i det stora flertalet utredningar om folkbokföringsbrott används tvångsmedel, framför allt husrannsakan. I en del ärenden inställer sig dock den misstänkte frivilligt till förhör och är även i övrigt medgörlig i utredningen. Det är endast beträffande sådana utredningar, som alltså utgör den mindre delen, som resursvinster skulle kunna göras hos Polismyndigheten om utredningsansvaret lades hos Skatteverket. Här ska också på nytt påpekas att många folkbokföringsbrott utreds tillsammans med annan brottslighet och att de utredningarna normalt fordrar åklagare eller polisanställd som förundersökningsledare.

Eftersom en stor del av alla folkbokföringsbrott som upptäcks av eller anmäls till Polismyndigheten hanteras av myndigheten tillsammans med annan brottslighet, t.ex. narkotika- eller bedrägeribrott, eller för den delen inte anses vara av enkel beskaffenhet, framstår det som orimligt med en ordning där samtliga anmälningar om sådant brott går till brottsutredningsenheten. Huvudsaklig mottagare av brottsanmälningarna bör i stället vara Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Om Skatteverket skulle bli förundersökningsledare skulle det därför kräva att en stor mängd ärenden överlämnades från de myndigheterna till Skatteverket. Vi har redan tidigare pekat på de effektivitetsförluster i fråga om ökad administration som uppstår i sådana situationer. Beträffande åklagarväsendet finns visserligen ett etablerat ärendehanteringssystem med Skatteverket, men läget är ett annat i Skatteverkets förhållande till Polismyndigheten. Där saknas ett sådant elektroniskt system som möjliggör enkel och smidig hantering. Ett inrättande av ett sådant system mellan Polismyndigheten och Skatteverket kan förväntas medföra kostnader och

kan därtill väntas ta tid att implementera och inarbeta. Det i sig påverkar, i vart fall på kort sikt, de eventuella effektivitetsvinster som kan förväntas av en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare för de aktuella brotten. I sammanhanget ska dock också nämnas att Skatteverket har framfört att en sådan it-lösning på sikt kommer att behöva skapas oavsett ställningstagandena i denna utredning.

9.5.4 Sammanfattande bedömning

Det finns tydligtvis fördelar från effektivitetssynpunkt med att förundersökningsledaren finns på samma myndighet som den som faktiskt utför brottsutredningen. Dessa fördelar ska dock inte över-skattas. De ärenden som är aktuella att överlämna till Skatteverket vid en reform skulle vara sådana där saken är enkel och följaktligen varken kräver lång utredningstid eller direktiv från undersökningsledaren i någon betydande omfattning.

Till detta ska läggas att de ärenden där saken är enkel och som Skatteverket enligt nuvarande ordning utreder endast utgör en liten del av åklagarväsendets och Polismyndighetens ärendemängd såväl i stort som beträffande de brott som Skatteverket för närvarande utreder. Redan av den anledningen framstår det som att en reform som ger Skatteverket befogenhet att inleda och leda förundersökning inte skulle medföra några betydande resursvinster för Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten eller Polismyndigheten. Skatteverket har föreslagit en annan avgränsning än den som utredningen stannat vid avseende för när myndigheten skulle kunna leda förundersökning, se avsnitt 9.3.2 och 9.3.3. Det ska för tydlighetens skull tilläggas att bedömningen här utgår från avgränsningen som utredningen gjort. Till det anförda kommer också den utökade administration som överlämnande av ärenden till Skatteverket från andra myndigheter skulle medföra. Sådan ökad administration kan utgöras t.ex. av att ett ärende registreras hos flera myndigheter och samordning mellan myndigheter inför verkställande av tvångsmedel.

Vidare talar de fördelar med en sammanhållen förundersökning som vi redogjort för emot att Skatteverket får behörighet att leda förundersökning. Dessa är särskilt starka beträffande Ekobrottsmyndigheten där brottsmisstankar med beröringspunkter ofta uppkommer hos och anmäls av konkursförvaltare och olika myndigheter. En lik-

nande synpunkt gör sig gällande såvitt gäller folkbokföringsbrott eftersom det brottet ofta utreds tillsammans med annan brottslighet.

Även begränsningar i Skatteverkets undersökningsledares behörighet, t.ex. beträffande förundersökningsbegränsning, kan leda till att önskade effektivitetsvinster med en ordning med förundersökningsledarskap för Skatteverket uteblir. Det förhållandet att ett ärende måste överlämnas till åklagare för sådana beslut leder till ökad administration.

Av de skäl som nu redogjorts för är vi av uppfattningen att de effektivitetsvinster som kan göras med en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare inte kan förväntas bli betydande utan på sin höjd begränsade.

I sammanhanget ska vidare nämnas att vid granskningen av möjliga resursvinster inom åklagarväsendet har det framkommit att åklagare i relativt stor omfattning efter granskning av en brottsmisstanke anmäld av Skatteverket beslutar att inte inleda förundersökning av skälet att det inte finns anledning att anta brott har begåtts. Det har nämnts att det handlar om så mycket som närmare 30 procent av anmälningarna om skattebrottsbrott eller grovt skattebrott som Skatteverket gör till Ekobrottsmyndigheten (se Skatteverkets brottsanmälningar – Tillsynsrapport från år 2022). Även beträffande folkbokföringsbrott och grova sådana brott som anmäls av Skatteverket eller som utreds inom Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet utgör en stor andel av besluten som en åklagare fattar beslut att inte inleda förundersökning. Under flera år har den andelen beslut överstigit 30 procent. Frigörande av resurser inom åklagarväsendet skulle följaktligen i någon mån kunna tillgodoses redan med nuvarande ordning. Skatteverkets anmälningsskyldighet är nämligen begränsad till att avse ärenden där det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till brott. En samordning mellan Skatteverket och åklagarväsendet om när det finns sådan anledning skulle kunna leda till att åklagare i betydligt mindre omfattning än för närvarande behöver besluta att inte inleda förundersökning. Om anmälningar som leder till åklagares omedelbara beslut att inte inleda förundersökning görs i mindre omfattning kommer också administrativa vinster att göras hos samtliga berörda myndigheter.

9.6 Rättssäkerhet vid en förändring

9.6.1 Integritet och kompetens inom Skatteverket

En självklar förutsättning för en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare är att rättssäkerheten kan upprätthållas i samma grad som för närvarande.

Redan den omständigheten att även andra än åklagare och polismän har befogenhet att inleda och leda förundersökning, utan att rättssäkerheten anses sättas på spel, talar för att även Skatteverket skulle kunna ges sådan befogenhet. En grundläggande förutsättning för säkerställande av integriteten hos förundersökningsledare inom Skatteverket måste dock vara att den brottsbekämpande verksamheten inom Skatteverket hålls organisatoriskt åtskild från Skatteverkets övriga verksamheter.

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet har sedan införandet utvecklats och stärkts. Verksamheten har successivt fått nya uppgifter. Numera får Skatteverket under ledning av åklagare utreda fler typer av brott samt verkställa och medverka vid vissa straffprocessuella tvångsmedel i begränsad omfattning. Myndighetens brottsbekämpande verksamhet utgör en kompetent och väl fungerande organisation som ger betydande hjälp till åklagare vid brottsutredning. En ordning med Skatteverket som förundersökningsledare beträffande vissa brott ligger i linje med utvecklingen att ge Skatteverket fler och mer omfattande befogenheter som hör till den brottsbekämpande verksamheten.

Syftena med förundersökning, bland annat att utröna om brott har begåtts, vem som i så fall skäligen kan misstänkas för det och att skaffa tillräckligt med material för att ta ställning till om åtal ska väckas, var vid inrättandet av de tidiga skattebrottsenheterna nya syften för Skatteverket att hantera vid utredningsarbete. Även det straffprocessuella regelverk som krävde att brottsutredningar skulle bedrivas med andra metoder än skatteutredningar var då en nyhet. Det finns numera god kunskap om dessa syften och regelverk inom Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Inom Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet arbetar ett stort antal tjänstemän med lång erfarenhet av brottsutredande arbete. Skatteverket har under utredningsarbetet upplyst följande om dessa tjänstemän. Åtskilliga av dem har fullständig juristutbildning. Vidare har många av brottsutredarna vid myndigheten tidigare arbetat som

polismän eller som civila utredare vid Polismyndigheten. Andra har tidigare arbetat vid Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten. Flera av brottsutredarna har ett förflutet som revisorer eller processförare inom beskattningsverksamheten och vissa har erfarenhet av folkbokföringsverksamheten. Av det sagda följer att brottsutredarna ofta har stor kännedom om hur och under vilka förutsättningar arbetet med fördjupade kontroller och utredningar bedrivs.

Här ska dock åter påpekas att en stor del av Skatteverkets brottsanmälningar inte leder till lagföring (jfr avsnitt 9.5.2). En förhållandevis stor del av myndighetens brottsanmälningar läggs nämligen ned av åklagare på grunder som borde ha kunnat beaktas vid anmälningstillfället, exempelvis att det inte finns anledning att anta brott eller att krav i bestämmelser om särskild åtalsprövning inte är uppfyllda. Det ska dock framhållas att anmälningar om brott i första hand görs av tjänstemän som arbetar inom andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket än inom myndighetens brottsbekämpande verksamhet.

9.6.2 Lämpligheten av att en tjänsteman vid Skatteverket beslutar om tvångsmedel

En effektiv förundersökning förutsätter att den som leder förundersökningen har möjlighet att besluta om nödvändiga tvångsmedel. Med en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare följer alltså att tjänstemännen vid myndigheten med befogenhet att leda förundersökning också får besluta om tvångsmedel. Sådana beslut kräver inte helt enkla ställningstaganden till om en åtgärd behövs, är ändamålsenlig, proportionerlig och om det önskade syftet kan uppnås med åtgärden. I beslutsrätten ligger även det övergripande ansvaret för verkställigheten även om det faktiska utförandet sker av annan, oftast en polisman. Till skillnad från hos åklagar- och polisväsendet finns inom Skatteverkets brottsutredande verksamhet begränsad erfarenhet av hanteringen av tvångsmedel vid brott. Tjänstemän vid brottsutredningsenheten medverkar endast vid verkställighet av ett fåtal tvångsmedelsåtgärder och har inga befogenheter till att använda våld. Det kan därmed förväntas vara svårt, åtminstone till en början, för en tjänsteman vid Skatteverket att vid behov ge direktiv om hur den närmare tillämpningen av ett tvångsmedel ska ske. Detta gäller särskilt om det skulle uppstå ett plötsligt behov av

ställningstaganden till frågan om våld får användas för att verkställa ett tvångsmedelsbeslut.

Det är nödvändigt att beslutsfattaren har goda kunskaper och erfarenheter om när och i vilken omfattning våldsanvändning är tillåtet och tvunget. Det framstår inte som lämpligt att ge Skatteverkets tjänstemän en sådan rätt ens om förundersökningsrätten hamnar hos Skatteverket. På detta sätt skiljer sig Skatteverkets verksamhet åt från den som Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen bedriver. Tjänstemännen där har i olika stor omfattning rätt att i vissa situationer bruka våld. Det bör dock inte vara ett krav att den som beslutar om tvångsmedel själv har rätt att utöva våld. Varken åklagare eller civila utredare vid Polismyndigheten har särskild rätt till våldsanvändning.

9.6.3 Lämpligheten av att en tjänsteman vid Skatteverket beslutar i förhörssituationer

I förundersökningsledarens ansvar ligger att avgöra vem som får närvara vid ett förhör (se 23 kap. 10 § rättegångsbalken). Det är också formellt förundersökningsledaren som bestämmer bland annat vilka frågor som bör ställas i ett förhör och i vilken omfattning som andra närvarande än den som leder förhöret, såsom försvarare, får ställa frågor (se 23 kap. 11 § rättegångsbalken). Det finns ofta inte någon praktisk möjlighet för en förundersökningsledare att närvara vid eller på detaljnivå ta ställning till allt som kan hända under ett förhör. I praktiken är det därför den som leder förhöret, dvs. förhørsledaren, som anger de närmaste formerna för hur förhöret faktiskt genomförs, ibland utifrån direktiv från förundersökningsledaren.

Reglerna som styr förundersökningsarbetet utgörs i stora delar av ett ramverk. Skälet till att någon tvingande detaljreglering av förhör och andra åtgärder under förundersökningen i princip inte finns är att reglernas tillämpningsområde måste kunna anpassas till handläggningen av olika typer av utredningar och olika typer av situationer.

I brottmål får en berättelse som lämnats vid ett förhör inför en brottsbekämpande myndighet och som dokumenterats genom en ljud- och bildupptagning åberopas som bevis i rättegången om det är lämpligt, s.k. tidigt förhör (se 35 kap. 15 § rättegångsbalken). Möjlighet att spela upp tidiga förhör vid en huvudförhandling tillsammans med förhållandet att detaljreglering för genomförande av ett förhör

saknas ställer höga krav på att förhör genomförs på ett tillfredsställande sätt. Regleringen ger anledning för de brottsbekämpande myndigheterna att överväga hur förhören bör genomföras för att kunna utgöra ett så bra underlag som möjligt vid domstol. Det krävs att förhørsledaren har god utbildning vad gäller bland annat förhörsteknik men det krävs också att förundersökningsledaren kan ge nödvändiga och tydliga direktiv till förhørsledaren. I enskilda fall kan det finnas anledning för undersökningsledaren att överväga att ge försvararen möjlighet att närvara vid de förhör där berättelserna är tänkta att åberopas som bevis, för att försvararen ska ges möjlighet att ställa frågor i anslutning till huvudförhöret. (Se prop. 2020/21:209 s. 46 f.)

Även om möjligheten att i en rättegång åberopa s.k. tidiga förhör inte i första hand är avsedd för sådana brott som kan förväntas omfattas av Skatteverkets förundersökningsrätt, kan det inte uteslutas att det ibland blir aktuellt även beträffande dessa brott.

9.6.4 Sammanfattande bedömning

En ordning med Skatteverket som förundersökningsledare skulle innebära att de misstankar som Skatteverket självständigt ska utreda också har anmälts av myndigheten, dock av en annan självständig verksamhet än den som skulle bedriva brottsutredningen. Vidare har Skatteverket, låt vara genom en annan verksamhetsgren såsom beskattningsverksamheten om det gäller beslut rörande skatter och avgifter, redan tagit ställning i den materiella skattefrågan i flera av de brottsmisstankar som den brottsbekämpande verksamheten utreder. I inledningen till detta kapitel har angetts att det finns fördelar med att förundersökningsledaren finns utanför den utredande myndigheten. I en sådan situation har nämligen risken för att undersökningsledaren får en förutfattad mening ansetts vara mindre. Denna risk torde göra sig än mer gällande med en ordning där en tjänsteman vid Skatteverket är förundersökningsledare. Även om det kan sägas tala mot att Skatteverket ska få leda förundersökning ska risken inte överdrivas. Det finns goda skäl att utgå från att en förundersökningsledare vid Skatteverket skulle leva upp till högt ställda krav på integritet. I detta sammanhang är det också av betydelse att objektivitetsprincipen enligt 23 kap. 4 § rättegångsbalken redan gäller för

tjänstemän vid Skatteverket vid utförande av brottsbekämpande verksamhet (se t.ex. SOU 2011:45 s. 122).

Skatteverkets brottsutredande verksamhet har sedan länge ägnat sig åt utredning beträffande vissa brott. Följaktligen har myndigheten betydande expertis och kunskap inom sådan brottsutredning.

Förundersökningsledarskap fordrar dock ytterligare kompetens. Att leda förundersökning medför bland annat ställningstaganden som kräver särskild kunskap om exempelvis straff- och straffprocessrätt samt om förhör. En förutsättning för ett förundersökningsledarskap för Skatteverket ska dock vara att saken är enkel, dvs. att utredningen i normalfallet inte medför några särskilda svårigheter. Åklagare, som beträffande nu aktuella rättsområden är den juridiskt mer kompetenta funktionen, skulle vid en reform även fortsättningsvis leda förundersökning när det handlar om exempelvis juridiskt svårbedömda fall. I en ordning där Skatteverkets befogenhet att leda förundersökning har de avgränsningar vi föreslår kommer myndigheten i många fall ha tillgång till de uppgifter som behövs för att utreda brottet (se avsnitt 9.3.3). Följaktligen skulle det finnas endast mindre behov av att besluta om tvångsmedel, t.ex. i förundersökningar om folkbokföringsbrott där husrannsakan är vanligt förekommande. Svårigheterna att besluta om tvångsmedel ska därför inte förstöras. För att tillgodose kravet att en förundersökning genomförs rättssäkert även av Skatteverket kan det ställas vissa krav på den som ska få vara undersökningsledare, t.ex. i form viss utbildning.

Sammanfattningsvis anser vi att rättssäkerhetsaspekter inte utgör hinder för en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare.

9.7 Skatteverket bör inte få inleda eller leda förundersökning

Utredningens bedömning: Skatteverket bör inte få inleda eller leda förundersökning.

Som vi konstaterat i avsnitt 9.2 finns det goda skäl för den ordning som gäller och som innebär att ledning av förundersökningen är förbehållen i huvudsak åklagare och Polismyndigheten. Den omständigheten att Tullverket och Kustbevakningen fått vissa, och sedan en tid tillbaka utökade, befogenheter i detta avseende utgör inte ett själv-

ständigt skäl för att sådan befogenhet också ska ges till Skatteverket. I stället bör utgångspunkten rimligen vara att det bör finnas starka skäl för en ändring av rollfördelningen.

Vid bedömningen av om Skatteverket bör ges rätt att inleda och leda förundersökning är behovet av en sådan ändring centralt. I praktiken handlar behovet, som beskrivits i avsnitt 9.4, om ifall en sådan ändring kan bidra till ett effektivare utnyttjande av samhällets samlade resurser. Det gäller främst området för ekonomisk brottslighet, såsom brott enligt skattebrottslagen och bokföringsbrott, men också folkbokföringsbrott. Det är dessa brottstyper som har en naturlig koppling till Skatteverkets verksamhet.

Som framgått i avsnitt 9.4 har det skett en ökning av de grova och organiserade brotten. Dessa brott kräver mer resurser för att utreda. Bland de grova och organiserade brotten finns ekonomisk brottslighet. De brott som brottsbekämpande myndigheter upptäcker och utreder har allt fler kopplingar till kriminella nätverk och i allt större utsträckning internationella kopplingar. Mot den bakgrunden är det knappast realistiskt att förvänta sig att nämnda brottslighet kommer att minska i omfattning eller komplexitet. Det finns följaktligen ett behov av att den kvalificerade resurs som åklagare utgör används där den mest behövs, dvs. i ärenden där saken inte är av endast enkel beskaffenhet. Att en sådan utveckling är eftersträvarsvärd ligger också i linje med utvecklingen att fler enklare ärenden än tidigare självständigt utreds av Polismyndigheten, Tullverket eller Kustbevakningen. Om Skatteverket skulle ges rätt att leda förundersökning för exempelvis de brott som vi framhållit i avsnitt 9.3.3 skulle ytterligare åklagarresurser som en utgångspunkt kunna läggas på mer komplicerade ärenden. Det får mot den bakgrunden anses finnas ett behov av ändring.

En självklar förutsättning för en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare är att den rättssäkerhet som enskilda tillförsäkras med nuvarande ordning inte skulle minska. I det ligger krav på framför allt integritet och kompetens. Mot bakgrund av den mångåriga erfarenhet av utredning av brott som är kopplade till Skatteverkets verksamhet finns det anledning att utgå från att en förundersökningsledare vid Skatteverket, med rätt utbildning, skulle leva upp till de högt ställda kraven på såväl integritet som kompetens. Vi bedömer följaktligen att rättssäkerheten för enskilda skulle kunna upprätthållas om Skatteverket skulle få inleda och leda förundersökning.

En ytterligare förutsättning för en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare är att en ändring av rådande förhållanden skulle ge betydande effektivitetsvinster. Med begränsningen att endast ärenden där saken är enkel skulle omfattas av ett förundersökningsledarskap för Skatteverket följer att endast en liten del av åklagarväsendets och Polismyndighetens totala ärendemängd skulle omfattas. Till det kommer att vår granskning av effekterna för de berörda enskilda brottsbekämpande myndigheterna – Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten – indikerar att endast begränsade effektivitetsvinster kan förväntas. En överflyttning av ärenden till Skatteverket kan förväntas leda till viss ökad administration för samtliga dessa myndigheter. Vidare talar de fördelar som finns med en sammanhållen förundersökning som anges i avsnitt 9.5.2 mot att Skatteverket får behörighet att leda förundersökning.

I sammanhanget kan också nämnas att en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare endast i brott som åklagarväsendet bedömer kunna vara sådana att saken kan vara enkel får än mer begränsade effektivitetsvinster. Åklagarväsendets bedömning av brott som skulle kunna utredas självständigt av Skatteverket omfattar nämligen endast folkbokföringsbrott (se avsnitt 9.3.2).

Med den utgångspunkt vi har haft för att ändra gällande ordning, dvs. att det bör krävas att det konstaterade behovet kan mötas med åtgärder som är tydligt effektivare än nuvarande ordning, blir vår slutsats att det inte finns tillräckliga skäl för en reform där Skatteverket ges möjlighet att inleda eller leda förundersökning beträffande vissa brott. Den slutsatsen kan dock inte sägas medföra att Skatteverkets expertis inte tas tillvara på rätt sätt. Liksom för åklagare och Polismyndigheten bör expertisen inom Skatteverket utnyttjas där den bäst behövs. Det är svårt att se att det skulle ske genom utökat arbete med enklare ärenden. Det framstår snarare som mer naturligt att kompetensen används i mer komplicerade fall där förundersökningsledare hos Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten behöver det stöd och den expertis som Skatteverket kan erbjuda. Detta ligger i linje med att utgångspunkten för Skatteverkets medverkan i brottsutredningar är att vara ett komplement till övriga brottsutredande myndigheter och tillföra kompetens vid utredning av brottslighet som många gånger innefattar svår skatterättslig materia (se prop. 2005/06:169 s. 60).

Vår sammanfattande bedömning blir alltså att Skatteverket inte bör få inleda eller leda en förundersökning. Eftersom vårt uppdrag omfattar att lämna författningsförslag oavsett vårt ställningstagande i sak redovisar vi i bilaga 2 innehållet i ett förslag på en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare.

10 Bör Polismyndigheten få begära biträde av Skatteverket?

10.1 Inledning

I våra direktiv framhålls att vid polisleda förundersökningar har Polismyndigheten i dag inte någon möjlighet att begära biträde av Skatteverket. Det anges att detta medför att vissa förundersökningar som i övrigt uppfyller kraven för att kunna ledas av en undersökningsledare vid Polismyndigheten lämnas över till åklagare om det bedöms att biträde från Skatteverket behövs. Mot den bakgrunden har det i direktiven framhållits att en ordning där Polismyndigheten får begära biträde av Skatteverket skulle leda till ett effektivare utnyttjande av samhällets resurser. Vi har därför fått i uppdrag att överväga om Skatteverket ska ges möjlighet att kunna biträda Polismyndigheten vid förundersökningar.

En ordning där Polismyndigheten får begära biträde av Skatteverket skulle kunna vara ett alternativ till en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare. För att med en sådan ordning ta vara på Skatteverkets kompetens och därigenom uppnå effektivare utnyttjande av samhällets resurser förutsätts att Skatteverkets biträde till Polismyndigheten begränsas till brott där det finns en naturlig koppling till Skatteverkets verksamhet.

Det finns flera brottstyper som omfattas av föreskrifter som ger Polismyndigheten rätt att leda förundersökning och som även ingår i Skatteverkets brottskatalog. Skatteverket har beträffande dessa brott anmälningsskyldighet till åklagare eller Polismyndigheten. Det har visat sig att det är endast folkbokföringsbrott som i någon utsträckning anmäls av Skatteverket till Polismyndigheten. Det är följaktligen endast beträffande sådant brott som det skulle kunna finnas ett egentligt behov hos Polismyndigheten att få Skatteverkets biträde.

Denna bild har under utredningsarbetet bekräftats av uppgifter från Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket.

10.2 Polismyndigheten bör inte få begära biträde av Skatteverket

Utredningens bedömning: Polismyndigheten bör inte få begära biträde av Skatteverket.

Som vi tidigare redogjort för anses folkbokföringsbrotten ofta vara sådana där saken är enkel, och utredningen av de brotten sker i stor utsträckning under Polismyndighetens ledning. Skatteverkets biträde kräver beslut av åklagare. Om Polismyndigheten fick rätt att begära biträde av Skatteverket skulle ledning av förundersökning även för ärenden där Skatteverkets biträde behövs kunna ske självständigt av Polismyndigheten. En sådan ordning skulle alltså i praktiken leda till att Polismyndigheten avlastar Åklagarmyndigheten från vissa ärenden. Effektivitetsvinsterna av en ordning där Polismyndigheten får begära biträde av Skatteverket skulle följaktligen kunna göras hos Åklagarmyndigheten.

Enligt uppgifter från Åklagarmyndigheten begär myndigheten Skatteverkets biträde endast beträffande ett mindre antal brottsmisstankar per år (år 2022 i 211 av totalt 1 434 beslutade brottsmisstankar, år 2023 i 20 av totalt 1 001 beslutade brottsmisstankar och år 2024 i 122 av totalt 2 191 beslutade brottsmisstankar). Detta gäller både ärenden som anmäls direkt till Åklagarmyndigheten och ärenden som överlämnas dit från Polismyndigheten. Om endast dessa ärenden avlastades Åklagarmyndigheten och i stället hamnade hos Polismyndigheten framstår resursvinsterna för Åklagarmyndigheten som klart begränsade. Mer betydande effektivitetsvinster, dock främst administrativa, för Åklagarmyndigheten skulle ske om fler brottsanmälningar beträffande folkbokföringsbrott gjordes av Skatteverket direkt till Polismyndigheten i stället för till Åklagarmyndigheten. För närvarande anmäler Skatteverket drygt 1 000 sådana brott till Åklagarmyndigheten per år (observera att misstankar om flera brott kan ingå i ett ärende). Från Åklagarmyndigheten har såväl under detta utredningsarbete som tidigare (se myndighetens remissvar över betänkandet Om folkbokföring, samordningsnummer

och identitetsnummer [SOU 2021:57]) förespråkats att Skatteverket ska anmäla misstankar om folkbokföringsbrott direkt till Polismyndigheten.

Ett avgörande skäl till att Skatteverket anmäler folkbokföringsbrott i stor omfattning till Åklagarmyndigheten i stället för till Polismyndigheten har att göra med informationsöverföring. Det finns nämligen för närvarande inte någon koppling mellan Skatteverkets och Polismyndighetens ärendesystem som möjliggör en smidig och effektiv hantering av överlämnande av ärenden. Möjligheten till informationsutbyte mellan Skatteverket och Polismyndigheten skiljer sig därmed från hur det är mellan Skatteverket och åklagarväsendet. Mellan Skatteverket och åklagarväsendet finns det ett elektroniskt system i vilket den huvudsakliga kontakten sker. Brottanmälan och direktiv i utredningsarbetet går genom det systemet. Om Polismyndigheten på ett effektivt sätt ska kunna begära biträde av Skatteverket bör handlingar kunna skickas i ett strukturerat system. Det framstår inte som rimligt över tid att myndigheternas kontakter sker på annat sätt, t.ex. genom e-post eller telefon. Bristerna visade sig efter den förordningsändring år 2022 som innebar att Skatteverkets anmälningar om folkbokföringsbrott skulle ske endast till Polismyndigheten. Ändringen resulterade i en drastisk sänkning av antalet anmälningar om folkbokföringsbrott från Skatteverket. Redan ett år senare återinfördes ordningen att anmälningar fick göras även till Åklagarmyndigheten.

Polismyndigheten har vidare framhållit att det inte finns något egentligt behov hos myndigheten att få Skatteverkets biträde i ärenden om folkbokföringsbrott. Den uppfattningen får stöd av de statistikuppgifter som finns om det begränsade antalet fall där åklagare begär biträde av Skatteverket i sådana ärenden (vilka alltså innefattar såväl fall där anmälan gjorts av Skatteverket som anmälningar från andra och överlämnade ärenden från Polismyndigheten). Det är svårt att se att Polismyndigheten skulle begära biträde i större utsträckning än åklagare gör om myndigheten hade en sådan möjlighet.

Som framgått förutsätter ett effektivare utnyttjande av samhällets resurser i det här behandlade avseendet att anmälningar om misstanke om folkbokföringsbrott görs direkt till Polismyndigheten. I praktiken finns det för närvarande inte förutsättningar för det. Endast en möjlighet för Polismyndigheten att begära biträde hos Skatteverket skulle knappast leda till nämnda positiva effekter. Det vore ett alltför om-

fattande uppdrag och ligger därtill utanför utredningens uppdrag att föreslå införande av ett system för överföring mellan Polismyndigheten och Skatteverket. Därtill framstår det utan närmare utredning om det som en kostnad som inte kan anses stå i proportion till de klart begränsade effektivitetsvinster som kan förväntas. Sammanfattningsvis blir vår slutsats att Polismyndigheten inte bör få begära biträde av Skatteverket.

Eftersom vårt uppdrag omfattar att lämna författningsförslag oavsett vårt ställningstagande i sak redovisar vi i bilaga 2 innehållet i ett förslag på en ordning där Polismyndigheten får begära biträde av Skatteverket.

11 Bör Skatteverket få utfärda strafföreläggande?

11.1 Inledning

Vi har fått uppdraget att analysera och ta ställning till om Skatteverket gällande vissa brott ska få befogenhet att utfärda strafföreläggande. Enligt direktiven bör utgångspunkten även i denna del vara att Skatteverkets utökade befogenheter ska avse brott där det finns en naturlig koppling till Skatteverkets verksamhet och där myndighetens kompetens tas till vara.

Närmast kommer vi att slå fast några utgångspunkter inför vårt ställningstagande av lämpligheten med en ordning där Skatteverket har befogenhet att utfärda strafföreläggande. Efter det anger vi vilka rättsföljder som skulle kunna omfattas av en sådan befogenhet för Skatteverket. Därefter följer en genomgång av de skäl som verkar för och emot en sådan ordning. När skälen har presenterats kommer vi att redovisa vår bedömning av lämpligheten av en ordning som innebär att Skatteverket får utfärda strafföreläggande.

Uppdraget omfattar att lämna författningsförslag oavsett om vi kommer fram till att en sådan ordning bör införas eller inte.

11.2 Utgångspunkter för en reform

Ansaret för rättskipning ligger som huvudregel på domstolar. Detta slås fast redan i en av Sveriges grundlagar (se 1 kap. 8 § regeringsformen). För att trygga rättskipningen har domstolar och domare getts särskilt grundlagsskydd. Skyddet syftar till att trygga domstolarnas självständighet i dömandet samt trygga domarnas oberoende (se 11 kap. 3 och 7 §§ regeringsformen).

Det finns dock undantag från huvudregeln att bara domstolar ägnar sig åt rättskipning. Orsaken är kanske framför allt att de resurser som används för brottsbekämpning är begränsade och måste användas effektivt. Effektiv användning av resurser för brottsbekämpning förutsätter bland annat att handlägningsformerna för rättskipning i olika avseenden förenklas. Så sker genom de summariska processerna om strafföreläggande och ordningsbot. Strafföreläggandinstitutet tillkom år 1948 i syfte att utgöra en enkel, snabb och effektiv hanteringsform för bagatellfall. Institutet ordningsbot infördes år 1966 i syfte bland annat att ge möjlighet till ett snabbt beivrande av trafikförseelser. Ett godkänt strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot gäller som en dom som fått laga kraft och utgör alltså en begränsning av domstolarnas rättskipningsuppgifter. Strafföreläggande utfärdas av åklagare och ordningsbot föreläggs främst av polismän. För den lindrigare brottsligheten som enklare kan utredas ligger alltså tyngdpunkten i rättskipningen av effektivitetsskäl utanför domstolen. Eftersom de summariska processerna med strafföreläggande och ordningsbot begränsas till enkla fall har rättskipning i de fallen bedömts ske utan risk för rättssäkerheten. Det ska dock framhållas att som huvudregel utförs även nämnda processer av aktörer inom rättsväsendet, dvs. åklagare och polismän. Samtliga övriga myndigheter som får utfärda strafföreläggande (Tullverket) och ordningsbot (Tullverket och Kustbevakningen) kan besluta om att inleda förundersökning.

En ordning som ger även Skatteverket befogenhet att utfärda strafföreläggande kräver följaktligen att det ger en mer effektiv användning av samhällets resurser för brottsbekämpning och att det sker med bibehållen rättssäkerhet.

För att Skatteverket ska ha befogenhet att utfärda strafföreläggande är en naturlig kvalifikation att myndigheten självständigt har bedrivit den brottsutredning som leder till att ett sådant föreläggande kan vara aktuellt. Det säger sig självt att det knappast blir aktuellt att utfärda strafföreläggande inom Skatteverket i de ärenden där en åklagare är undersökningsledare. Som har redovisats tidigare bedriver Skatteverket i stort sett inga förenklade brottsutredningar. En förutsättning för att Skatteverket ska ha befogenhet att utfärda strafföreläggande bör följaktligen vara att Skatteverket får vara förundersökningsledare, vilket vi i kapitel 9 bedömt inte bör ske (be-
träffande vårt förslag på en sådan ordning se, dock bilaga 2 till betänk-

andet). Mot bakgrund av vårt uppdrag redovisar vi trots denna förutsättning våra överväganden i det följande.

11.3 Rättsföljder som skulle kunna omfattas

11.3.1 Inledning

Inför den vidare granskningen av lämpligheten med en ordning där Skatteverket får utfärda strafföreläggande bör fastslås vilka rättsföljder av brott som ska omfattas.

Som presenterats i kapitel 7 får ett strafföreläggande avse följande rättsföljder.

- Bötesstraff
- Villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter
- Ungdomstjänst
- Enskilt anspråk som avser betalningsskyldighet
- Förverkande eller annan sådan särskild rättsverkan
- Avgift enligt lagen om brottsofferfond
- Kostnad för provtagning och analys av blod, urin och saliv
- Företagsbot
- Skattetillägg
- Nedan kommer en kortare redogörelse för innebörden av dessa rättsföljder samt vår bedömning av vilka av dem som lämpligen skulle kunna omfattas av Skatteverkets befogenhet att besluta om strafföreläggande om Skatteverket skulle ges en sådan.

11.3.2 Påföljd

Inledningsvis kan slås fast att påföljden ungdomstjänst inte bör vara aktuell i de strafförelägganden som Skatteverket skulle kunna komma att utfärda. Skatteverket bör nämligen inte leda förundersökning när den misstänkte vid brottet är under 21 år. Påföljden ungdomstjänst får endast bestämmas beträffande en person som inte fyllt 21 år då

den beslutas (se 32 kap. 2 § andra stycket brottsbalken). Frågan kvarstår då om Skatteverkets befogenhet bör omfatta både böter och villkorlig dom och sådan påföljd i förening med böter eller begränsas till att omfatta endast bötespåföljder.

Bestämmelser om böter finns i 25 kap. brottsbalken. Böter ska dömas ut, enligt vad som är föreskrivet för brottet i fråga, i dagsböter, penningböter eller normerade böter. Är viss bötesform inte föreskriven för brottet, döms böter ut i dagsböter eller, om brottet bör föranleda lägre straff än 30 dagsböter, i penningböter (se 1 §). Dagsböter ska bestämmas till ett antal som bestäms utifrån brottets straffvärde. Varje dagsbot fastställs till ett visst belopp efter vad som bedöms som skäligt med hänsyn till den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt. Om det finns särskilda skäl, får dagsbotens belopp jämkas. (Se 2 § första och andra stycket.) Böter får användas som gemensamt straff för flera brott, om böter kan följa på vart och ett av brotten (se 5 § första stycket).

Allmänna bestämmelser om villkorlig dom finns i 27 kap. brottsbalken. Rätten får döma till villkorlig dom för ett brott för vilket påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter (se 1 §). Påföljden får förenas med dagsböter (se 2 §) och, om den tilltalade samtycker till det, med en föreskrift om samhällstjänst (se 2 a §). Den som erhåller villkorlig dom ska vara underkastad en prövotid av två år (se 3 §).

Vid bestämmande av nämnda påföljder ställs alltså krav på kunskap om exempelvis straffmätning, påföljdssval och domstolspraxis. Även om en tjänsteman vid Skatteverket har juristutbildning kan det inte förväntas att han eller hon skulle få den kunskap och erfarenhet om straffrätt i allmänhet och påföljdssystemet i synnerhet som en åklagare har. Skatteverkets tjänstemän har betydligt mindre processvana i brottmål än åklagare. I sammanhanget ska också nämnas att assistentåklagare, dvs. åklagare som ännu inte blivit kammaråklagare, inte får utfärda strafföreläggande som avser villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med dagsböter (se ÅFS 2022:8). Redan dessa omständigheter talar för att en befogenhet för Skatteverket att utfärda strafföreläggande bör vara begränsad i förhållande till vad som gäller för en åklagare.

Till det nu sagda ska läggas att utöver åklagare har endast Tullverket befogenhet att utfärda strafföreläggande, och då enbart i viss begränsad omfattning. En tullåklagares befogenhet att utfärda

strafföreläggande är begränsad till fall när det är uppenbart att brottets straffvärde svarar mot böter och brottet inte ska föranleda någon annan påföljd (se 2 kap. 1 § och 9 kap. 1 § tullbefogenhetslagen). Det är då inget hinder att fängelse förekommer i straffskalan för brottet. Det ska framhållas att *uppenbart* är ett starkt krav. Kravet innebär att om det finns minsta tvekan om påföljdsvalet ska ärendet lämnas över till åklagare. I propositionen Ny tullbefogenhetslag påpekade regeringen att denna begränsning av talerätten, som även då gällde, inte har ifrågasatts och anförde att den bör finnas kvar, mot bakgrund av att tullåklagare inte har samma utbildning som allmänna åklagare. (Se prop. 2023/34:132 s. 338 f.) För närvarande har ett tjugotal personer förordnande som tullåklagare.

Även en jämförelse med ordningsbotinstitutet är här av intresse. Polismyndighetens och Kustbevakningens möjligheter att bedriva rättsskipning är begränsade till denna typ av summarisk process. Det förhållandet att systemet med ordningsbot inte kräver några mer ingående juridiska analyser har ansetts nödvändigt för att kraven på rättssäkerhet och likhet inför lagen ska kunna bibehållas (se bland annat prop. 1994/95:23 s. 106). Vid utfärdande av ordningsbot bestäms nämligen botens storlek och grunder för beräkning av gemensam ordningsbot för flera brott enbart efter riksåklagarens föreskrifter. Avsteg från de belopp som riksåklagaren beslutat får inte ske. Därmed kan exempelvis inte återfall beaktas i straffskärpande riktning. Vilka brott som ska omfattas av ordningsboten bestämmer riksåklagaren i samråd med Polismyndigheten.

Inom Skatteverket finns för närvarande inte någon erfarenhet av rättsskipning. Det kan följaktligen inte komma i fråga att nu införa en ordning som ger Skatteverket längre gående befogenheter till lagföring än vad någon annan brottsbekämpande myndighet som inte är åklagare har.

Nu nämnda förhållanden leder oss till slutsatsen att Skatteverkets befogenhet att besluta om påföljder vid strafföreläggande bör vara begränsad till brott där det är uppenbart att brottets straffvärde svarar mot böter och att brottet inte heller av andra skäl bör föranleda någon annan påföljd.

11.3.3 Andra rättsföljder

Bakgrund

För att ett beslut att meddela strafföreläggande om viss rättsföljd ska omfattas av Skatteverkets befogenhet, om myndigheten ges en sådan, bör följden vara aktuell för brott beträffande vilka Skatteverket kan komma att utfärda strafföreläggande.

Det brott som Skatteverket oftast skulle utreda, om Skatteverket skulle få leda förundersökning, torde vara folkbokföringsbrott. Det är svårt att se att det annat än undantagsvis blir aktuellt att i strafföreläggande avseende ett sådant brott besluta om t.ex. skadestånd eller förverkande. Det har framkommit att skadestånd och förverkande sällan förekommer i strafförelägganden som utfärdas av Ekobrottsmyndigheten. Däremot förekommer företagsbot i betydligt större omfattning i myndighetens strafförelägganden. Detta framgår av tabellen nedan. Efter år 2023 har Ekobrottsmyndigheten slutat ta fram statistik på antal bifallna tillgångsinriktade yrkanden i domstol och strafförelägganden, varför tabellen inte innehåller uppgifter från 2024.

Tabell 11.1 Antal bifallna tillgångsinriktade yrkanden i domstol och strafförelägganden

	2023	2022	2021
Skadestånd	13	29	6
Företagsbot	270	130	179
Förverkande	12	27	25

Källa: Cåsa.

Som framgår av tabellen nedan utfärdar Ekobrottsmyndigheten årligen bara enstaka strafförelägganden som omfattar skattetillägg. Föreläggandena avser då normalt skattebrott eller vårdslös skatteuppgift.

Tabell 11.2 Antal strafförelägganden som omfattar skattetillägg

	2024	2023	2022	2021
Strafföreläggande	3	3	3	3

Källa: Ekobrottsmyndigheten.

Enskilt anspråk

Har en målsägande anmält enskilt anspråk avseende betalningsskyldighet i anledning av brottet som omfattas av ett strafföreläggande och är omständigheterna sådana att åklagaren enligt 22 kap. 2 § första stycket rättegångsbalken är skyldig att utföra målsägandens talan, ska också det enskilda anspråket föreläggas den misstänkte till godkännande.

Enskilda anspråk torde inte annat än undantagsvis förekomma i de ärenden där Skatteverket kan komma att bedriva förundersökning. Det framstår därför varken som lämpligt eller rättssäkert att Skatteverket i det fåtal ärenden det kan förväntas handla om får utfärda ett strafföreläggande som innehåller beslut rörande enskilt anspråk.

Kostnaden för provtagning och analys

Om en tilltalad döms för brottet i ett mål där åklagaren för talan, ska den tilltalade ersätta staten för kostnaden för provtagning och analys av blod, urin och saliv som avser honom eller henne och som har gjorts för utredning om brottet (se 31 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken). Ersättningsskyldighet för kostnaderna kan åläggas direkt i strafföreläggandet.

Det är svårt att se att beslut om kostnader för provtagning och analys av blod, urin och saliv kommer att behöva fattas i de ärenden där Skatteverket leder förundersökningen. Det framstår därför varken som lämpligt eller rättssäkert att Skatteverket i det fåtal ärenden det kan inträffa får utfärda ett strafföreläggande som tar sikte på kostnaden för provtagning och analys.

Förverkande

I 36 kap. brottsbalken regleras förverkande av egendom. Beslut om förverkande torde endast i undantagsfall komma att aktualiseras i de ärenden som kan komma att omfattas av Skatteverkets förundersökningsledarskap. Till det ska läggas att frågor om förverkande kräver ingående kunskap om straffrättsliga frågor och domstolspraxis. Sådan kunskap kan en tjänsteman vid Skatteverket antas förvärva först efter många års erfarenhet. Det framstår därför varken som

lämpligt eller rättssäkert att Skatteverket får utfärda ett strafföreläggande som omfattar förverkande.

Avgift till brottsofferfond

Avgift till brottsofferfond kan tas upp som rättsföljd i ett strafföreläggande om ett eller flera brott. Det krävs att svårare straff än penningböter ingår i straffskalan för något av brotten. Avgiften är på 1 000 kronor. (Se 1 § lagen om brottsofferfond.) Sådan avgift ska alltså i regel utgå för de brott som omfattas av Skatteverkets brottsofferbekämpande verksamhet. Regeln är enkel och schablonmässig och medför knappast några svårigheter vid tillämpningen. Strafföreläggande som utfärdas av Skatteverket bör därför kunna omfatta sådan avgift.

Företagsbot

Om ett brott är förenat med företagsbot ska boten också föreläggas genom strafföreläggande som den misstänkte får godkänna. Företagsbot får föreläggas genom strafföreläggande i fall då boten inte överstiger tre miljoner kronor. (Se 48 kap. 1 § och 4 § tredje stycket rättegångsbalken.) En talan om företagsbot kan komma att föras även i ärenden där saken är enkel. När Skatteverkets brottsutredare biträder åklagare vid en förundersökning utreder brottsutredarna även om det finns förutsättningar för en eventuell talan om företagsbot. Skatteverket har under utredningsarbetet framfört att det inom myndigheten finns god kunskap om vilka utredningsåtgärder som behöver vidtas i en sådan utredning.

Ett företag ska under vissa förutsättningar åläggas företagsbot för brott på yrkande av åklagare. Det krävs att det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter och brottet har begåtts i utövningen av bland annat näringsverksamhet (se 36 kap. 23 § brottsbalken). Vid åläggande av företagsbot ska flera straffrättsliga frågeställningar beaktas. Exempelvis ska det vid fastställandet av företagsbotens storlek först bestämmas ett sanktionsvärde. Det värdet ska bestämmas med utgångspunkt i straffvärdet för den samlade brottsligheten. Vidare ska återfall beaktas och likaså skäl för förhöjd företagsbot och jämkning (se 36 kap. 24–26 §§ brotts-

balken). Det uppkommer ofta besvärliga frågor rörande bland annat jämkning av boten.

Åläggande av företagsbot är följaktligen förenat med flera, och ofta svåra, straffrättsliga frågeställningar som kräver särskild kunskap om straffrätt och domstolspraxis. Ekobrottsmyndigheten har visserligen utfärdat rättspromemorian Företagsbotens storlek i ekomål och vissa handläggningsråd, som ger god ledning vid prövningen av frågor om företagsbot. Likväl måste tillämpningssvårigheterna anses vara alltför stora för att en företagsbot ska få beslutas av en tjänsteman vid Skatteverket. Även med beaktande av den upparbetade kunskap som finns inom Skatteverket framstår det därför varken som lämpligt eller rättssäkert att Skatteverket får utfärda ett strafföreläggande som omfattar företagsbot.

Skattetillägg

När åklagaren väcker åtal för brott enligt skattebrottslagen, ska åklagaren, om förutsättningarna för detta är uppfyllda, samtidigt framställa ett yrkande om skattetillägg för den person som åtalet gäller, om skattetillägget avser en felaktighet eller passivitet som omfattas av åtalet (se 6 § första stycket lagen [2015:632] om talan om skattetillägg). Även ett strafföreläggande avseende skattebrott ska omfatta skattetillägg om förutsättningarna för sådant tillägg är uppfyllda (se 9 § samma lag).

Beslut om skattetillägg fattas normalt inom Skatteverkets beskattningsverksamhet. Betydande expertis på området finns följaktligen inom myndigheten. För närvarande är Skatteverket ofta åklagare behjälpliga att ta fram en uträkning av storleken på ett skattetillägg, vilket kan bifogas strafföreläggandet. Detta talar starkt för att Skatteverket också vid strafföreläggande ska få besluta om skattetillägg. Det förhållandet att uppgifter från Ekobrottsmyndigheten visar att strafförelägganden som omfattar skattetillägg förekommer bara undantagsvis och då oftast när brottet har ett straffmaximum som överstiger fängelse i sex månader utgör inte skäl för en annan bedömning.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis bedömer vi att Skatteverket, om myndigheten fick utfärda strafföreläggande, endast, utöver brottspåföljd, i ett strafföreläggande bör få besluta om avgift till brottsofferfond och skattetillägg.

11.4 Effektivitet vid en förändring

11.4.1 Inledning

Effektivitetsvinster om Skatteverket skulle få utfärda strafföreläggande skulle kunna göras inom åklagarväsendet. Om vissa uppgifter i fråga om utfärdande av strafföreläggande övergår från åklagare till tjänstemän vid Skatteverket skulle åklagare naturligen kunna avlastas från de klaraste, enklaste och mest rutinartade utredningarna. Åklagare skulle då kunna få än större utrymme att bekämpa den allvarligaste brottsligheten där deras kompetens är mest behövlig. Bakgrunden till behovet för åklagare att lägga stor del av sina resurser på komplicerad brottslighet har redogjorts för i avsnitt 9.4.

Nedan ska granskas i vilken omfattning en ordning där Skatteverket utfärdar strafföreläggande som omfattar rättsföljderna böter, avgift till brottsofferfond och skattetillägg, leder till resursvinster för Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten.

11.4.2 Resursvinster för Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten beslutar att utfärda strafförelägganden beträffande ungefär 1 500 brottsmisstankar per år. Av de brottsmisstankar som leder till lagföringsbeslut utgör cirka 30 procent strafförelägganden. Det framgår av tabellen nedan.

Tabell 11.3 Antal beslutade brottsmisstankar fördelat på lagföringsbeslut

	2024	2023	2022	2021
Strafföreläggande	1 454	1 563	1 321	1 387
Åtalsunderlåtelse	26	37	39	57
Åtal	5 436	3 585	3 120	4 230
Totalt	6 916	5 185	4 480	5 674

Källa: Cåsa.

För bedömningen av vilka resursvinster som Ekobrottsmyndigheten kan göra vid en reform är det av intresse att granska de påföljder som bestäms genom de strafförelägganden som Ekobrottsmyndigheten utfärdar. Vid den granskningen har framkommit att huvudpåföljden i nästan samtliga fall bestäms till villkorlig dom eller villkorlig dom i förening med böter, se nedan tabell.

Tabell 11.4 Meddelade strafförelägganden fördelat på huvudpåföljd

	2023	2022	2021
Penningböter	0	0	0
Dagsböter	20	4	12
Villkorlig dom	21	117	31
Villkorlig dom i förening med dagsböter	936	714	806
Ungdomstjänst	0	–	–
Totalt	977	835	849

Källa: Brå.

Ekobrottsmyndigheten utfärdar strafförelägganden i absolut störst del i de ärenden i vilka myndigheten skött utredningen utan biträde från skattebrottsenheten (numera brottsutredningsenheten). Det gäller även när företagsbot beslutas genom föreläggande, se nedan tabeller avseende åren 2023 och 2024.

Tabell 11.5 Antal utfärdade strafförelägganden år 2023

Uppdelat på utredande myndighet och rättsföljd

	Skattebrottsenheten	Ekobrottsmyndigheten	Totalt
Ordinärt strafföreläggande	98	1 012	1 110
– Böter	8	16	24
– Villkorlig dom	3	18	21
– Villkorlig dom i förening med böter	87	978	1 065
Företagsbot	13	191	204
Totalt	111	1 203	1 314

Källa: Ekobrottsmyndigheten.

Tabell 11.6 Antal utfärdade strafförelägganden år 2023

Uppdelat på utredande myndighet, ärendetyp och rättsföljd

Skattebrottsenheten				Ekobrottsmyndigheten		
	Mängd	Projekt	Särskilt krävande	Mängd	Projekt	Särskilt krävande
Ordinärt strafföreläggande	24	68	6	626	374	12
Företagsbot	5	8	0	146	45	0
Totalt	29	76	6	772	419	12
Totalt	111 strafförelägganden			1 203 strafförelägganden		

Källa: Ekobrottsmyndigheten.

Tabell 11.7 Antal utfärdade strafförelägganden år 2024

Uppdelat på utredande myndighet och rättsföljd

Skattebrottsenheten		Ekobrottsmyndigheten	Totalt
Ordinärt strafföreläggande	72	1 100	1 172
– Böter	9	22	31
– Villkorlig dom	0	4	4
– Villkorlig dom i förening med böter	63	1 074	1 137
Företagsbot	13	168	181
Totalt	85	1 268	1 353

Källa: Ekobrottsmyndigheten.

Tabell 11.8 Antal utfärdade strafförelägganden år 2024

Uppdelat på utredande myndighet, ärendetyp och rättsföljd

Skattebrottsenheten				Ekobrottsmyndigheten		
	Mängd	Projekt	Särskilt krävande	Mängd	Projekt	Särskilt krävande
Ordinärt strafföreläggande	15	51	6	609	479	12
Företagsbot	6	7	0	124	42	2
Totalt	21	58	6	733	521	14
Totalt	85 strafförelägganden			1 268 strafförelägganden		

Källa: Ekobrottsmyndigheten.

Av redovisningen i tabellerna framgår det att en ordning där Skatteverket får utfärda strafföreläggande i de ärenden där myndigheten självständigt bedrivit brottsutredningen, samt där det är uppenbart att brottets straffvärde svarar mot böter och brottet inte heller av

andra skäl bör föranleda någon annan påföljd, skulle omfatta endast ett fåtal ärenden.

11.4.3 Resursvinster för Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten avslutar närmare 200 000 ärenden per år och beslutar årligen om strafföreläggande beträffande omkring 30 000–40 000 brottsmisstankar.

Som tidigare nämnts är folkbokföringsbrott i stort sett det enda brott som Skatteverket anmäler till Åklagarmyndigheten och där det finns en naturlig koppling till Skatteverkets verksamhet. Vår granskning begränsas därmed här till folkbokföringsbrott.

Enligt uppgifter från Åklagarmyndigheten meddelar myndigheten varje år endast ett fåtal strafförelägganden beträffande folkbokföringsbrott, se tabellen nedan. Föreläggandet kan omfatta ett ensamt folkbokföringsbrott eller blandad brottslighet där folkbokföringsbrott ingår. Om strafföreläggandet avser endast ett folkbokföringsbrott bestäms i stort sett alltid påföljden till dagsböter.

Tabell 11.9 Antal beslutade strafförelägganden som helt eller till någon del avser folkbokföringsbrott och grovt folkbokföringsbrott

	2024	2023	2022	2021
Totalt	14	26	30	30

Källa: Åklagarmyndigheten.

En ordning där Skatteverket får utfärda strafföreläggande för de folkbokföringsbrott som myndigheten utrett självständigt och där påföljden uppenbart bör bestämmas till böter skulle utifrån den redovisade statistiken avse ett litet antal ärenden och inte nämnvärt påverka Åklagarmyndighetens verksamhet.

11.4.4 Sammanfattande bedömning

Redovisningen ovan tydliggör att det vid en reform med befogenhet för Skatteverket att utfärda strafföreläggande endast skulle kunna överföras en begränsad mängd ärenden från Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten till Skatteverket. Det kan därför ifrågasättas om en sådan reform på aggregerad nivå skulle medföra en mer effektiv användning av samhällets resurser för brottsbekämpning.

11.5 Rättssäkerhet vid en förändring

11.5.1 Några myndigheters befogenheter att utfärda strafföreläggande och förelägga ordningsbot

Det förhållandet att tjänstemän vid Tullverket getts rätt att utfärda strafföreläggande i viss begränsad omfattning talar för att handläggning av strafförelägganden kan utföras under betryggande former inom en myndighetsorganisation vars huvuduppgift är fiskal. Att tullåklagare, som inte behöver ha juristexamen, kan utfärda strafförelägganden bör dock inte tas till intäkt för att det skulle vara lämpligt att ge Skatteverket sådan befogenhet. Strafföreläggandena inom tullens område hänför sig i de flesta fall till enkla brottsituationer som straffprocessuellt lämpar sig för en summarisk handläggning. Vidare har Tullverket efter samråd med riksåklagaren meddelat allmänna råd för utfärdandet av strafföreläggande som utfärdas av tullåklagare vid vissa brott. Råden kan innehålla tabeller utifrån kvantiteter som kan tjäna som ledning vid bestämmande av belopp för utfärdande av strafföreläggande (se t.ex. TFS 2004:9). Inom Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet torde behovet av kompetens för handläggningen av strafföreläggande vara större. Vidare lämpar sig flertalet av brotten i Skatteverkets brottskatalog inte särskilt väl till att ställa upp tabeller för storlek på böter utifrån t.ex. kvantiteter.

Att varken Polismyndigheten eller Kustbevakningen, som får inleda och leda förundersökning, får utfärda strafföreläggande, utan endast får förelägga om ordningsbot, talar i någon mening mot en befogenhet för Skatteverket att utfärda strafföreläggande. Som redovisats i avsnitt 11.3.2 är tillämpningen av regleringen av föreläggande av ordningsbot betydligt enklare än den som gäller för strafförelägganden. Som exempel kan anges att frågor om preskription inte

kräver ställningstagande vid utfärdande av ordningsbot, vilket kan vara fallet vid strafförelägganden. Större kompetens krävs alltså vid utfärdande av strafföreläggande än vid föreläggande av ordningsbot.

11.5.2 Finns tillräcklig kompetens och integritet inom Skatteverket?

Vid bedömningen av om Skatteverket har tillräcklig kompetens för att en reform ska vara lämplig gäller att hålla i minnet att strafföreläggandeinstitutet som sådant är en summarisk processform avsedd för enkla ärenden som det inte finns skäl att besvara domstolen med. Det handlar alltså om fall där omständigheterna är enkla och ostridiga samt där det inte föreligger några juridiska tveksamheter.

Inledningsvis kan konstateras att vad som sagts i avsnitt 9.6.4 om Skatteverkets kompetensutveckling inom den brottsbekämpande verksamheten är av betydelse även vid prövningen av lämpligheten av att tjänstemän vid myndigheten ska få utfärda strafföreläggande.

Vid utfärdande av strafföreläggande kommer ställningstaganden som är nya för tjänstemän vid Skatteverket att uppkomma. Hit hör ställningstaganden om subjektiva rekvisit, påföljdsbestämning och preskription.

Vid bestämmande av dagsböter krävs många gånger inte helt otydliga överväganden kring straffvärde och straffmätning i övrigt. På detta område saknar Skatteverkets tjänstemän för närvarande formell och praktisk erfarenhet. Detsamma gäller för frågor om preskription som kan uppkomma till följd av att delgivning av ett strafföreläggande inte har en sådan preskriptionsavbrytande verkan som delgivning av ett åtal har.

Vid merparten av de ärenden där Skatteverket skulle få utfärda strafföreläggande är dock svårigheterna begränsade. Det kan här nämnas att det beträffande folkbokföringsbrott finns en av Åklagarmyndigheten rekommenderad påföljd som gäller för normalfallet.

En reform som ger Skatteverket befogenhet att utfärda strafföreläggande skulle enligt våra utgångspunkter medföra att hela kedjan från brottsanmälan till lagföring i de ärendena skedde hos en och samma myndighet som ligger utanför rättsväsendet. En grundläggande förutsättning för betryggande integritet hos beslutsfattare vid Skatteverket är trots det uppfyllt genom att Skatteverkets brottsut-

redande verksamhet är organisatoriskt åtskild från myndighetens övriga verksamheter. Riskerna med att brottsanmälan, utredning och beslut om lagföring görs av samma myndighet mildras alltså av det förhållandet att det är olika verksamheter och skilda personer som fattar beslut.

Det är naturligtvis också av vikt att de enskilda tjänstemän som har befogenhet att utfärda strafföreläggande har nödvändig integritet för att säkerställa rättssäkerheten. Som nämnts har Skatteverket grundlagsskydd för förvaltningens självständighet. Tjänstemännen vid Skatteverket intar dock inte den självständiga ställning som en åklagare gör i sin tjänsteutövning och som bland annat innebär att en högre åklagare inte kan ge anvisningar till en lägre åklagare om hur ett enskilt ärende ska handläggas.

Det bör vidare understrykas att det inte kan tillåtas växa fram en ordning där Skatteverket låter åklagare "titta på" ett ärende för att – formellt eller rentav informellt – sanktionera att Skatteverket utfärdar strafföreläggande. Varje myndighet och beslutsfattare fattar egna beslut på eget ansvar och måste själv svara för den prövning som lagligen ska ske vid utfärdandet av strafföreläggande, liksom vid annat beslutsfattande. Det är olämpligt med handlingsordningar som förlänger handläggningskedjan och skapar oklarheter i fråga om vem som har ansvaret för en viss åtgärd. Det är en annan sak att Skatteverket har att överlämna ärendet till åklagare om tjänstemannen där är osäker på om strafföreläggande får eller bör utfärdas i ett konkret fall. Därefter är det åklagarens sak att svara för den fortsatta handläggningen, inklusive att själv utfärda strafföreläggande om han eller hon anser att det bör göras.

11.5.3 Sammanfattande bedömning

Eftersom de strafförelägganden som kan komma att utfärdas av Skatteverket kan väntas att bli mycket få, kan det förväntas vara svårt att inom myndigheten upparbeta nödvändig erfarenhet. Erforderlig kompetens måste därför skaffas på annat sätt, framför allt genom utbildningsinsatser. Det finns dock inte skäl att tro annat än att Skatteverket genom sådana insatser skulle få tjänstemän som är kompetenta att för myndighetens räkning utfärda strafförelägganden.

Det saknas också anledning att befara risker utifrån integritetsaspekter. Det kan nämligen förväntas att Skatteverket vid lagföring genom utfärdande av strafföreläggande liksom vid annan verksamhet inom myndigheten upprätthåller erforderliga integritetskrav. Det får anses självklart att tjänstemän vid Skatteverket, liksom vid utförande av brottsbekämpande verksamhet (se avsnitt 9.6.4), iakttar objektivitet vid utfärdande av strafföreläggande.

11.6 Skatteverket bör inte få utfärda strafföreläggande

Utredningens bedömning: Skatteverket bör inte få utfärda strafföreläggande.

Rättskipning sker som huvudregel av domstolar. Ett undantag från den huvudregeln utgör åklagares befogenhet att utföra rättskipande åtgärder genom utfärdande av strafföreläggande. Såväl domare som åklagare har visst förstärkt skydd i sin tjänsteutövning för att trygga rättssäkerheten. För en ordning som ger även Skatteverket befogenhet att utfärda strafförelägganden krävs starka skäl, såsom att den ger en mer effektiv användning av samhällets resurser för brottsbekämpning. Det skulle kunna bli följden om åklagarväsendet avlastades de mest rutinartade ärenden där deras kompetens inte är nödvändig, för att i än högre grad kunna fokusera på mer komplicerade ärenden.

Vi har i det föregående angett som en förutsättning för att Skatteverket ska få utfärda strafföreläggande i ett ärende att myndigheten inlett och lett förundersökningen. Enligt vår mening bör Skatteverket inte ges befogenhet att vara förundersökningsledare (se avsnitt 9.7).

Om Skatteverket ändå ska ges befogenhet att utfärda strafföreläggande bör enligt vår bedömning befogenheten vara begränsad till att avse ärenden där det är uppenbart att brottets straffvärde svarar mot böter och att brottet inte ska föranleda någon annan påföljd. Skatteverkets befogenhet ska alltså få omfatta beslut om böter men också om avgift till brottsofferfond. Även beslut om skattetillägg bör omfattas av myndighetens befogenhet.

Av redovisningen i avsnitt 11.4 om effektivitetshänsyn framgår att endast ett mycket litet antal ärenden hos Ekobrottsmyndigheten respektive Åklagarmyndigheten efter en reform skulle omfattas av

Skatteverkets befogenhet att utfärda strafföreläggande. Sammanlagt skulle, med beaktande av de kvantiteter som utfärdats under senare år, inte ens ett femtiotal ärenden per år bli aktuella. En sådan ordning kan inte förväntas leda till någon betydande avlastning av rutinartade ärenden för åklagarväsendet. En ordning där Skatteverket utfärdar strafförelägganden kan inte heller av annat skäl förväntas leda till en mer effektiv användning av samhällets resurser för brottsbekämpning. Mot denna bakgrund anser vi att Skatteverket inte bör ges befogenhet att utfärda strafföreläggande enligt 48 kap. rättegångsbalken.

Eftersom vårt uppdrag omfattar att lämna författningsförslag oavsett vårt ställningstagande i sak redovisar vi i bilaga 2 innehållet i ett förslag på en ordning där Skatteverket får utfärda strafföreläggande.

12 Bör Skatteverkets brottsutredare få utökade möjligheter att verkställa tvångsmedel?

12.1 Inledning

De som enligt gällande rätt får vara förundersökningsledare får i olika omfattning inte bara fatta beslut om tvångsmedel utan även verkställa sådana. I direktiven framhålls att om Skatteverket ges förundersökningsrätt bör det utredas om det är lämpligt att Skatteverket ges ökad möjlighet att verkställa tvångsmedel och, om så bör ske, utredas vilka tvångsmedel som kan vara aktuella. Följaktligen innehåller vårt uppdrag uppgiften att analysera och ta ställning till om Skatteverket under vissa förutsättningar ska få utökade möjligheter att verkställa tvångsmedel. Vi ska enligt direktiven lämna förslagsförslag oavsett vårt ställningstagande i sak.

Vi har i kapitel 9 kommit fram till att Skatteverket inte bör få inleda eller leda förundersökning. I bilaga 2 lämnar vi, utifrån vad som anges i våra direktiv om att lämna förslag oavsett ställningstagande i sak, ändå förslag på utformningen av en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare. Där föreslår vi i fråga om tvångsmedel att Skatteverket bör ha samma möjligheter att besluta om tvångsmedel som undersökningsledare enligt rättegångsbalken. I detta kapitel avhandlar vi frågor om verkställighet av tvångsmedel. Vi gör i kapitlet bedömningar av om Skatteverket ska få utökade möjligheter att verkställa tvångsmedel oavsett en rätt för myndigheten att leda förundersökning. Kapitlet innehåller även bedömningar om Skatteverket, oavsett rätt att leda förundersökning, bör få rätt att besluta om visst tvångsmedel och viss verkställighetsåtgärd där beslutet är nära kopplat till verkställighet, nämligen vid fara i dröjsmål och kopiering av handlingar.

Närmast kommer en kort redogörelse för tidigare utredningar av frågan. Därefter anges några utgångspunkter inför våra överväganden.

12.2 Tidigare utredningar

Frågan om personal vid Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet borde ges rätt att använda straffprocessuella tvångsmedel och liknande åtgärder har varit föremål för diskussion flera gånger tidigare (se bland annat prop. 1997/98:10, prop. 2005/06:169 och prop. 2021/22:119).

Inför inrättandet av skattemyndigheternas brottsbekämpande verksamhet år 1998 ansåg Ekobrottsberedningen att det fanns goda möjligheter att ta till vara dessa myndigheters kompetens när det gäller husrannsakan och beslag. Skälen för detta var att det i praktiken redan då var en skattemyndighets sakkunnige som avgjorde vad som skulle tas i beslag i samband med husrannsakningar vid förundersökningar om skattebrott. Beredningen föreslog därmed att skattemyndigheterna skulle få verkställa beslut om husrannsakan och beslag samt beslut att spärra av lokaler och liknande för att säkerställa utredning om brott. Vid fara i dröjsmål föreslogs att skattemyndigheterna skulle få ta egendom i beslag eller vidta åtgärd enligt 27 kap. 15 § rättegångsbalken utan föregående beslut av åklagaren eller rätten. Beredningen föreslog dock att skattemyndighetens personal inte skulle få genomföra husrannsakan ensam om det fanns skäl att anta att de skulle komma att mötas av våld vid förrättningen. (Se Ds 1997:23 s. 206 f.)

Regeringen fann att det i och för sig kunde finnas skäl att ge skattebrottsenheterna vissa befogenheter i samband med tvångsmedelsanvändning. Regeringen pekade på att skatterevisorer i vissa fall biträdde polismän vid husrannsakningar och att tvångsmedelsanvändning inte var okänt för skatteförvaltningen eftersom personal inom skatteförvaltningen verkställde beslut om tvångsåtgärder enligt tvångsåtgärdslagen. Regeringen valde dock att inte lämna några befogenheter till skatteförvaltningen om att använda straffprocessuella tvångsmedel. I samband med denna behandling konstaterade regeringen att det kunde finnas skäl att på nytt ta upp frågan i samband med en utvärdering av reformen. (Se prop. 1997/98:10 s. 50.)

I syfte att tillvarata dåvarande skattebrottsenhetens kompetens i en brottsutredning gavs Skatteverket år 2006 möjlighet att verkställa ett beslutat beslag i vissa fall då våld mot person inte behöver användas samt att medverka vid en husrannsakan som verkställs av polisman. Regeringen bedömde, i enlighet med 2004 års skattekontrollutrednings förslag i den utredningens betänkande, att effektivitetsvinsten med att ge skattebrottsutredarna vid Skatteverket rätt att verkställa beslut om beslag utan risk för deras säkerhet var tydlig. (Se prop. 2005/06:169 s. 58 ff.) I betänkandet som föregick propositionen föreslogs även att skattebrottsenheterna skulle ges befogenhet att verkställa husrannsakan i de fall våld mot person inte behöver användas samt att tjänstemännen där som verkställer husrannsakan eller medverkar vid husrannsakan som verkställs av polis skulle få ta egendom i beslag utan föregående beslut av åklagaren eller rätten (se Krav på kassaregister - Effektivare utredning av ekobrott, SOU 2005:35 s. 241 ff.). Regeringen ansåg att verkställande av beslag vid fara i dröjsmål, alltså utan föregående beslut av åklagare, inte skulle få ske av Skatteverket. Regeringen bedömde vidare att det inte heller var lämpligt att skattebrottsutredarna vid Skatteverket skulle få verkställa beslutad husrannsakan eller spärra av lokaler. (Se prop. 2005/06:169 s. 58 ff.)

År 2022 ändrades lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Skatteverket fick då rätt att på uppdrag av åklagare medverka vid genomsökning på distans som verkställs av en polisman. Som skäl för ändringen hänvisade regeringen bland annat till Skatteverkets särskilda kompetens i brottsutredningar om ekonomisk brottslighet (se prop. 2021/22:119 s. 102).

12.3 Utgångspunkter för en reform

12.3.1 Tvångsmedelsanvändning är en ingripande åtgärd

Användning av tvångsmedel i en förundersökning är en av samhällets mest ingripande åtgärder. Det är centralt att det av lagstiftningen på området tydligt framgår under vilka förutsättningar tvångsåtgärder får vidtas och vad den enskilde är skyldig att underkasta sig i detta avseende. Dagens regelsystem är komplext och underlaget inför ett beslut om tvångsmedel kan variera. Tillämpningen av tvångsmedelsreglerna ställer därför generellt sett höga krav på kunskap och inte-

gritet inte bara hos beslutsfattaren utan även hos den som verkställer den beslutade åtgärden. En förutsättning för att överväga om det är lämpligt att ge Skatteverkets brottsutredare utökade möjligheter att verkställa tvångsmedel bör vara att det föreligger ett klart behov, t.ex. att förändring krävs för att samhällets resurser ska används på ett effektivt sätt, och att en sådan ordning är förenlig med de rätts-säkerhetsgarantier som ska kringgärda användningen av dessa.

12.3.2 Vem som verkställer beslut om tvångsåtgärder

För närvarande verkställs beslut om tvångsmedel ofta av polismän. Inom polisväsendet finns lång erfarenhet och goda kunskaper av hantering av tvångsmedel. Ett skäl för att polismän ofta verkställer tvångsmedel är att tvångsmedelsanvändning många gånger förutsätter att tvång eller våld används. Uppgiften att använda våld på samhällets vägnar har i allt väsentligt förbehållits polismän.

Tvångsåtgärder kan även verkställas av annan än en polisman. Tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän har under vissa förutsättningar i allt väsentligt getts polismans befogenheter. Därmed verkställer även dessa tjänstemän tvångsmedel.

Det har blivit vanligare att civilanställda utredare vid de brottsutredande myndigheterna fått utökade befogenheter, t.ex. att delge information om förenklad delgivning enligt 33 kap. 6 § rättegångsbalken. Civilanställda utredare vid Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten verkställer numera även tvångsåtgärder eller liknande åtgärder som inte kräver våldsanvändning, exempelvis håller de s.k. anhållningsförhör enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken.

Vem som verkställer en viss tvångsåtgärd eller liknande åtgärd är följaktligen kopplat till vilken kompetens som krävs. Arbetsuppgifter där polismans kompetens är en nödvändig förutsättning utförs i första hand av polismän eller tjänstemän med polismans kompetens. Vid bedömningen av om polismans kompetens är nödvändig ska särskilt beaktas i vilken omfattning en arbetsuppgift kräver polismannens särskilda yrkeskunskaper och befogenhet att använda våld och tvång. När det gäller andra arbetsuppgifter bör de personer väljas som har den för uppgiften mest lämpliga kompetensen och som kan bidra till en så effektiv utredningsverksamhet som möjligt med bibehållen kvalitet och rättssäkerhet. (Jfr prop. 2013/14:232 s. 16.)

Inför bedömningen av om Skatteverkets brottsutredare bör få utökade möjligheter att verkställa tvångsmedel och i så fall i vilken omfattning är det av central betydelse vilken kompetens som brottsutredare där normalt har.

12.3.3 Våldsanvändning

Enligt nuvarande ordning har tjänstemän inom Skatteverket mycket begränsade befogenheter att använda våld. Likt andra har de rätt till befogat våld enligt bestämmelser om nöd och nödvärn i 24 kap. brottsbalken. Enligt utredningens mening har Skatteverket för att bedriva sin verksamhet och utföra sina uppdrag inte något behov av våldsbefogenhet för sina anställda utöver den rätt som följer av bestämmelserna om nöd och nödvärn.

Regeringen har tidigare uttalat att en utgångspunkt för Skatteverkets medverkan i brottsutredningar är att vara ett komplement till övriga brottsutredande myndigheter och att tillföra kompetens vid utredning av brottslighet som många gånger innefattar svår skatterättslig materia. Regeringen har också konstaterat att dåvarande skattebrottsenheten inte var tänkta att utgöra ytterligare en polisär styrka. (Se prop. 2005/06:169 s. 60.)

Det kan i sammanhanget noteras att Skatteverket inte, som t.ex. Polismyndigheten, har något ordningshållande uppdrag eller i övrigt har ansvar för rättssäkerhet och rättstrygghet i Sverige.

Under utredningsarbetet har det framkommit att Skatteverket inte efterfrågar en befogenhet för sina tjänstemän att bruka våld mot person. Som grupp saknar dessa tjänstemän helt kunskap och erfarenhet kring åtgärder som krävs vid sådan våldsanvändning. Vidare kommer Skatteverket i sin brottsbekämpande verksamhet inte i direkt kontakt med pågående brottslighet där risken är överhängande att tjänstemännen kommer att mötas med våld eller att våld kommer krävas för att förhindra brottsligheten. Detta skiljer sig från exempelvis hur Tullverket och Kustbevakningen i sin brottsbekämpande verksamhet bland annat ska förhindra att vapen och narkotika förs in i landet. Skatteverkets tjänstemän saknar följaktligen det behov som polismän, tulltjänstemän och kustbevaknings-tjänstemän har av att kunna använda våld i tjänsteutövningen.

Utredningens samlade bedömning av det anförda är att tjänstemän vid Skatteverket i sin myndighetsutövning inte bör få använda våld på person. Följaktligen bör det också krävas att Skatteverkets tjänstemän inte ska utföra uppgifter, t.ex. verkställa tvångsmedel, i situationer där det finns en risk för att tjänstemännen kommer att mötas av våld eller hot om våld.

Skatteverket har framfört önskemål om att myndighetens brottsutredare i sin utökade befogenhet att verkställa vissa tvångsmedel ska få möjlighet att använda nödvändigt våld mot egendom. Ett sådant behov skulle enligt Skatteverket kunna uppkomma exempelvis för att öppna ett lås eller ett bankfack för att genomföra en husrannsakan.

Det är av central betydelse att våldsbefogenheter för tjänstemän på Skatteverket inte är mer långtgående än vad som är nödvändigt och proportionerligt. Det är dock angeläget att tjänstemännen har de våldsbefogenheter som krävs för att de ska kunna genomföra Skatteverkets uppgifter. Under förutsättning att det finns ett klart behov för Skatteverkets brottsutredare att använda nödvändigt våld mot egendom kan vi inte se några skäl mot att utredarna ges sådana befogenheter.

12.3.4 Fara i dröjsmål

Beslut om tvångsmedel fattas som huvudregel av förundersökningsledaren. Ett undantag från denna huvudregel är att polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän under vissa förutsättningar har rätt att besluta om beslag och samtidigt verkställa beslutet, alltså utan föregående beslut av förundersökningsledaren. Detta får ske om det föreligger fara i dröjsmål. Avgörande för bedömningen av om sådan fara föreligger eller inte är om det finns tid att ge den som ska fatta beslut ett tillräckligt underlag för beslutet. Finns det inte tid för tjänstemannen att redogöra för ärendet så grundligt att förundersökningsledaren kan sätta sig in i det utan att ändamålet med åtgärden går förlorat har det ansetts föreligga fara i dröjsmål oavsett om det finns tekniska möjligheter att ta kontakt med den som har rätt att annars besluta i tvångsmedelsfrågan. Det är alltså inte kontaktmöjligheten som bör vara avgörande, utan möjligheten att förse en överordnad beslutsfattare med tillräckligt underlag

(se Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. rättegångsbalken samt polislagen, SOU 1995:47 s. 173). Det kan i sammanhanget uppmärksammas att tulltjänstemän som upptäcker ett brott som ingår i myndighetens direkta brottsbekämpning har en generell rätt att ingripa mot brottet på samma sätt som en polisman skulle ha gjort i motsvarande situation (se 8 kap. 1, 2 och 8 §§ tullbefogenhetslagen). Vidare får en tulltjänsteman i samband med Tullverkets kontrollverksamhet och brottsbekämpande verksamhet, innan en förundersökning har inletts, ingripa mot ett brott som inte ingår i Tullverkets direkta brottsbekämpning. Innan ingripandet görs i ett sådant fall ska tjänstemannen göra en förfrågan till Polismyndigheten och invänta godkännande. En tulltjänsteman får dock ingripa även utan ett godkännande om det inte kan avvaktas utan väsentlig olägenhet. I ett sådant fall får tulltjänstemannen även besluta om bland annat gripande och beslag. När sådana tvångsmedel har använts ska det genast rapporteras till Polismyndigheten. (Se 8 kap. 25–27 §§ tullbefogenhetslagen.) Kustbevakningstjänstemän har motsvarande befogenheter (se 3 kap. 7 § och 4 kap. 1–3 §§ kustbevakningslagen).

I situationer där det föreligger fara i dröjsmål ankommer verkställigheten undantagslöst på den som beslutat om åtgärden. Sådana situationer uppkommer främst i yttre polisverksamhet, ”ute på fältet”. Polismans beslut och verkställande av tvångsmedel utan föregående beslut av åklagaren eller annan undersökningsledare är vanligast förekommande i samband med husrannsakan. Det har tidigare bedömts att polismans kompetens bör vara en nödvändig förutsättning för att utföra arbetsuppgifter som avser beslut om straffprocessuella tvångsmedel inom utredningsverksamheten, exempelvis husrannsakan, vid fara i dröjsmål (se Ds 2013:64 s. 124).

I de brottsutredningar som handläggs inom Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet kan det sällan förväntas uppkomma situationer där det är så brådskande att åklagarens eller annan förundersökningsledares beslut om visst tvångsmedel inte kan inväntas. Detta gäller särskilt med beaktande av att alla situationer när det finns risk för våldsanvändning mot person faller bort. De situationer där en kontakt med förundersökningsledaren inte kan inväntas uppkommer ofta på grund av den misstänktes agerande. När den misstänkte är närvarande, t.ex. vid en husrannsakan, är det oftast inte möjligt att helt utesluta att våld, hot eller annat tvång kan förekomma.

Av det nu sagda följer att behovet av en möjlighet för Skatteverkets brottsutredare att besluta om och verkställa tvångsmedel vid fara i dröjsmål framstår som klart begränsat. Vi gör därför bedömningen att Skatteverkets brottsutredare i en sådan situation inte bör ges rätt att besluta om och verkställa tvångsmedel vid fara i dröjsmål utan föregående beslut av undersökningsledaren. Det ska även framhållas att Skatteverket inte efterfrågat en sådan rätt.

12.3.5 Sammanfattning

Sammanfattningsvis har vi följande utgångspunkter inför den fortsatta bedömningen. För att tjänstemän vid Skatteverkets brottsutredande verksamhet ska få utökade möjligheter att verkställa tvångsmedel krävs att det föreligger behov av förändring, att effektivitetsvinster kan uppnås med en reform och att reformen försäkrar upprätthållen rättssäkerhet. Under dessa förutsättningar skulle Skatteverkets tjänstemän kunna få verkställa tvångsmedel och tvångsmedelsliknande åtgärder som en undersökningsledare har beslutat om. Skatteverkets tjänstemän bör alltså inte vid fara i dröjsmål få besluta om viss tvångsåtgärd och i samband med det även verkställa åtgärden. Ytterligare en förutsättning är att verkställande av åtgärden inte förutsätter våldsanvändning mot person samt att det vid förrättningen inte föreligger någon risk för att utredarna kommer att mötas av våld eller hot om våld.

12.4 Effektivare utnyttjande av samhällets resurser

Som framförts i tidigare kapitel är det centralt att samhällets samlade resurser för brottsbekämpning används på ett så effektivt sätt som möjligt. Kan resurserna nyttjas effektivare finns ett behov av förändring.

I brottsutredningar där Skatteverket medverkar sker verkställigheten av tvångsmedel främst av polismän som tjänstgör vid Eko-brottsmyndigheten men kan även ske av polismän som arbetar hos Polismyndigheten.

En ordning där Skatteverkets brottsutredare får verkställa tvångsåtgärder i större omfattning än vad de för närvarande får skulle kunna komma att frigöra främst polisiära resurser. Utöver det kan

en överföring av arbetsuppgifter till Skatteverket i vissa fall leda till minskat behov av samverkan mellan myndigheter, exempelvis vid genomsökning på distans. Det ska även framhållas att en sådan ordning skulle ge åklagare ytterligare en resurs att tillgå när en tvångsåtgärd ska genomföras. Dessa omständigheter talar för att det finns ett behov av en reform för att i ökad omfattning kunna använda personal vid Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet i brottsutredningsverksamheten.

Skatteverkets brottsutredare har länge medverkat och bistått när polismän verkställt vissa tvångsåtgärder. Myndighetens brottsutredare har således erfarenhet av och goda kunskaper om t.ex. att eftersöka och granska material samt bedöma vilket material som är av betydelse för en specifik brottsutredning. De har även kompetens rörande protokollföring över verkställande av beslag. I de ärenden åklagare har anlitat Skatteverkets biträde är det många gånger just Skatteverkets brottsutredare, och inte en polisman, som är den som är mest insatt. Det nu sagda leder till slutsatsen att tjänstemän vid brottsutredningsenheten besitter tillräcklig kompetens för att i någon omfattning kunna verkställa tvångsmedel och tvångsmedelsliknande åtgärder.

Det har sagts att en ordning där Skatteverkets brottsutredare i större omfattning får verkställa tvångsmedel skulle kunna medföra risk för att allmänhetens tilltro till rättsväsendet minskar. Det har också framhållits att det är lättare för polismän och åklagare, som inte har partsställning, att upprätthålla objektivitetskravet än det är för tjänstemän där den egna myndigheten redan intagit ställning som motpart i den materiella skattefrågan. (Se prop. 2005/06:169 s. 61, återgivning av Svenskt näringslivs remissyttrande över SOU 2005:35) Krav på objektivitet gäller dock även Skatteverkets tjänstemän redan nu. Det finns ingen anledning att tro att de vid verkställighet av tvångsmedel inte skulle leva upp till det kravet.

Det finns alltså anledning att närmare granska vilka tvångsmedel och tvångsmedelsliknande åtgärder som skulle kunna verkställas av tjänstemän vid Skatteverket samt om en sådan ordning skulle leda till effektivitetsvinster med upprätthållen rättssäkerhet.

12.5 Tvångsmedel och tvångsmedelsliknande åtgärder som Skatteverkets brottsutredare skulle kunna verkställa

I förundersökningar där Skatteverkets brottsutredare biträder åklagare är det främst vissa tvångsmedel som förekommer. Till dessa hör beslag, husrannsakan, åtgärder i samband med förhör såsom hämtning, gripande, anhållande och häktning. Eftersom vi bedömt att all användning av våld mot person bör vara utesluten för brottsutredningsenheten kommer vi inte granska lämpligheten av att Skatteverkets brottsutredare får verkställa tvångsmedel som tydligt förutsätter rätt till våldsanvändning (t.ex. hämtning till förhör, gripande, anhållande och häktning).

Skatteverket har i sin hemställan Utökade befogenheter för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet från år 2022 framfört att de tvångsmedel som myndighetens brottsutredare i begränsad omfattning skulle kunna verkställa är följande.

1. Penningbeslag
2. Beslag vid medverkan vid husrannsakan
3. Husrannsakan
4. Genomsökning på distans
5. Kopiering
6. S.k. registertopsning
7. Uppmaning till den som ska förhöras att tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning
8. Uppmaning till den som närvarar vid en genomsökning på distans att tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning
9. Hållande av anhållningsförhör.

I det följande behandlas dessa tvångsmedel och tvångsmedelsliknande åtgärder samt verkställighetsåtgärden biometrisk autentisering. Några andra sådana åtgärder är inte aktuella för Skatteverkets brottsutredande verksamhet.

12.6 Skatteverket bör få vissa utökade möjligheter att verkställa tvångsmedel och tvångsmedelsliknande åtgärder

12.6.1 Penningbeslag

Utredningens förslag: Skatteverket ska få verkställa beslut om penningbeslag enligt 27 kap. 1 a § rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas.

Skatteverkets rätt att verkställa beslag är för närvarande begränsad till beslut om beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas. Skatteverket kan även hantera ett beslagtaget föremål där beslaget verkställts av annan än Skatteverket. Enligt nuvarande ordning kan nämligen en åklagare besluta om att överlåta hanteringen av ett i beslag taget föremål åt Skatteverket. Detta är vanligt förekommande i ärenden där brottsutredningsenheten biträder åklagare i en brottsutredning. I sådana fall tar Skatteverket över vårdansvaret för de beslagtagna föremålen. Skatteverket har alltså rutiner och it-stöd för att hantera beslag.

Sedan Skatteverket gavs rätt att verkställa beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken har brott enligt lagen om straff för penningtvåtsbrott införts i Skatteverkets brottskatalog. I november 2024 togs bestämmelserna om penningbeslag bort från lagen om straff för penningtvåtsbrott och infördes i rättegångsbalken. Penningbeslag blev därmed generellt tillämpligt, oavsett vilken brottstyp misstanken avser. Enligt 27 kap. 1 a § rättegångsbalken får alltså numera egendom i form av pengar, fordran eller annan rättighet som det skäligen kan antas någon blivit av med genom brott, eller när egendomen kan bli förverkad, under vissa förutsättningar tas i beslag (penningbeslag). Enligt nuvarande ordning har Skatteverket inte rätt att verkställa penningbeslag.

Penningbeslag är inte särskilt vanligt förekommande i de förundersökningar där Skatteverket biträder åklagare. Sådana beslag sker främst i samband med verkställande av en husrannsakan och beslagsbeslutet fattas då av närvarande polisman. Redan av dessa skäl är det tydligt att behovet av förändring inte framstår som särskilt stort. Verkställande av penningbeslag innebär emellertid ett inte helt obetydligt arbete. Pengar som beslagtas ska bland annat

kontrollräknas, antecknas i antal valörer samt omhändertas på ett säkert och tryggt sätt. Vidare behöver verkställande myndighet upprätta protokoll. Om Skatteverkets brottsutredare får möjlighet att verkställa penningbeslag behöver inte en polismans resurser tas i anspråk för sådana uppgifter. Eftersom åklagare ofta använder möjligheten att överlåta hanteringen av ett beslagtaget föremål åt Skatteverket skulle också andra administrativa vinster kopplade till sådant överlåtande kunna göras om Ekobrottsmyndigheten eller Polismyndigheten inte behöver hantera beslaget.

Skatteverket har sedan länge haft möjlighet att verkställa beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken och även att hantera andra beslag. Under utredningsarbetet har det inte framkommit annat än att den uppgiften utförs väl av tjänstemännen vid Skatteverkets brottsutredningsenhet. Det finns således inte anledning att tro annat än att rättssäkerheten skulle upprätthållas om Skatteverket ges rätt att verkställa penningbeslag.

Utöver det ovan sagda talar enhetlighet i systemet för en ordning där Skatteverkets rätt att verkställa beslag omfattar även penningbeslag.

Sammanfattningsvis är vi, även med beaktande av att en rätt för Skatteverket att verkställa beslut om penningbeslag inte kan förväntas leda till betydande effektivitetsvinster, av uppfattningen att Skatteverkets brottsutredare ska kunna verkställa beslut om penningbeslag enligt 27 kap. 1 a § rättegångsbalken. Den rätten ska gälla under samma förutsättningar som enligt nu gällande reglering om verkställighet av beslag. Vår uppfattning är vidare att Skatteverket bör ges denna rätt oavsett om myndigheten får befogenhet att inleda och leda förundersökning.

12.6.2 Husrannsakan

Utredningens bedömning: Skatteverket bör inte få verkställa beslut om husrannsakan.

Enligt nuvarande reglering får Skatteverket på åklagares uppdrag medverka vid förrättningen om en husrannsakan verkställs av en polisman. Skatteverket får då genomöka de utrymmen som är

föremål för husrannsakan. Polismannen som verkställer beslutet om husrannsakan är dock ensamt ansvarig för verkställigheten.

Skatteverket har i sin hemställan till regeringen år 2022 uppgett att tjänstemännen vid myndighetens brottsbekämpande verksamhet självständigt bör få verkställa beslut om husrannsakan när risk om våld mot person inte behöver användas. Myndigheten har framfört att åklagare i ärenden där Skatteverket biträder, varje år, fattar omkring 150 beslut om husrannsakan som är av sådan karaktär att våld mot person inte behöver användas. Dessa beslut avser enligt Skatteverket främst husrannsakan på annan plats än hos en misstänkt, t.ex. i ett bankfack eller hos en revisor.

Möjligheten för Skatteverket att självständigt verkställa beslut om husrannsakan har behandlats i SOU 2005:35 och prop. 2005/06:169. Såväl ett behov av en förändring som möjliga effektivitetsvinster har då tagits upp och utgångspunkterna var att Skatteverket inte skulle utsättas för våld eller hot om våld vid förrättningen eller behöva använda tvång för att genomföra den. Utredningen föreslog i betänkandet att tjänstemän vid skattebrottsenheterna skulle få verkställa beslut om husrannsakan i sådana fall där våld mot person inte kan bli aktuellt. Regeringen, som i och för sig instämde i att det nog troligen ofta förhöll sig så som angavs i betänkandet, var av annan uppfattning och anförde i huvudsak följande motargument. Man kan inte bortse från att det även i ärenden som normalt är okomplicerade kan uppkomma oförutsedda situationer. Husrannsakan är en mycket ingripande åtgärd och det är inte sällan först vid en husrannsakan en misstänkt blir uppmärksammas på att det pågår en polisutredning, vilket i sig kan innebära en ökad risk för en oförutsedd händelseutveckling under utförandet av en husrannsakan. Detta komplicerar naturligtvis säkerhetsbedömningarna och om en husrannsakan som till en början tett sig tämligen okomplicerad utvecklar sig till att kräva en viss användning av befogat våld, kan den omständigheten att man först måste begära biträde av polismyndighet innebära att brottsutredningen kan komma att försvåras. Vid en husrannsakan kan det också uppstå situationer då information kan behöva säkras på annat sätt än genom husrannsakan, t.ex. kroppsvisitation. (Se prop. 2005/06:169 s. 66 ff.) Skatteverket har under utredningsarbetet dock anført att det senare är en situation som inte förekommer i de fall som skulle kunna bli aktuella för Skatteverket att verkställa husrannsakan i.

Med undantag från nyss nämnda påpekande från Skatteverket har det under utredningens arbete inte framkommit annat än att de argument som år 2005 talade mot en reform alltså gör det. Vi ansluter oss därför till de i propositionen framförda argumenten. Följaktligen anser vi att det inte finns tillräckliga skäl att införa en möjlighet att låta en tjänsteman vid brottsutredningsenheten verkställa beslut om husrannsakan.

12.6.3 Beslag vid medverkan vid husrannsakan

Utredningens bedömning: Skatteverket bör inte få verkställa beslut om beslag utan föregående beslut av åklagaren eller annan undersökningsledare när Skatteverket medverkar vid husrannsakan.

Skatteverkets medverkan vid en husrannsakan sker vanligtvis genom att myndighetens tjänstemän och polismän tillsammans genomsöker aktuella utrymmen och gemensamt bedömer vad som är relevant för utredningen och bör tas i beslag. Detta sker efter att polismän har säkrat platsen. Den rätt Skatteverket har att verkställa beslut om beslag omfattar även sådana beslut som fattas av en förundersökningsledare under en husrannsakan. I praktiken fattas vid en husrannsakan dock sällan beslut om beslag av förundersökningsledaren. Betyddigt vanligare är att polisman som verkställer husrannsakan fattar och verkställer beslut om beslag i enlighet med 27 kap. 4 § rättegångsbalken. För att Skatteverket i praktiken ska få verkställa beslut om beslag vid en husrannsakan krävs alltså att myndigheten ges rätt att göra det utan föregående beslut av åklagaren eller annan undersökningsledare vid fara i dröjsmål. Vi har i det föregående gjort bedömningen att en sådan ordning inte är lämplig (se avsnitt 12.3.4). En ordning där Skatteverket får fatta beslut om beslag och därpå verkställa beslutet med stöd av sin rätt att medverka vid en husrannsakan skulle utgöra ett nytt undantag från huvudregeln att förundersökningsledaren beslutar om tvångsmedel. Vid införandet av möjligheten för Skatteverket att medverka vid en husrannsakan framhölls vikten att det ur rättssäkerhetssynpunkt är centralt att ansvarsfördelningen mellan polisanställd och Skatteverkets tjänsteman inte är oklar samt att polismannen därmed bör vara ensam an-

svarig för verkställigheten av husrannsakan (se prop. 2005/06:169 s. 68). En rätt för en tjänsteman vid Skatteverket att i sådana sammanhang självständigt fatta beslut om beslag framstår därför inte som lämpligt.

12.6.4 Genomsökning på distans

Utredningens förslag: Skatteverket ska få verkställa beslut om genomsökning på distans enligt 28 kap. 10 b och 10 c §§ rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas.

Tvångsmedlet genomsökning på distans kompletterar husrannsakan men har ett mer begränsat tillämpningsområde, nämligen eftersökning av elektroniskt lagrad information som finns någon annanstans än i den utrustning som har tagits i beslag eller som är föremål för husrannsakan (t.ex. i molntjänster). Genomsökningen kan göras antingen i kommunikationsutrustning som är tillgänglig under en husrannsakan eller som har tagits i beslag. Genomsökningen kan också göras i de brottsbekämpande myndigheternas egen utrustning. (Se prop. 2021/22:119 s. 178.) För att kunna verkställa ett beslut om genomsökning på distans krävs ofta specialistkunskaper. Verkställandet sker därmed i regel av it-forensiker eller annan personal med sådana kunskaper.

Beträffande misstänkta brott där Skatteverket biträder i brottsutredningen är det vanligt förekommande att bokföring och andra relevanta uppgifter inte finns lagrade lokalt i elektroniska kommunikationsutrustningar utan externt i avläsningsbara informationssystem. Det finns således ett behov i de ärendena av att kunna söka efter lagrad information utan att ha tillgång till beslagtagna kommunikationsutrustning eller sådan utrustning som påträffats vid en husrannsakan.

Enligt nu gällande ordning får Skatteverket på åklagares uppdrag endast medverka vid förrättningen om en genomsökning på distans verkställs av en polisman. Under sådan genomsökning får Skatteverket genomsöka de utrymmen som är föremål för det avläsningsbara informationssystem som genomsökningen på distans avser. I brottsutredningar som Skatteverket på åklagarens uppdrag bedriver är oftast utredaren vid Skatteverket den som är mest insatt i ärendet.

Utredaren är följaktligen väl insatt i vilket material som kan vara av värde för utredningen. Polismans närvaro under förrättningen är således inte nödvändig för att relevanta handlingar ska upptäckas.

En förutsättning för en ordning där Skatteverkets brottsutredare får verkställa beslut om genomsökning på distans är att det inte föreligger risk för våldsanvändning. Tillgång till det avläsningsbara informationssystemet sker genom att utredaren loggar in eller på motsvarande sätt skaffar sig tillgång till handlingarna i det avläsningsbara informationssystemet. Många gånger är den aktiva handlingen att klicka på en ikon i en dator eller på en applikation i en mobiltelefon eller ange ett för myndigheten känt lösenord som ger tillgång till en internetjänst. För brott som Skatteverket utreder verkställs tvångsmedlet ofta från Skatteverkets, Polismyndighetens eller Ekobrottsmyndighetens lokaler, antingen i myndighetens egen utrustning eller i beslagtagna utrustning och utan att någon utomstående närvarar. I sådana fall framstår risken för våldsanvändning som närmast utesluten. En polismans närvaro under genomsökningen är följaktligen många gånger inte nödvändig. I sammanhanget ska nämnas att Ekobrottsmyndigheten enligt sina rättsliga riktlinjer låter civila utredare vid myndigheten verkställa beslut om genomsökning på distans då det inte bedöms föreligga risk för hot eller våld eller behov av våldsanvändning. De förutsättningarna har av myndigheten bedömts vara uppfyllda när genomsökningen verkställs i myndighetens lokaler (innanför myndighetens skalskydd och med närhet till polisiära resurser) och ingen utomstående närvarar. Vår bedömning är att Skatteverket bör få verkställa beslut om genomsökning på distans i de fall det inte finns risk för våld eller hot. En sådan ordning kan komma att medföra frigörande av betydande polisiära resurser, främst inom Ekobrottsmyndigheten. Med beaktande av Skatteverkets brottsutredares specialistkompetens i de utredningar de biträder åklagare och det faktum att de i praktiken redan genomför genomsökning på distans bedömer vi att rättssäkerheten skulle upprätthållas om Skatteverket fick verkställa tvångsåtgärden självständigt.

Skatteverket har i sina riktlinjer för handläggning av ärenden vid brottsutredningsenheten uttalat att det är tillräckligt för Skatteverkets medverkan vid genomsökning på distans att en polisman är tillgänglig per telefon. En sådan tolkning av rättsläget kan ifrågasätta behovet av en författningsändring. Denna tolkning av gällande ordning

framstår dock som extensiv eftersom det är svårt att påstå att en genomsökning verkställs av en person som inte fysiskt närvarar när åtgärden vidtas. Vi är därmed av uppfattningen att en lagändring behövs för att Skatteverket självständigt ska få verkställa tvångsåtgärden genomsökning på distans.

12.6.5 Uppmaning till den som närvarar vid genomsökning på distans att tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning

Utredningens förslag: När Skatteverket verkställer beslut om genomsökning på distans, ska Skatteverket få uppmana den som närvarar vid en sådan genomsökning att tillfälligt lämna ifrån sig annan elektronisk kommunikationsutrustning än sådan som används för att utföra genomsökningen och som han eller hon bär med sig eller har på sig, om det kan antas att utredningen annars försvåras.

I 28 kap. 10 e § rättegångsbalken regleras vilka som får närvara vid en genomsökning på distans. Dit hör den som kan antas ha använt det avläsningsbara informationssystem som genomsökningen avser. Den som utnyttjar en närvarorätt är skyldig att på tillsägelse lämna från sig annan elektronisk kommunikationsutrustning än den som genomsökningen avser (se 28 kap. 10 f § rättegångsbalken). Detta i syfte att genomsökningen inte ska kunna påverkas via en medhavd elektronisk utrustning. En tillsägelse att lämna från sig elektronisk kommunikationsutrustning kan lämnas av den som ska genomföra genomsökningen oberoende av om det är en polisman eller en civilanställd (se prop. 2021/22:119 s. 183). Först om personen som ska närvara vägrar att lämna från sig utrustningen aktualiseras frågan om den bör omhändertas tillfälligt. Beslut om tillfälligt omhändertagande får endast meddelas av en polisman eller en tjänsteman med motsvarande befogenhet.

Om brottsutredare vid Skatteverket får rätt att verkställa beslut om genomsökning på distans, framstår det som rimligt att myndigheten även får uppmana den som närvarar vid en genomsökning att tillfälligt lämna ifrån sig annan elektronisk kommunikationsutrustning än sådan som används för att utföra genomsökningen och som

han eller hon bär med sig eller har på sig, om det kan antas att utredningen annars försvåras. Skatteverket bör i sådant fall kunna ta emot den utrustning som lämnas frivilligt. På detta sätt kan polisiära resurser besparas.

Angivna uppmaningar kan inte förväntas bli särskilt vanligt förekommande och följaktligen är behovet av att kunna ge sådana uppmaningar begränsat. Under utredningsarbetet har det nämligen blivit klart att det är sällsynt att en person nyttjar sin rätt att närvara vid verkställande av beslut om genomsökning på distans. Till detta kommer att en förutsättning för att Skatteverket ska få verkställa genomsökning på distans många gånger kommer att vara att ingen närvaroberättigad är på plats. Av kravet på att våld mot person inte behöver användas för att Skatteverket ska få verkställa genomsökning på distans följer att det kravet inte behöver anges i lagtext som förutsättning för att Skatteverket ska få lämna en uppmaning att det inte föreligger risk för våld. Uppmaning till att lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning är dock knappast av sådan karaktär att kontinuitet i verkställandet är en förutsättning för att kompetensen hos tjänstemännen ska kunna upprätthållas.

12.6.6 Kopiering av handlingar

Utredningens förslag: Skatteverket ska få besluta att en handling ska kopieras enligt 27 kap. 17 a § rättegångsbalken när myndigheten medverkar vid en husrannsakan eller en genomsökning på distans eller hanterar ett beslag på åklagares uppdrag.

Den som med laga rätt verkställer ett beslag, en husrannsakan eller en genomsökning på distans får fatta beslut om kopiering. Kopiering är en verkställighetsåtgärd, dvs. ett sätt att verkställa ett tvångsmedel, som får användas tillsammans med vissa andra straffprocessuella tvångsmedel. Kopiering är alltså inte ett självständigt tvångsmedel (se prop. 2021/22:119 s. 110 f.).

När Skatteverket verkställer beslag, och i enlighet med vårt förslag framöver även verkställer genomsökning på distans, får Skatteverket alltså besluta om kopiering. Skatteverket har således redan erfarenhet av att göra rättsliga avvägningar av om kopiering bör ske. Skatteverket får också när myndigheten medverkar vid genomsökning på

distans verkställa beslut om kopiering (se prop. 2021/22:119 s. 102). Det finns dock situationer när en vidare möjlighet för Skatteverket att fatta beslut om och verkställa kopiering skulle medföra effektivitetsvinster i en brottsutredning.

I brottsutredningar som Skatteverket bedriver överförs till Skatteverket som nämnts inte sällan handlingar som tagits i beslag av annan än Skatteverkets egna anställda, t.ex. av en polisman. Efter att det beslagtagna förts över till Skatteverket hanterar och granskar myndigheten materialet för bedömning av dess betydelse för utredningen. Om en handling som omfattas av beslag ska kopieras krävs i sådana situationer, enligt gällande ordning, att åklagaren eller den polisman som verkställt beslaget kontaktas för beslut om kopiering. Skatteverkets brottsutredare har i denna situation inte rätt att besluta om kopiering eftersom denne inte verkställt beslaget. I nämnda situation hade effektivitetsvinster kunnat uppnås om Skatteverkets personal kunde besluta om kopiering.

En annan situation är när Skatteverket medverkar vid husrannsakan eller genomsökning på distans. Även i sådana situationer måste Skatteverkets tjänstemän vända sig till undersökningsledare eller polisman för beslut om kopiering. I just dessa situationer kan dock inte effektivitetsvinsterna förväntas bli betydande. Om Skatteverket i enlighet med vårt förslag får verkställa genomsökning på distans kommer troligen fallen när Skatteverkets brottsutredare endast medverkar vid sådan tvångsåtgärd vara begränsade. I de situationer Skatteverket medverkar vid verkställande av husrannsakan finns alltid polisanställd närvarande att fatta beslut om kopiering. I sådana fall är vinsten främst administrativ. Dock uppmärksammas inte sällan behovet av kopiering i dessa fall först i ett senare skede när materialet granskas närmare på en tjänstemans kontor. I sådana fall görs vinster i att förundersökningsledaren inte behöver kontaktas för beslut.

I betänkandet som föregick lagregleringen av kopiering föreslog utredningen att inte bara den som har rätt att fatta beslut om beslag bör få besluta om kopiering av handlingar som påträffas vid genomsökning på distans utan även den som endast utför genomsökningen, t.ex. en it-forensiker (se SOU 2017:100 s. 435 f.). Regeringen ansåg dock med hänsyn till att det ska göras en rättslig avvägning, t.ex. om det kan antas att handlingen som påträffats kan ha betydelse för utredning om brott, att den personkrets som bör ha rätt att fatta beslut om kopiering bör vara densamma som med stöd av lag eller

annan författning har rätt att verkställa genomsökningen, dvs. i regel en åklagare, en undersökningsledare eller en polisman. (Se prop. 2021/22:119 s. 118.)

Som framkommit ovan har Skatteverkets brottsutredare erfarenhet av att bedöma handlingars betydelse för en brottsutredning. Skatteverkets brottsutredare har även erfarenhet av att föra protokoll över tvångsmedel.

Sammantaget är vår bedömning att Skatteverket bör få besluta att en handling ska kopieras enligt 27 kap. 17 a § rättegångsbalken när Skatteverket medverkar vid en husrannsakan eller en genomsökning på distans eller hanterar ett beslag på åklagares uppdrag.

12.6.7 Kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys

Utredningens förslag: Skatteverket ska få verkställa beslut om kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys för att registrera den misstänktes dna-profil i ett biometriregerregister enligt 28 kap. 12 a § första stycket 3 och 12 c § första meningen rättegångsbalken i dess lydelse från den 1 juli 2025 i de fall våld mot person inte behöver användas.

I brottsutredningar där Skatteverket biträder åklagare genomförs årligen ett stort antal kroppsbesiktningar genom tagande av salivprov för registreringsändamål, s.k. registertopsningar (från och med den 1 juli 2025 kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys). Beslut om registertopsningar ska ske rutinmässigt om de lagliga förutsättningarna är uppfyllda (se riksåklagarens riktlinje RÅR 2008:1, s. 2). Ett sådant beslut får fattas av bland annat förundersökningsledare. Liksom gäller andra tvångsåtgärder verkställs beslutet många gånger av polismän. Så länge verkställighet av åtgärden inte kräver polisiär våldsanvändning finns det dock inget hinder mot att den som saknar polisinsats utför registertopsningen. Hos Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten verkställs tvångsåtgärden även av civila utredare när våldsbefogenheter inte krävs för genomförandet. Verktällighet av registertopsning i utredningar där Skatteverket biträder åklagare sker av polisman i samband med förhör av den misstänkte. Förhör hålls ofta i Skatteverkets lokaler. Det förekommer att den polisman som ska genomföra planerad

registertopsning får förhinder. Om det är möjligt sker topsningen då i stället vid ett annat tillfälle, men det förekommer också att den misstänkte aldrig blir topsad. I de förundersökningar där Skatteverket biträder åklagare vid Ekobrottsmyndigheten verkställs register-topsningar främst av polismän som tjänstgör vid Ekobrottsmyndig-heten. Polismän vid Polismyndigheten verkställer dock åtgärden när tjänstemän inom Skatteverkets brottsutredningsenhet håller förhör på orter där Polismyndigheten, men inte Ekobrottsmyndig-heten, har verksamhet.

Enligt Skatteverket går den misstänkte i myndighetens brottsut-redningar med på åtgärden vid det stora flertalet registertopsningar.

Genom lagändringar som träder i kraft den 1 juli 2025 kommer kroppsbesiktning genom tagande av ett prov för dna-analys att få ske när en person är skäligen misstänkt för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan. Att fängelse kan följa på brottet, dvs. att fängelse är en förväntad påföljd för brottet, kommer alltså inte längre att vara en förutsättning. Lagändringarna innebär också att tagande av ett prov för dna-analys utökas till att få ske för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om utvidgat förverkande enligt 36 kap. 6 § brottsbalken samt för utredning om den misstänktes ålder, om åldern har betydelse för om påföljd får dömas ut eller betydelse för påföljdsfrågan i övrigt. Med denna reform kan antalet provtillfällen för dna-analys förväntas öka. Såvitt gäller de ärenden som Skatteverket utreder är bedöm-ningen att ökningen kommer att ske beträffande provtagning för registreringsändamål. Enligt Ekobrottsmyndighetens och Åklagar-myndighetens experter i utredningen kan nämligen provtagning på grund av de tillkommande syftena knappast bli särskilt vanligt före-kommande i dessa ärenden.

Med en ordning där Skatteverkets brottsutredare ges möjlighet att i registreringsyfte verkställa kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys kommer polisiära resurser inom både Ekobrottsmyndig-heten och Polismyndigheten att frigöras. Såvitt gäller omfattningen av resursvinsten för dessa myndigheter har olika uppskattningar gjorts. Skatteverket har i sin hemställan bedömt att polismän genom-för minst 600 registertopsningar per år av brottsmisstänkta i ärenden som handläggas av Skatteverket. Registertopsningarna sker oftast i Skatteverkets lokaler. Myndigheten har i hemställan vidare uppskattat att det minskade arbetet för polismän skulle motsvara ungefär en

till två årsarbetskrafter om utredare vid Skatteverket fick verkställa registertopsningar. Denna beräkning omfattar polismäns restid. Från Ekobrottsmyndigheten har det uppskattats att registertopsning åt Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet lågt räknat för polismän motsvarar arbete under knappt 22 arbetsveckor om 40 timmar. Utöver själva registertopsningen och restid i samband med verkställandet medför arbetsuppgiften enligt uppgifter från Ekobrottsmyndigheten att polismän inte kan planera in egen verksamhet i form av åtgärder i andra brottsutredningar eller annan polisiär verksamhet.

Utredningen har inte anledning att ifrågasätta nämnda uppskattningar och konstaterar följaktligen att en möjlighet för Skatteverkets brottsutredare att verkställa kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys för registreringsändamål skulle ge inte obetydliga effektivitetsvinster. En sådan möjlighet kan också förväntas medföra att kroppsbesiktning för registreringsändamål kommer att kunna ske i något större omfattning än för närvarande. En polismans förhinder skulle ju då inte leda till en utebliven registrering.

Men också annat än effektivitetsvinster måste naturligtvis beaktas. Dit hör de skilda brottsutredarnas kompetens och den påverkan på ett förhör som tvångsmedlet kan ge.

Enligt nuvarande ordning har civila utredare hos Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten efter viss utbildning eller instruktion om handhavandet möjlighet att verkställa beslut om registertopsning om den misstänkte går med på det. Det har inte framförts några olägenheter med att dessa utredare får verkställa sådana beslut. Det saknas skäl att anta att Skatteverkets brottsutredare skulle ha sämre förutsättningar att göra det än andra civila brottsutredare. Självfallet måste Skatteverkets brottsutredare, liksom civila utredare hos Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, genomgå nödvändig utbildning eller instruktion om handhavandet.

Registertopsning utförs för närvarande i de flesta fall i början av ett förhör. Skälet till det är att utredaren vid Skatteverket måste bestämma tid med polisman för topsningen. Skatteverket har i sin nyss nämnda hemställan anfört att det är myndighetens erfarenhet att topsning i inledningen av ett förhör skapar sämre förutsättningar för att den misstänkte ska samarbeta under förhöret. En möjlighet för Skatteverkets brottsutredare att verkställa tvångsmedlet skulle alltså kunna förbättra förutsättningarna för ett förhör med en misstänkt.

Nu anförda argument motiverar slutsatsen att Skatteverkets brottsutredare ska få verkställa beslut om kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys för registreringsändamål.

Nästa fråga är om de ska få göra det också för andra ändamål. Som nyss framhållits kan dock provtagning på grund av de tillkommande syftena knappast bli särskilt vanligt förekommande i de ärenden som Skatteverket utreder. Det är därför svårt att nu se ett behov av att låta Skatteverkets brottsutredare verkställa kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys för annat än registreringsändamål. Skulle ett sådant behov visa sig senare får frågan övervägas i ett annat sammanhang.

Skatteverkets rätt att verkställa beslut om kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys för registreringsändamål bör, i enlighet med vad vi anført generellt tidigare (se kapitel 12.3), begränsas till fall när våld mot person inte behöver användas. Det innebär att sådan kroppsbesiktning inte kommer att kunna verkställas av Skatteverket om den misstänkte motsätter sig det. Den effektivitetsförlust det innebär att tillkalla polis att utföra åtgärden kan dock inte förväntas bli annat än begränsad. Som redan sagts är det ovanligt att misstänkta i Skatteverkets brottsutredningar motsätter sig provtagning.

Sammanfattningsvis är vår uppfattning att Skatteverkets brottsutredare ska ges rätt att verkställa beslut om kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys för registreringsändamål i de fall som våld mot person inte behöver användas.

12.6.8 Uptagning av fingeravtryck och andra underlag

Utredningens bedömning: Skatteverket bör inte få verkställa beslut om upptagning av fingeravtryck, fotografi, video, röstprov och handstilsprov.

Genom lagändringar som träder i kraft den 1 juli 2025 kommer upptagning av fingeravtryck (inklusive handavtryck), fotografi, video, röstprov och handstilsprov att få ske av en person som är skäligen misstänkt för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan. Sådan upptagning ska få ske för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet och för att registrera underlagen i ett biometrireger som förs enligt lagen om polisens behandling av

personuppgifter inom brottsdatalogens område (polisens brottsdatalog). Det finns goda skäl att utgå från att det vid verkställighet av sådana åtgärder kommer att finnas situationer där våld mot person inte skulle behöva användas. Det borde därför i och för sig kunna finnas förutsättningar att låta Skatteverket verkställa beslut om åtgärderna. Emellertid råder det fortfarande osäkerhet kring den närmare ordningen för bland annat just verkställighet av åtgärderna. Vi bedömer därför att frågan om att ge Skatteverket möjlighet att verkställa åtgärderna bör besvaras efter att de närmare formerna för verkställighet av de nya åtgärderna har satt sig. I nuläget gör vi därför bedömningen att Skatteverket inte bör få verkställa beslut om upptagning av fingeravtryck, fotografi, video, röstprov och handstilsprov enligt 28 kap. 14 och 14 a §§ rättegångsbalken.

12.6.9 Uppmaning till den som ska förhöras att tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning

Utredningens förslag: Skatteverket ska få uppmana den som ska förhöras att tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning enligt 23 kap. 9 a § rättegångsbalken.

Förhör under förundersökning hålls i stor omfattning av tjänstemän som inte har polismans befogenheter. Syftet med bestämmelsen om tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning är att förhørsledaren, oavsett vilka befogenheter han eller hon annars har, ska ha rätt att uppmana förhörspersonen att lämna ifrån sig sin kommunikationsutrustning för att undanröja kollusionsfara (se prop. 2015/16:68 s. 74). Detta gäller dock inte för tjänstemän vid Skatteverket. Redan en uppmaning att lämna ifrån sig sin egendom har nämligen tidigare ansetts kräva en uttrycklig befogenhet i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Det har förklarats med att skyldigheten att lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning är nära sammankopplad med den efterföljande befogenheten för en polisman att – med tvång om det behövs – omhänderta egendomen. (Se prop. 2015/16:68 s. 80.)

Att genomföra förhör med olika personer är en central arbetsuppgift i Skatteverkets brottsutredande verksamhet. Om den som ska förhöras av Skatteverkets brottsutredare använder sin mobil-

telefon t.ex. för inspelning eller samtal och det kan antas försvåra utredningen, behöver brottsutredaren vid myndigheten kontakta åklagaren. Åklagaren får då besluta om förhöret ändå ska genomföras, om polis ska tillkallas för att omhänderta mobiltelefonen eller om förhöret ska ställas in. Ordningen medför i sådana situationer många gånger att en polisman kallas till förhöret med kort varsel eller att förhöret ställs in, för att i stället hållas vid ett senare tillfälle när en polisman kan närvara.

Med den utgångspunkt vi har att Skatteverket endast ska få verkställa tvångsmedel där våldsanvändning inte sker följer att en befogenhet för myndigheten att tillfälligt omhänderta egendom ska vara begränsad till fall då överlämnade kan väntas ske frivilligt.

I sin hemställan till regeringen år 2022 har Skatteverket framfört att övervägande del av de förhör som brottsutredare där håller sker efter kallelse och frivillig inställelse av förhörspersonen. En ordning där en förhørsledare vid Skatteverket får uppmana den som ska höras att lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning kan mot denna bakgrund förväntas följas i många fall. Vidare framhåller Skatteverket i hemställan att även om behovet endast uppstår när en person efter kallelse till förhör frivilligt inställer sig rör det sig inte om ett mindre behov. I de fall förhörspersonen efter uppmaning frivilligt lämnar ifrån sig sin utrustning behöver varken åklagar- eller polisresurser tas i anspråk.

Sammanfattningsvis bedömer vi att en rätt för Skatteverkets brottsutredare att uppmana den som ska förhöras att tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning såväl täcker ett behov av en sådan ordning som leder till märkbara effektivitetsvinster.

12.6.10 Biometrisk autentisering

Utredningens bedömning: Skatteverket bör inte få uppmana någon att öppna ett avläsningsbart informationssystem genom biometrisk autentisering.

Biometrisk autentisering betraktas som en verkställighetsåtgärd snarare än ett självständigt tvångsmedel. Åtgärden används för att genomsöka ett beslagtaget föremål eller verkställa tvångsmedel som

husrannsakan och genomsökning på distans. Rätten att uppmana någon att öppna ett avläsningsbart informationssystem genom biometrisk autentisering och vid behov genomföra autentiseringen är förbehållen polisman samt tull- och kustbevakningstjänsteman. Tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen har i situationer då åtgärden kan bli aktuell, t.ex. vid en husrannsakan, samma rätt som en polisman att använda våld. (Se prop. 2021/22:119 s. 149 f.) Att genomföra en autentisering mot någons vilja innebär tvång. Att en polisman genomför autentiseringen kan t.ex. innebära att han eller hon med våld tvingar personen att lägga sitt finger på en mobiltelefon för att låsa upp den (se prop. 2021/22:119 s. 174). Uppmaningen att öppna ett avläsningsbart informationssystem genom biometrisk autentisering har ansetts vara nära knutet till polismannens rätt att vid behov genomföra autentiseringen.

Med beaktande av det nu sagda är vår bedömning att Skatteverkets brottsutredare, likt civila brottsutredare vid andra myndigheter, inte bör ha rätt att uppmana någon att öppna ett avläsningsbart informationssystem genom biometrisk autentisering.

12.6.11 Anhållningsförhör

Utredningens förslag: Förhör efter verkställighet av anhållningsbeslut eller annat gripande enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken ska kunna hållas av en anställd vid Skatteverkets brottsutredande verksamhet som myndigheten har utsett, om förhöret hålls i Polismyndighetens eller Ekobrottsmyndighetens lokaler.

Anhållningsförhör ska hållas dels när ett beslut om att anhålla någon i hans eller hennes frånvaro har verkställts, dels när någon gripits utan ett föregående anhållningsbeslut (se 24 kap. 8 § rättegångsbalken). Anhållningsförhör i sistnämnda situation är sällsynta vid misstankar om ekonomisk brottslighet som utreds vid Skatteverkets brottsutredande verksamhet. I förundersökningar gällande sådana misstankar som utreds där förekommer det dock relativt ofta att åklagare fattar beslut om att misstänkta personer ska anhållas i sin frånvaro. Det är vanligast förekommande i omfattande brottsutredningar där ett flertal personer kan komma att hämtas in samtidigt. Sådana utredningar ställer stora krav på att det finns förhørsledare

att tillgå samtidigt som de kräver omfattande resurser för att genomföra husrannsakingar, ofta på ett flertal platser samtidigt. Som framgått i tidigare avsnitt har komplexiteten i fler brottsutredningar ökat och denna ökning väntas fortsätta. Mot denna bakgrund har det från Skatteverket pekats på lämpligheten av att vidga kretsen av personer som får hålla anhållningsförhör.

Anhållningsförhör ska hållas skyndsamt och ligga till grund för åklagarens beslut om frigivande eller fortsatt frihetsberövande. Enligt gällande reglering ska anhållningsförhör hållas av en åklagare eller av en polisman eller annan anställd vid Polismyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten som myndigheten har utsett. Det finns inget hinder mot att Skatteverkets brottsutredare närvarar vid ett anhållningsförhör och ställer frågor. I sådana fall utgör alltså endast den första delen av ett förhör ett s.k. anhållningsförhör. I de förundersökningar där Skatteverket biträder åklagare har brottsutredaren vid Skatteverket ofta arbetat i ärendet innan anhållningsbeslutet verkställts och är den person som är mest insatt i ärendet. Till det ska läggas att uppgiften att hålla förhör är en av de vanligaste arbetsuppgifterna för Skatteverkets brottsutredare. Eftersom Skatteverkets brottsutredare för närvarande inte får hålla anhållningsförhöret måste även t.ex. en polisman närvara under den delen av förhöret. Således närvarar ofta såväl en polisman som en tjänsteman från Skatteverket vid dessa förhör.

I ärenden med många anhållna kan planering och genomförande av anhållningsförhör i vissa fall bli enklare och effektivare om Skatteverket får ansvar för förhöret som helhet gentemot en misstänkt. Även i andra fall skulle vinster göras om frågor kopplade till såväl frågan om anhållande som till utredningen i sak kunde hållas i ett sammanhang under ett förhör.

Som framgått talar alltså såväl kvalitets- som effektivitetsskäl för en förändring.

Regeringen har bedömt att några särskilda säkerhetskrav, utöver de som alltid gäller i en förhörssituation, inte bör aktualiseras vid det inledande förhöret när det hålls av andra anställda vid Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten än polismän (se prop. 2013/14:232 s. 28). Eftersom det krävs att någon fysiskt tar hand om den misstänkte som förts till en polisstation finns polisman nära tillhands under förhöret. Det ska i sammanhanget påminnas om att civila utredare vid Polismyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten får hålla

anhållningsförhör efter särskild utbildning. En ordning där utredare vid Skatteverket får hålla anhållningsförhör innebär naturligtvis inte att de alltid ska göra det i de ärenden som de utreder. Om ett förhör behöver hållas mycket brådsnande eller om det bedöms föreligga en uppenbar risk för att våld kan behöva användas kan förhöret hållas av polisman, eventuellt en i jour- och beredskapstjänstgöring. Ett anhållningsförhör kan i regel anses utgöra en mer pressande situation för den enskilde än ett annat förhör under en brottsutredning (jfr 19 a § polislagen och 2 kap. 5 § kustbevakningslagen). För att trygga en brottsutredare vid Skatteverket i dessa situationer bör enligt vår mening en möjlighet för denne att hålla ett anhållningsförhör vara begränsat till de fall förhöret hålls i Polismyndighetens eller Ekobrottsmyndighetens lokaler. På så sätt säkerställs att polismän finns i närheten. Liksom för civila utredare vid Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten hålls även de anhållningsförhör som Skatteverkets brottsutredare medverkar till normalt i nämnda lokaler.

Vår slutsats är alltså att förhör efter verkställighet av anhållningsbeslut eller annat gripande enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken ska kunna hållas av en anställd vid Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet som myndigheten har utsett om förhöret hålls i Polismyndighetens eller Ekobrottsmyndighetens lokaler. Det förhållandet att i stort sett alla anhållningsförhör som Skatteverket kommer att kunna hålla har föregåtts av ett beslut om anhållande talar för att anhållningsförhör utan sådant beslut inte ska omfattas av Skatteverkets rätt. Det finns dock enligt vår mening inga sakliga skäl att särskilja myndighetens rätt beroende på orsaken till anhållningsförhöret.

12.6.12 Författningsändringar

Utredningens förslag: Ändringar avseende Skatteverkets rätt att verkställa tvångsmedel samt besluta och verkställa tvångsmedelsliknande åtgärder ska regleras i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Skatteverkets rätt att verkställa tvångsmedel samt besluta och verkställa om tvångsmedelsliknande åtgärder enligt vad vi föreslagit i detta kapitel måste framgå av författning. Lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet reglerar redan Skatteverkets nuvarande

rätt att verkställa och medverka vid tvångsmedel. Det framstår därför som lämpligt att i den lagen ange Skatteverkets ytterligare möjligheter.

12.6.13 Utbildning av Skatteverkets brottsutredare

Utredningens förslag: Befogenheten att verkställa tvångsmedel ska endast få utövas av en tjänsteman som innehar en befattning som är förenad med sådan behörighet och som har genomgått den utbildning som Skatteverket föreskriver.

Tillämpningen av tvångsmedel ställer särskilda kunskapskrav och är underkastad noggrann kontroll och tillsyn. Hanteringen av tvångsmedel ingår som en central del av polis- och åklagarväsendets verksamhet och utbildning.

En första förutsättning för att en tjänsteman vid Skatteverket ska få verkställa tvångsmedel bör naturligtvis vara att han eller hon har en tjänst som är förenad med rätten att utföra sådana uppgifter, dvs. en lämplig tjänst inom Skatteverkets brottsutredande verksamhet.

För att brottsutredare vid brottsutredningsenheten ska kunna verkställa tvångsmedel i den utsträckning som vi föreslår är det viktigt att deras utbildning kompletteras så att den ger utredarna nödvändiga kunskaper i tvångsmedelshantering. Endast de tjänstemän som uppfyller vissa krav när det gäller utbildning, erfarenhet eller liknande bör sedan få verkställa tvångsmedel i de utredningar som handläggs vid brottsutredningsenheten.

Det förhållandet att endast tjänstemän vid Skatteverket som innehar en befattning som är förenad med behörighet att verkställa tvångsmedel och som har genomgått den utbildning som Skatteverket föreskriver ska få vidta sådan åtgärd bör framgå av förordning. Lämpligen införs därför en förordning som kompletterar bestämmelserna i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet som får en bestämmelse med sådant innehåll. Det behövs följaktligen en bestämmelse i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om Skatteverkets verksamhet att utreda brott.

Vilka anställda som ska ha rätt att verkställa tvångsmedel och tvångsmedelsliknande åtgärder kan lämpligen framgå av myndighetens arbetsordning.

12.7 Skatteverket bör få även andra utökade möjligheter

12.7.1 Tillgång till uppgifter om dna-profiler i biometriregister

Utredningens förslag: Skatteverket ska få ta del av uppgifter om huruvida personers dna-profiler förekommer i biometriregister och ska få medges direktåtkomst till sådant register för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder.

Kroppsbesiktning genom tagande av salivprov för registreringsändamål ska inte tas på en person som redan är registrerad i dna-registret eller utredningsregistret (efter den 1 juli 2025, kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys ska inte tas på en person som redan är registrerad i biometriregistret). Inför undersökningsledarens beslut om sådan kroppsbesiktning behöver därmed kontroll ske mot register. Behov av kontroll mot register finns dock inte endast inför undersökningsledarens beslut om åtgärden. Mellan beslut om registertopsning och verkställighet av beslutet kan det i många fall gå en tid. Om Skatteverkets brottsutredare får rätt att verkställa beslut om kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys i de fall våld mot person inte behöver användas finns därför behov även för utredaren vid myndigheten av att kontrollera om den misstänkte redan är registrerad i registren. Skatteverket bör alltså, även om myndigheten inte ska få leda förundersökning, ha rätt att ta del av uppgifter om huruvida personers dna-profil förekommer i beslutat biometriregister (tidigare benämnt register över dna-profiler) och ges möjlighet att medges direktåtkomst till biometriregistret för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Riksdagen har genom antagande av propositionen Biometri i brottsbekämpningen, prop. 2024/25:37, beslutat att Skatteverket ska läggas till i uppräknningen av de myndigheter som trots sekretess har rätt att ta

del av uppgifter i registren. Vidare har Riksdagen beslutat att Skatteverket får medges direktåtkomst till uppgifter i biometriregister. Ordningen ska träda i kraft den 1 juli 2025 (se SFS 2025:135). Ytterligare lagändringar krävs alltså inte.

Säkerhetspolisens, Ekobrottsmyndighetens, Åklagarmyndighetens, Tullverkets och Kustbevakningens direktåtkomst till register över dna-profiler enligt 5 kap. 10 § polisens brottsdatalag, begränsas till uppgifter om huruvida någon förekommer i sådana register (se 8 § förordning [2018:1942] om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område). Motsvarande direktåtkomst för myndigheterna till uppgifter i biometriregistren enligt beslutad 5 kap. 16 § polisens brottsdatalag ska när det gäller dna-profiler och fingeravtryck begränsas till uppgifter om huruvida någon förekommer i registren. (Se 8 § förordningen om ändring i förordningen [2018:1942] om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område [SFS 2025:150]). Enligt beslutad förordning ska också Skatteverkets direktåtkomst till uppgifter i nämnt biometriregister begränsas till fingeravtryck, fotografier och signalement. När det gäller fingeravtryck ska åtkomsten för myndigheten begränsas till uppgifter om huruvida någon förekommer i registren. (Se 8 a § förordningen om ändring i förordningen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område [SFS 2025:150].) De beslutade ändringarna träder i kraft den 1 juli 2025. Skatteverkets direktåtkomst till dna-profiler bör begränsas på motsvarande sätt som kommer att gälla för fingeravtryck.

12.7.2 Delgivning av information om förenklad delgivning

Utredningens förslag: Även Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket ska höras innan Polismyndigheten enligt 25 § delgivningsförordningen (2011:154) meddelar föreskrifter om vad information om förenklad delgivning ska innehålla.

En tilltalad kan delges stämning och andra handlingar i ett brottmål genom förenklad delgivning om han eller hon har delgetts information om att förenklad delgivning kan komma att användas i tingsrätten och det vid den tidpunkt då handlingarna skickas till den tilltalade inte har förflutit längre tid än sex månader sedan informationen

lämnades. Det krävs att informationen har lämnats vid ett personligt sammanträffande eller genom ljud- och bildöverföring och att det är en åklagare, en polisman, en tulltjänsteman, en kustbevakningstjänsteman, eller, sedan januari 2023, en annan anställd vid en brottsbekämpande myndighet som den myndigheten har utsett som lämnar informationen. (Se 33 kap. 6 § rättegångsbalken.)

Med brottsbekämpande myndighet avses Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket. Syftet med formuleringen ”en annan anställd vid en brottsbekämpande myndighet som den myndigheten har utsett” är att täcka in bland annat Skatteverkets brottsutredare. (Se prop. 2021/22:279 s. 29 f.)

Föreskrifter om vad information om förenklad delgivning ska innehålla får meddelas av Domstolsverket, när det gäller information enligt 24 § första stycket delgivningslagen (2010:1932), och Polismyndigheten, efter att Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket och Kriminalvården har hörts, när det gäller information enligt 33 kap. 6 § andra stycket och 6 a § rättegångsbalken (se 25 § delgivningsförfordningen). Det framstår som oklart varför det finns en skyldighet att höra de angivna brottsbekämpande myndigheterna men inte Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket. Rimligen bör även dessa myndigheter höras innan Polismyndigheten meddelar föreskrifter om vad information om förenklad delgivning ska innehålla. Vi föreslår därför en sådan ändring av 25 § delgivningsförfordningen.

DEL III

Anmälningsskyldighet och straffansvar enligt folkbokföringslagen

13 Inledning

Den svenska folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden. Uppgifterna i folkbokföringen läggs till grund för en rad rättigheter och skyldigheter för den enskilde, både i förhållande till samhället och till andra enskilda. För att olika samhällsfunktioner ska få ett korrekt underlag för beslut och åtgärder är det alltså angeläget att uppgifterna stämmer överens med verkliga förhållanden. I våra direktiv anges att felaktig folkbokföring ger stora spridningseffekter i hela samhället eftersom felaktiga uppgifter kan användas som redskap för bland annat välfärdsbrottslighet och även i övrigt inom den organiserade brottsligheten. För att få bättre kontroll över vilka som är bosatta i Sverige och för att värna legitimiteten och förtroendet för välfärdssystemet och andra offentliga stödsystem samt bekämpa välfärdsbrottslighet och den organiserade brottsligheten är det enligt direktiven viktigt att staten stärker kontrollen över folkbokföringen. Bland annat i detta syfte återinfördes straffbestämmelser i folkbokföringslagen (1991:481) i juli 2018.

Frågan om att utvidga straffansvaret i folkbokföringslagen eller ålägga någon som är folkbokförd på en fastighet eller lägenhet anmälningsskyldighet i vissa fall har därefter utretts. Bedömningen som då gjordes var att det vid den tiden inte fanns något sådant behov. (Se Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer, SOU 2021:57.) Regeringen ansåg dock att det är otillfredsställande att den som i stor omfattning, och ibland till och med mot betalning, möjliggör och organiserar felaktig användning av adresser som ett led i organiserad brottslighet enligt nuvarande ordning i praktiken inte kan dömas för grovt folkbokföringsbrott samt att frågan behöver övervägas i ett annat sammanhang (se Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen, prop. 2021/22:217 s. 57 ff.).

I våra direktiv framhålls att riksdagen har tillkännagett för regeringen att skatteutskottet i sitt betänkande 2021/22:SkU28 anfört att regeringen ska återkomma med förslag på förändringar i fråga om folkbokföringsbrott som är effektiva men också ändamålsenliga. Direktiven lyfter fram att det i skatteutskottets ställningstagande pekas på att det framkommit att det finns personer som utnyttjar folkbokföringslagstiftningen för egen vinning, men att det också finns personer som straffas oproportionerligt hårt genom straffbestämmelserna samt att det finns behov av ett skärpt och utvidgat straffansvar för vissa brott och för domstolar att få möjlighet att beakta fler förmildrande omständigheter.

Mot denna bakgrund anges i våra direktiv att det är angeläget att se över samt ta ett samlat grepp och utvärdera folkbokföringsbrottet för att skapa en mer ändamålsenlig och effektiv straffrättslig reglering.

Vårt uppdrag rymmer därför att, med beaktande av riksdagens tillkännagivande, kartlägga och utvärdera tillämpningen av nuvarande straffbestämmelser i folkbokföringslagen. Vårt uppdrag innehåller också uppgifterna att analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, ett skärpt och utvidgat straffansvar bör utformas, samt om, och i så fall hur, ytterligare anmälningsskyldighet bör införas i folkbokföringslagen. Även detta ska enligt direktiven ske med beaktande av riksdagens tillkännagivande. Vi ska enligt direktiven också lämna författningsförslag oavsett ställningstagande i sak.

I de närmast följande kapitlen redogör vi för vad folkbokföring innebär, behovet av folkbokföring samt några fel som kan förekomma i folkbokföringen. Därefter redovisar vi den kartläggning som vi gjort av tillämpningen av nuvarande straffbestämmelser i folkbokföringslagen samt utredningens överväganden och förslag.

14 Folkbokföring och folkbokföringsverksamhet

14.1 Folkbokföring och folkbokföringsdatabas

De materiella bestämmelserna om folkbokföring finns i folkbokföringslagen och i folkbokföringsförordningen (1991:749). Merparten av bestämmelserna i folkbokföringslagen är tvingande. Med folkbokföring avses fastställande av en persons bosättning samt registrering av de uppgifter om personen som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (folkbokföringsdatabaslagen) får förekomma i folkbokföringsdatabasen (se 1 § första stycket folkbokföringslagen). I folkbokföringsärenden registreras alltså flera uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Till dessa uppgifter hör personnummer, namn, adress, lägenhetsnummer, folkbokföringsort, civilstånd och familjeförhållanden. Folkbokföring sker genom Skatteverkets försorg (se 1 § tredje stycket folkbokföringslagen).

Uppgifterna i folkbokföringsdatabasen ska spegla enskildas bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Skatteverket ansvarar för frågor om folkbokföring (se 2 § förordningen [2017:154] med instruktion för Skatteverket).

Folkbokföringsdatabasen används i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet för att tillhandahålla information som behövs för bland annat samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och för handläggning av folkbokföringsärenden (se 1 kap. 4 § och 2 kap. 1 § folkbokföringsdatabaslagen). Personuppgifter är all slags information som kan knytas till en levande

person (se artikel 4.1 dataskyddsförordningen¹). De uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen är alltså ofta personuppgifter. Dock registreras även vissa uppgifter om avlidna personer. Folkbokföringsdatabasen är ett juridiskt begrepp och avser att definiera de uppgifter som databasbestämmelserna ska tillämpas på.

Myndigheter kan använda sig av aviseringssystemet Navet för att hämta uppgifter som finns i folkbokföringsdatabasen. Uppgifterna kan avse bland annat identitet, bosättning och familjeförhållanden. Folkbokföringsuppgifterna i Navet överförs i stor utsträckning till Statens personadressregister (SPAR). SPAR är ett offentligt register inom Skatteverket som huvudsakligen omfattar personer som är eller har varit folkbokförda i Sverige. Företag och organisationer kan vända sig till SPAR för att bland annat få enskildas adressuppgifter (se lagen [1998:527] om det statliga personadressregistret med tillhörande förordning [1998:1234] om det statliga personadressregistret).

14.2 Materiella regler om folkbokföring

14.2.1 Förutsättningar för att bli folkbokförd i Sverige

Barn som föds levande i landet ska folkbokföras om modern är folkbokförd eller om fadern är folkbokförd och vårdnadshavare. I vissa fall ska även ett barn som föds levande utom landet eller har vistats utom landet sedan födseln folkbokföras. (Se 2 och 2 a §§ folkbokföringslagen.)

För att bli folkbokförd i Sverige efter inflyttning krävs att personen anses vara bosatt i landet i folkbokföringslagens mening. En person ska anses bosatt här om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa dygnsvilan i landet under minst ett år. Även den som har regelmässig dygnsvila både i Sverige och utomlands under minst ett år (dubbel bosättning) ska folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist här i landet. Med regelmässig dygnsvila avses att en person under sin normala livsföring tillbringar sin dygnsvila här i landet minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med annan

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

förläggning i tiden. Ett barn som har vistats i landet sedan födelsen utan att vara folkbokfört ska folkbokföras om det har sådan anknytning till landet som anges ovan. (Se 3 § folkbokföringslagen.)

En utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige, får folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt eller om det finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras (se 4 § första stycket folkbokföringslagen). Vissa grupper av personer som flyttar in i landet ska inte folkbokföras trots att de uppfyller nämnda krav. Det sagda gäller en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716), om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år. Undantaget från folkbokföring omfattar dock inte en utlänning som har beviljats en flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen eller om det i övrigt finns synnerliga skäl för folkbokföring. Av 2 § lagen (2024:691) om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall framgår att 4 § andra stycket folkbokföringslagen inte gäller för den som omfattas av den lagen. Vidare ska i vissa fall bland annat den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning samt den som tillhör en främmandes stat militära styrka eller ett Natohögkvarter som huvudregel inte folkbokföras trots att kraven enligt 3 och 4 §§ första stycket folkbokföringslagen är uppfyllda. (Se 4 § andra stycket och 5 och 5 a §§ folkbokföringslagen.)

För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning (se 18 § folkbokföringslagen).

14.2.2 Rätt folkbokföringsort m.m.

Huvudregeln om folkbokföring där personen anses bosatt

En person ska som regel folkbokföras på den fastighet och i den kommun där han eller hon är att anse som bosatt. Den kommun där en person är folkbokförd är hans eller hennes folkbokföringsort. En person som bor på en fastighet med mer än en bostadslägenhet ska även folkbokföras på lägenhet. (Se 6 § folkbokföringslagen.) En person anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon regelmässigt tillbringar sin dygnsvila. Vid byte av bostad är det där per-

sonen kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila som personen i fråga ska anses bosatt. (Se 7 § första stycket första meningen folkbokföringslagen.) Den adress som är fastställd för den fastighet en person är folkbokförd på brukar i allmänhet benämnas som personens folkbokföringsadress och registreras i folkbokföringsdatabasen.

Personer med dubbel bosättning, växlande vistelseort och särskilda vistelser

En person med dubbel bosättning inom landet ska anses bosatt på den fastighet där han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist (se 7 § första stycket andra meningen folkbokföringslagen). En på förhand tidsbestämd vistelse om högst ett år på annan fastighet än den där personen har sin egentliga hemvist ska inte leda till ändrad bosättning (se 8 § folkbokföringslagen).

Det finns vidare vissa särskilda vistelser som inte ska leda till ändrad bosättning, exempelvis vistelser som enbart föranleds av befattning som politiskt tillsatt tjänsteman, vistelser av tvångsmässig karaktär som vård vid institution eller uppdrag som riksdagsledamot (se 9 och 10 §§ folkbokföringslagen).

Personer som saknar fast bostad eller är felaktigt folkbokförda

Den som inte regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på någon viss fastighet anses bosatt på den fastighet till vilken han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter kan anses ha sin starkaste anknytning (se 12 § folkbokföringslagen). Om en persons bosättning kan hänföras till en kommun men inte till en viss fastighet inom denna ska han eller hon anses bosatt i kommunen (se 13 § folkbokföringslagen). Detta kan vara fallet t.ex. då en person har sin bostad i en husvagn som regelmässigt står uppställd inom ett visst område, men inte på en viss fastighet (Se Pettersson, Folkbokföringslagen [1991:481] 13 §, Karnov [Juno]). Om en person sannolikt är felaktigt folkbokförd på en fastighet eller lägenhet och detta leder till besvär för någon annan som är folkbokförd på samma fastighet eller lägenhet eller som äger eller hyr fastigheten eller lägenheten, får personen i stället

folkbokföras i den kommun där han eller hon senast var folkbokförd, till dess något annat har beslutats. Om personen inte har varit folkbokförd i någon annan kommun, får han eller hon folkbokföras i den aktuella kommunen. (Se 13 a § folkbokföringslagen.)

Särskilda bestämmelser för barn

Om ett barn har två vårdnadshavare som inte bor tillsammans och barnet tillbringar dygnsvilan hos var och en av dem i ungefär samma omfattning får barnet folkbokföras hos den av vårdnadshavarna som båda kommer överens om (se 7 a § folkbokföringslagen). Ett barn som har sin egentliga hemvist hos föräldrarna eller andra anhöriga anses bosatt där även om han eller hon tillbringar dygnsvilan på annan fastighet till följd av exempelvis skolgång. Det gäller så länge barnet går i grundskola eller gymnasieskola eller jämförlik grundutbildning, dock längst till dess barnet fyller 21 år (se 11 § folkbokföringslagen).

Bestämmelser om skyddad folkbokföring

Det finns möjlighet till skyddad folkbokföring under vissa förutsättningar (se 16–17 b §§ folkbokföringslagen). En person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt, får efter egen ansökan medges att vara folkbokförd på en annan folkbokföringsort än där personen är bosatt (skyddad folkbokföring) om åtgärden med hänsyn till den enskildes förmåga och övriga förutsättningar kan antas tillgodose behovet av skydd.

14.2.3 Avregistrering från folkbokföringen

En person som avlider eller dödförklaras ska avregistreras från folkbokföringen (se 19 § folkbokföringslagen).

Den som kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och

utom landet ska avregistreras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist utom landet. (Se 20 § folkbokföringslagen.)

Den som inte anses bosatt på någon fastighet eller i någon kommun enligt 7–13 §§ och inte ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad enligt 20 §, ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Den som folkbokförs med fingerade personuppgifter ska avregistreras när det gäller de tidigare uppgifterna. (Se 21 § folkbokföringslagen.) Den som har registrerats i folkbokföringen under en falsk identitet ska avregistreras från folkbokföringen när det gäller den identiteten (se 22 § folkbokföringslagen).

14.2.4 Enskildas anmälningsskyldighet

Det finns vissa straffsanktionerade regler om anmälningsskyldighet till Skatteverket i folkbokföringslagen. Anmälningsskyldighet gäller bland annat för den som är folkbokförd och har flyttat inom landet, för den som har flyttat in från utlandet och ska folkbokföras i Sverige och för den som är folkbokförd och ska flytta till utlandet. Likaså ska den som är folkbokförd och ändrar postadress utan att flytta anmäla särskild postadress till Skatteverket om postadressen ska gälla minst sex månader. I samtliga fall ska anmälan göras senast inom en viss tid i förhållande till en angiven händelse. Den tiden framgår i 25, 26 och 27 §§ folkbokföringslagen, vilka vi beskriver närmare i kommande kapitel. I 28 och 29 §§ samma lag framgår vad anmälningar enligt de angivna lagrummen ska innehålla.

En anmälan eller ansökan enligt folkbokföringslagen ska göras skriftligen, om inte annat anges. Om det finns särskilda skäl får Skatteverket begära att en anmälan, ansökan eller uppgift ska lämnas vid personlig inställelse. (Se 23 § folkbokföringslagen.)

Den 1 juli 2018 infördes straffbestämmelser i folkbokföringslagen på nytt (se 42 § folkbokföringslagen). Vi beskriver straffbestämmelserna närmare i kommande kapitel.

14.2.5 Myndigheters underrättelser

En myndighet ska enligt 32 c § folkbokföringslagen underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen om en person som är eller har varit folkbokförd är oriktig eller ofullständig. Underrättelseskyldigheten gäller alltså alla uppgifter i folkbokföringen som anges i 2 kap. 3 § första stycket folkbokföringsdatabaslagen. En underrättelse enligt 32 c § folkbokföringslagen behöver dock inte lämnas om särskilda skäl talar mot det. Särskilda skäl kan exempelvis föreligga om det är uppenbart att den adress en person har är tillfällig eller av annat skäl inte ska registreras i folkbokföringen. Det kan även finnas situationer där den enskilde, vars uppgifter det gäller, befinner sig i en särskilt utsatt situation och konsekvenserna av en underrättelse till Skatteverket riskerar att bli väldigt allvarliga för den enskilde. Särskilda skäl kan även finnas för bland annat Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten eller Åklagarmyndigheten i samband med brottsutredningar eller annan brottsbekämpande verksamhet. För domstolarnas del kommer underrättelseskyldigheten främst att aktualiseras när det gäller sådana misstänkta fel som upptäcks vid registrering av ett mål eller ärende eller vid expedieringen av ett avgörande. (Se prop. 2020/21:160 s. 101 f.) Vidare gäller underrättelseskyldigheten enligt 32 c § folkbokföringslagen inte för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (jfr dock 8 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet). Den gäller inte heller i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen.

I enlighet med lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet ska Skatteverket lämna och får Skatteverket ta emot uppgifter trots sekretess under vissa förutsättningar i särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka vissa typer av brottslig verksamhet.

Det kan även nämnas att Skatteverket kan begära uppgifter av vissa andra myndigheter om det behövs i handläggningen av ärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten. De myndigheter som det gäller är Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden och Arbetsförmedlingen, Kronofogdemyndigheten samt Migrationsverket (se 12–15 §§ folkbokföringsförordningen, 7 a § förordningen [2001:590] om behandling

av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet och 7 kap. 15 b § utlänningsförordningen [2006:97]). Vidare finns bestämmelser om underrättelseskyldighet mellan myndigheter, däribland Skatteverket, bland annat i lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

14.3 Behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringen

Redan i betänkandet från 1936 års uppborrdskommitté framhölls samhällets behov av uppgifter om landets befolkning och krav på att fullständiga och riktiga uppgifter registrerades i folkbokföringen. (Se Omorganisation av uppborrdsväsendet och folkbokföringen m.m., del II Folkbokföringen, SOU 1938:41 s. 259.) Utredningar rörande folkbokföring har därefter fortsatt att framhålla samhällets grundläggande behov av uppgifter ur folkbokföringen. Regeringen har instämt i utredningarnas uppfattning i frågan. Se t.ex. 1979 års folkbokföringskommittés betänkande Folkbokföringens framtida organisation, SOU 1981:101 s. 25 f. och s. 39 och prop. 1986/87:158 om ny organisation för folkbokföring s. 2 samt 1983 års folkbokföringskommittés betänkande Rätt adress, SOU 1988:10 s. 45 f. och prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. s. 88. Behov av korrekta uppgifter i folkbokföringen har framhållits också i mer sentida förarbeten om folkbokföring (se t.ex. prop. 2017/18:145 s. 102 f., SOU 2021:57 s. 113 f. och Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen, prop. 2021/22:217 s. 12 f.). Till det anförda kommer att regeringen i 2 § andra stycket förordningen med instruktion till Skatteverket i föreskriftsform gett uttryck för vikten av en korrekt folkbokföring, genom att ange att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.

Den grundläggande registreringen av befolkningen som folkbokföringen innebär har fundamental betydelse för samhällets funktions sätt. Dagens moderna samhälle är nämligen i stor utsträckning beroende av offentliga register som innehåller sådan information som folkbokföringen ger. Som nämnts ligger folkbokföringsuppgifterna till grund för ett stort antal rättigheter och skyldigheter, t.ex. var

en person har rätt till vård och omsorg samt i vilken kommun och region en person ska betala skatt. Myndigheter och övriga samhällsfunktioner har möjlighet att hämta uppgifter ur folkbokföringsdatabasen och fattar sedan beslut baserade på uppgifterna. Felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen kan alltså ge konsekvenser för samhällsplaneringen och bidra till svårigheter för kommuner och regioner att planera, exempelvis vid dimensionering av samhällsservice eller avseende tillgång till resurser som behöver utgå från den faktiska befolkningsmängden. Detta leder i sin tur till svårigheter att ta ställning till finansiella investeringar, folkmängdsfrågor och bostadsfrågor. Osäkra befolkningsdata påverkar även regionerna i Sverige som har utmaningar med att beräkna och planera hur stort vårdbehov som ska hanteras då inte alla individer som söker vård är folkbokförda i regionen. Felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen kan alltså påverka möjligheten för personer att ta del av välfärden. Relevanta uppgifter kan avse exempelvis identitet, bosättning eller familjeförhållanden. Det sagda innebär också att oriktiga uppgifter i folkbokföringen kan medföra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, vilket kan utgöra t.ex. bidragsbrott, men även möjliggöra bedrägerier och annan ekonomisk brottslighet. I Ekonomistyrningsverkets rapport Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet från år 2023 har myndigheten uppskattat den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen år 2021 till ungefär 14,6 miljarder kronor, med ett osäkerhetsintervall mellan 13,0 och 16,3 miljarder kronor (se ESV 2023:22 s. 8). Av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar uppskattas cirka 845 miljoner kronor orsakade av felaktig folkbokföring (se Budgetpropositionen för 2024, prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 2 s. 107 med hänvisning till ESV 2023:22 och kompletterande beräkningar av Ekonomistyrningsverket). Utöver att nämnda felaktiga utbetalningar utgör betydande kostnader för samhället medför de en risk för att tilliten till välfärdssystemet urholkas.

Även vid tillämpning av andra bestämmelser än sådana som tydligt gäller rättigheter och skyldigheter gentemot det allmänna kan folkbokföring i Sverige spela en avgörande roll. Det gäller t.ex. i internationella familjerättsliga förhållanden.

Det ska vidare framhållas att det faktum att personer inte är folkbokförda trots att de ska vara det eller är folkbokförda på fel fastighet och, i förekommande fall, lägenhet försvårar rättsväsendets

arbete med att hitta och lagföra personer som begått brottsliga handlingar. Det är också något som på sikt kan skada förtroendet för samtliga myndigheter.

14.4 Något om Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

14.4.1 Ärenden om flyttning och bosättningskontroll

Handläggningen av ett folkbokföringsärende hos Skatteverket initieras i regel genom en anmälan av en enskild. Skatteverket kan även på eget initiativ utreda och fatta beslut om en persons folkbokföring om det finns skäl till det, t.ex. efter en underrättelse av myndighet, kommun eller allmänheten (se 34 § folkbokföringslagen). Skatteverket kan göra kontrollbesök i de fall det behövs för bedömningen av frågan om folkbokföring eller om det finns skäl att kontrollera vilka som kan anses bosatta på en fastighet eller i en lägenhet (se 32 a § folkbokföringslagen).

Folkbokföringsverksamheten hos Skatteverket handlägger årligen omkring knappt fyra miljoner ärenden. (Se Skatteverkets årsredovisning 2024, s. 103.) Ungefär hälften av verksamhetens ärenden, cirka 2 miljoner, avser ärenden om flyttning till eller inom Sverige och om bosättningskontroll (se tabellen nedan). Dessa ärenden föransleds i regel av en flyttanmälan från en enskild. År 2023 beslutade dock Skatteverket om knappt 30 000 ändringar av adress utan föregående anmälan (se Skatteverkets rapport Nationell lägesbild över befolkningen från 2024, s. 24).

Tabell 14.1 Ärenden om flyttning eller bosättningskontroll

Inkomna och avslutade ärenden

	2024	2023	2022	2021
Flyttning till Sverige – Inkomna ärenden	144 146	107 375	105 287	97 713
Flyttning till Sverige – Avslutade ärenden	137 327	112 683	109 114	98 130
Flyttning inom Sverige och bosättningskontroll – Inkomna ärenden	1 908 247	1 899 242	1 840 390	1 943 035
Flyttning inom Sverige och bosättningskontroll – Avslutade ärenden	1 899 648	1 863 100	1 832 997	1 950 176

Anm. Under 2024 har uppföljningen för flyttning till Sverige ändrats och innefattar inte längre flyttning till internordiskt land. Det ingår numera i bosättning. Korrigering har gjorts för 2021–2023.

Källa: Skatteverkets årsredovisning 2024.

Det är vanligt att en flyttanmälan kommer in till Skatteverket efter anmälningensfristen om en vecka har löpt ut. Tabellen nedan avser försenade anmälningar om flyttning där Skatteverket folkbokfört personen på den fastighet och, i förekommande fall, lägenhet som personen anmält flyttning till.

Tabell 14.2 Omfattningen av flyttanmälningar som inkommer efter anmälningensfristen

	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018
Antal sena flyttanmälningar	137 204	147 758	163 600	176 522	227 495	201 944	222 349
Andel av alla flyttanmälningar	9%	11%	11%	14%	14%	14%	15%

Källa: Skatteverket.

14.4.2 Vissa tjänster och utredningsåtgärder inom folkbokföringsverksamheten

Skatteverket har tagit fram en blankett respektive en e-tjänst (*Flyttanmälan*) som en person kan använda för att lämna sin anmälan om flytt. Utöver e-tjänsten Flyttanmälan tillhandahåller Skatteverket bland annat tjänsterna *Visa folkbokförda på samma adress* och *Spärra obehörig adressändring*. Den förstnämnda visar vilka som är folkbokförda på den fastighet och, i förekommande fall, lägenhet personen själv är folkbokförd på. Genom den sistnämnda tjänsten kan en person skydda sig mot att någon obehörig ändrar den adress eller särskilda postadress som är registrerad i folkbokföringsdatabasen genom att en anmälan som görs på pappersblankett medför en fördjupad kontroll.

Sedan juni 2024 skickar Skatteverket i vissa fall en fråga till en person som är folkbokförd på en fastighet och, i förekommande fall, lägenhet om någon annan anmäler flyttning till samma bostad. Den redan folkbokförda personen får möjlighet att inom viss tid svara på om den som anmält flyttning bor på fastigheten och i den eventuella lägenheten. Om den redan folkbokförda svarar att den som anmält flyttning inte bor i bostaden utreder Skatteverket folkbokföringen vidare. Svar kan lämnas bland annat genom att kontakta Skatteverket genom Skatteupplysningen eller genom en e-tjänst med två svarsalternativ, *ja* eller *nej*. Skatteverket skickar inte en fråga i de fall utredningsåtgärden inte bedöms ha någon betydelse för ärendet, t.ex. om den redan folkbokförda personen har anmält flyttning från bostaden.

15 Folkbokföringsbrott

15.1 Gällande rätt

15.1.1 Bestämmelser om anmälningsskyldighet i folkbokföringslagen

I fråga om anmälningsskyldighet föreskrivs i 25, 26 och 27 §§ folkbokföringslagen följande.

Den som är folkbokförd och har flyttat ska inom en vecka anmäla flyttningen till Skatteverket. Den som är folkbokförd och ändrar postadress utan att flyttning skett ska göra anmälan enligt första stycket om postadressen ska gälla för minst sex månader. (Se 25 § folkbokföringslagen.)

Den som har flyttat in från utlandet och ska folkbokföras ska anmäla inflyttningen till Skatteverket. En sådan anmälan ska göras inom en vecka efter det att han eller hon har vistats i landet i tre månader. En anmälan ska även göras när den som är avregistrerad som försvunnen ska folkbokföras och när ett barn ska folkbokföras här i landet enligt 2 a § eller 3 § tredje stycket folkbokföringslagen. Anmälningsskyldigheten gäller dock inte en utländsk medborgare som omfattas av 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och som inte har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som en diplomatisk företrädare vid en främmande makts beskickning. (Se 26 § folkbokföringslagen.)

Den som är folkbokförd och avser att flytta till utlandet ska anmäla detta till Skatteverket. Anmälan ska göras senast en vecka före utresan och ska innehålla uppgift om utresedagen. Om utresan ställs in eller skjuts upp ska detta anmälas senast den tidigare uppgivna utresedagen. (Se 27 § folkbokföringslagen.)

I 28 och 29 §§ folkbokföringslagen anges vilka närmare uppgifter som anmälningarna enligt 25, 26 och 27 §§ ska innehålla. Dit hör bland annat namn och personnummer, ny bostadsadress och datum

för ändring av bostadsadressen. En anmälan enligt 26 § första stycket folkbokföringslagen ska även innehålla övriga uppgifter som får föras in i folkbokföringsdatabasen enligt folkbokföringsdatabaslagen. Dit hör bland annat uppgift om medborgarskap.

15.1.2 Bestämmelser om straffansvar i folkbokföringslagen

Den som lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för folkbokföringsbrott till böter eller fängelse i högst sex månader. Det samma gäller den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 25, 26 och 27 §§ folkbokföringslagen. Är brottet med hänsyn till att brottsligheten utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars att anse som grovt, döms för grovt folkbokföringsbrott till fängelse i högst två år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. (Se 42 § folkbokföringslagen.)

Enligt allmänna principer är det inte möjligt att mot samma förseelse ingripa med två sanktioner, såsom straff och utdömande av vite (se t.ex. prop. 2017/18:145 s. 135). I 43 § folkbokföringslagen finns därför en bestämmelse rörande användning av vite i samband med fråga om ansvar för folkbokföringsbrott. Den innehåller att Skatteverket inte vid vite får förelägga någon att medverka i en utredning av en gärning som kan föranleda straff för honom eller henne. Vidare får enligt bestämmelsen en fråga om ansvar enligt 42 § för en gärning inte prövas om gärningen ligger till grund för ett föreläggande om vite och Skatteverket har ansökt om utdömande av vitet.

15.1.3 Närmare om objektiva och subjektiva förutsättningar för folkbokföringsbrott

Med oriktig uppgift enligt 42 § folkbokföringslagen avses en felaktig eller ofullständig uppgift som lämnas när uppgifts- eller anmälningsskyldigheten fullgörs. Det är endast sådana uppgifter som har betydelse för beslut om folkbokföring som avses i paragrafen. Bestämmelsen omfattar såväl skriftliga som muntliga uppgifter och oavsett på vilket sätt de lämnas. Uppgifterna kan alltså t.ex. lämnas

över internet, via servicetelefon, i brev eller vid samtal med folkbokföringsverksamheten. (Se prop. 2017/18:145 s. 134.)

Beträffande anmälningsskyldighet enligt 25, 26 och 27 §§ folkbokföringslagen anges i paragraferna i vilka situationer och inom vilka tidsfrister det åligger en person att göra en anmälan till Skatteverket. Anmälningsskyldigheten gäller bland annat vid flyttning, ändrad postadress samt vid inflyttning till och utflyttning från landet. Nämda bestämmelser kompletteras av föreskrifterna i 28 och 29 §§ folkbokföringslagen som anger de närmare uppgifter en anmälan ska innehålla. Dessa uppgifter tar i första hand sikte på bosättning men kan också avse namn och medborgarskap. Vid prövningen av frågan om en anmälningsskyldighet enligt 25, 26 eller 27 § folkbokföringslagen är fullgjord eller inte får därför de bestämmelserna läsas tillsammans med de kompletterande föreskrifterna i 28 och 29 §§ folkbokföringslagen. Prövningen torde alltså rymma frågan om kraven enligt sistnämnda föreskrifter är uppfyllda eftersom en ”blank” anmälan om flyttning inte innebär att en anmälningsskyldighet kan anses uppfylld. I sammanhanget kan dock nämnas att Skatteverket i praktiken hanterar frågan på så vis att om uppgifter som anges i 28 eller 29 § folkbokföringslagen inte har lämnats men en sådan händelse som regleras i 25, 26 eller 27 §§ anmälts, så anser Skatteverket att anmälningsskyldigheten är fullgjord om tillräckliga uppgifter för folkbokföring på viss fastighet har lämnats.

Underlåtenhet att fullgöra sin anmälningsskyldighet utgör ett perdurerande brott. Det innebär att brottet är fullbordat då tiden för anmälningsskyldighet har gått ut och pågår till dess att föreskriven anmälan har gjorts (se prop. 2017/18:145 s. 118 och 134).

När det gäller rekvisitet i 42 § folkbokföringslagen att åtgärden ska innebära fara i bevishänseende avses konkret fara. Det innebär att det ska vara både möjligt och sannolikt att det uppstår fara i bevishänseende i det enskilda fallet. Konkret fara föreligger om exempelvis den oriktiga uppgiften sannolikt inte skulle upptäckas vid den normala rutinmässiga kontroll som folkbokföringsverksamheten vidtar. Någon konkret fara föreligger däremot inte om den oriktiga uppgiften avser ett förhållande som framstår som så uppenbart felaktigt att det saknas risk för att uppgiften skulle komma att läggas till grund för ett folkbokföringsbeslut. (Se prop. 2017/18:145 s. 117 och 134.)

Straffansvar förutsätter vidare uppsåt. Alla former av uppsåt är tillämpliga, dvs. avsiktuppsåt, insiktuppsåt och likgiltighetsuppsåt. För att ansvar enligt 42 § folkbokföringslagen ska kunna utdömas är alltså oaktsamhet inte tillräckligt.

15.1.4 Närmare om gradindelning, straffskala och påföljd

Om ett folkbokföringsbrott med hänsyn till att brottsligheten utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars är att anse som grovt, ska dömas för grovt folkbokföringsbrott. Ett exempel på detta kan vara att en person skaffat sig ett flertal falska identiteter som han eller hon försöker folkbokföra. Ett annat exempel kan vara att en person skaffat sig tillgång till uppgifter om utländska personer som i och för sig är riktiga, men försöker få dem folkbokförda i Sverige trots att personerna bakom uppgifterna inte har för avsikt att bosätta sig i landet. Syftet bakom sådana ageranden torde ofta vara att använda de folkbokförda identiteterna i kriminell verksamhet. I flera fall kan detta vara ett led i annan grövre brottslighet, t.ex. avseende grova bidragsbrott eller grova bedrägerier. Det kan dock vara så att gärningsmannen inte hunnit så långt i sin plan att ett annat brott är fullbordat eller ens påbörjat. Det kan också vara så att det grövre brott som misstänkts är svårt att bevisa. I sådana fall finns det goda skäl att se ett sådant agerande som så klandervärt att detta bör utgöra ett grovt folkbokföringsbrott. (Se prop. 2017/18:145 s. 118 och 134.)

Straffskalan för folkbokföringsbrott sträcker sig från böter till fängelse i högst sex månader för brott av normalgraden och till fängelse i högst två år för grovt brott. Utifrån vad som får anses vara fast praxis är påföljden för ett folkbokföringsbrott av normalgraden utan vare sig försvårande eller förmildrande omständigheter 70 dagsböter. I förarbetena har det dock angetts att fängelse bör komma i fråga om det är fråga om allvarliga fall, utan att gärningen för den skull är att bedöma som grovt brott (se prop. 2017/18:145 s. 134.) Det finns inte tillräckligt med avgöranden avseende grovt folkbokföringsbrott för att avgöra vad som är en normalpåföljd för det brottet.

Ansvar ska alltså inte ådömas i ringa fall. Ringa fall ska avse fel som i det närmaste är ursäktliga eller avse en i någon mån förståelig under-

låten anmälningsskyldighet utan att beteendet för den skull är strafffritt enligt paragrafen i övrigt (se SOU 2017:37 s. 367). Utrymmet för att bedöma ett fall som ringa är dock mycket litet med beaktande av att det för straffansvar förutsätts att gärningen begåtts med uppsåt och påföljden kan bestämmas till böter (se prop. 2017/18:145 s. 134 f.).

15.1.5 Tillämplighet av bestämmelserna om medverkan m.m. i 23 kap. brottsbalken

Folkbokföringsbrott omfattas av medverkansbestämmelserna

I 23 kap. brottsbalken finns regler om ansvar för medverkan till brott. Dessa regler är tillämpliga även på specialstraffrättens område. Enligt 23 kap. 4 § brottsbalken gäller följande. Ansvar som i denna balk är föreskrivet för viss gärning ska ådömas inte bara den som utfört gärningen utan även annan som främjat denna med råd eller dåd. Detsamma ska gälla beträffande i annan lag eller författning straffbelagd gärning, för vilken fängelse är föreskrivet. Den som inte är att anse som gärningsman döms, om han har förmått annan till utförandet, för anstiftan av brottet och annars för medhjälp till det. Varje medverkande bedöms efter det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom till last. Ansvar som är föreskrivet för gärning av syssloman, gäldenär eller annan i särskild ställning skall ådömas även den som tillsammans med honom medverkat till gärningen. Vad som sägs i denna paragraf ska inte gälla, om något annat följer av vad för särskilda fall är föreskrivet.

Medverkansansvaret är självständigt på det sättet att någon kan dömas för anstiftan eller medhjälp, trots att ingen kan dömas som gärningsman. (Se Asp, Petter m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2013, Juno version 2, s. 449.) Medverkansbestämmelserna är tillämpliga även vid ett specialstraffrättsligt brott under förutsättning att fängelse ingår i straffskalan. Folkbokföringsbrott, i vilket fängelse ingår i straffskalan, omfattas således av medverkanbestämmelserna i brottsbalken.

Högsta domstolen har uttalat att det går att främja även underlåtenhetsbrott. Domstolen har vidare konstaterat att även om medverkansansvaret är tämligen vidsträckt, finns anledning att inte sträcka ut medverkansansvaret längre än vad som är motiverat från straffrättspolitiska utgångspunkter. (Se rättsfallet NJA 2012 s. 826.)

Enligt nuvarande ordning kan alltså en person lagföras för medhjälp till folkbokföringsbrott. Det gäller även om ett sådant brott kategoriseras som ett underlåtenhetsbrott.

Det ska framhållas att en person inte kan lagföras för medhjälp till ett grövre brott än själva huvudbrottet. Om huvudgärningen är att bedöma som folkbokföringsbrott av normalgraden kan en person som ska dömas för medhjälp till den gärningen inte dömas för medhjälp till grovt folkbokföringsbrott.

Folkbokföringsbrott omfattas inte av bestämmelserna om försök, förberedelse, stämpling och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott

Brottsbalkens bestämmelser i 23 kap. om försök, förberedelse, stämpling och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott är tillämpliga även inom specialstraffrätten. Det förutsätter dock att dessa osjälvständiga brottsformer har straffbelagts i ett särskilt stadgande. Någon sådan reglering finns inte i folkbokföringslagen. Ansvar för försök, förberedelse eller stämpling till folkbokföringsbrott, eller grovt sådant brott, kan alltså inte utkrävas. Detsamma gäller underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott.

15.1.6 Konkurrens

Som sagts i det föregående kan ageranden som bestraffas genom bestämmelsen om folkbokföringsbrott ingå som led i annan brottslighet. Exempelvis kan en oriktig folkbokföring som leder till felaktiga utbetalningar från staten föranleda ansvar för bidragsbrott. För brott enligt folkbokföringslagen gäller allmänna regler om konkurrens. Detta innebär normalt att det vid konkurrens mellan folkbokföringsbrott och ett annat brott med samma skyddsintresse ska dömas enbart för det brott som har den strängare straffskalan. Om det föreligger olika skyddsintressen ska domstolen däremot som utgångspunkt döma i konkurrens för folkbokföringsbrott och annat brott. Folkbokföringsbrottets primära skyddsintresse är att det ska finnas en tillförlitlig registrering över folkbokförda i Sverige. Folkbokföringsdatabasen har en stor betydelse för en rad samhällsområden och det är av största vikt att de uppgifter som finns regi-

strerade återspeglar verkliga förhållanden och således går att lita på. Det innebär att om ett folkbokföringsbrott utgör ett led i ett bidragsbrott bör som utgångspunkt dömas för båda brotten i konkurrens. Om det däremot är så att folkbokföringsbrottet, ensamt eller tillsammans med andra omständigheter, utgör skäl att bedöma ett bidragsbrott som grovt bör som utgångspunkt endast dömas för grovt bidragsbrott. (Se prop. 2017/18:145 s. 119.)

15.1.7 Prejudikat

Högsta domstolen har meddelat endast en vägledande dom (prejudikat) som handlar om det nu gällande folkbokföringsbrottet. I rättsfallet NJA 2022 s. 248 prövade Högsta domstolen frågan om byte av bostad för provboende omfattas av undantaget i 8 § folkbokföringslagen från skyldigheten att anmäla flyttning enligt 25 § samma lag. Rättsfallet aktualiserar även frågan hur uppsåtsbedömningen ska göras vid folkbokföringsbrott. Vi gör bedömningen att rättsfallet inte påverkar våra kommande överväganden och går därför inte närmare in på innehållet i det.

15.1.8 Preskription av folkbokföringsbrott

Ett brott är preskriberat när rätten att åtala har gått förlorad för att en viss tid har förflutit. Tiden räknas från den dag brottet begicks till dess att den misstänkte häktas eller får del av åtal för brottet. Folkbokföringsbrott genom att någon lämnar en oriktig uppgift anses begånget den dag som den oriktiga uppgiften lämnas. Folkbokföringsbrott genom underlåtenhet att anmäla flyttning anses fullbordat när tiden för anmälningsskyldighet har gått ut. Vid ett sådant underlåtenhetsbrott fortsätter dock brott att begås efter att det har fullbordats (perdurerande brott). Vid perdurerande brott kan antingen simultan preskription eller successiv preskription tillämpas. Vid simultan preskription börjar inte preskriptionstiden att löpa förrän det tillstånd som brottet utgör eller orsakar inte längre existerar och ligger någon del av gärningen inom preskriptionstiden ska domstolen döma över hela gärningen. Simultan preskription innebär alltså att hela brottet anses antingen preskriberat eller inte. Successiv preskription innebär att domstolen endast dömer över den del av brottsligheten som faller

inom preskriptionstiden. (Se Göransson, Brottsbalk [1962:700] 35 kap. 4 §, Lexino 2025-02-26, Juno.) Det finns inget tydligt auktoritativt uttalande om vilken av dessa typer av preskription som ska tillämpas vid folkbokföringsbrott. I rättstillämpningen finns exempel på att såväl successiv preskription (se t.ex. Hovrätten för Västra Sveriges dom den 20 september 2021 i mål nr B 1817-21) som simultant preskription (se t.ex. Svea hovrätts dom den 25 september 2024 i mål nr B 19357-23) har tillämpats.

Preskriptionstidens längd är kopplad till brottets straffskala. Ett folkbokföringsbrott av normal svårhetsgrad är preskriberat om den misstänkte inte häktats eller fått del av åtal för brottet inom två år. För ett grovt folkbokföringsbrott är preskriptionstiden fem år. (Se 42 § folkbokföringslagen och 35 kap. 2 § och 5 § första stycket brottsbalken.)

Vid medhjälp till folkbokföringsbrott börjar preskriptionstiden inte att löpa förrän huvudbrottet begåtts. Det gäller även om medhjälpsåtgärderna företagits tidigare. (Se Göransson, Brottsbalk [1962:700] 35 kap. 4 §, Karnov 2025-02-26, Juno.)

15.1.9 Skatteverkets skyldighet att anmäla folkbokföringsbrott

Skatteverket ska göra anmälan till Polismyndigheten eller åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till folkbokföringsbrott. Någon anmälan ska dock inte göras av myndigheten om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs. (Se 11 § första och andra styckena folkbokföringsförordningen.)

15.2 Tidigare lagstiftningsarbete angående folkbokföringsbrott

Nuvarande ansvarsbestämmelser om folkbokföringsbrott infördes den 1 juli 2018. Dessförinnan har straffbestämmelser med ett mer begränsat tillämpningsområde gällt. De tidigare straffbestämmelserna avsåg endast underlåtenhet att fullgöra viss anmälningsskyldighet och upphörde att gälla i januari 2014. Bestämmelserna upphävdes eftersom det kunde ifrågasättas om enbart underlåtenheten att fullgöra anmälningsskyldighet i sig var så allvarlig att den motiverade

en straffsanktion. Straffbestämmelserna tillämpades dessutom i mycket begränsad omfattning. (Se Folkbokföringen i framtiden, prop. 2012/13:120 s. 114 f.)

I motiven till de nu gällande straffbestämmelserna konstaterades att folkbokföringsdatabasen har en central funktion för flera myndigheter i den dagliga ärendehantering och därför bör omgärdas av ett starkt skydd. Gärningar där någon genom aktivt handlande uppsåtligen lämnar oriktiga uppgifter till grund för beslut om folkbokföring eller inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt folkbokföringslagen, ansågs därför behöva beivras. Omständigheten att lämna oriktiga uppgifter till Skatteverket för folkbokföring omfattas inte av det straffskydd som andra bestämmelser som osant intygande, urkundsförfalskning eller olovlig identitetsanvändning innebär. Efter som den straffrättsliga lagstiftningen inte gav ett tillräckligt skydd, fanns enligt regeringens mening starka skäl som motiverade införandet av ett särskilt straffstadgande. (Se prop. 2017/18:145 s. 117.)

Redan ett fåtal år efter att straffbestämmelser återinförts i folkbokföringslagen utreddes behovet av att utvidga straffansvaret för att komma åt bland annat förekomsten av medvetet felaktig folkbokföring, s.k. skenskrivningar och handel med folkbokföringsadresser, dvs. när ersättning lämnas för möjligheten för en person att lämna oriktig uppgift om sin bosättning till Skatteverket och på så sätt bli felaktigt folkbokförd på en viss fastighet, och i förekommande fall, lägenhet. I samma utredning granskades behovet av att utvidga anmälningsskyldigheten enligt folkbokföringslagen till att omfatta fall då en person är medveten om att någon felaktigt är folkbokförd på samma fastighet eller lägenhet.

Utredningen konstaterade att en person som hyr ut eller lånar ut en bostadsadress för att någon felaktigt ska kunna använda sig av den i folkbokföringssyfte kan lagföras för medhjälp till folkbokföringsbrott och att det oönskade beteendet alltså redan med gällande lagstiftning kan bestraffas. Vidare bedömde utredningen att det framstår som tveksamt om en straffsanktion skulle utgöra ett effektivt medel för att motverka att personer mot eller utan ersättning underlättar för någon att folkbokföra sig på en adress där personen i fråga inte har för avsikt att bo. Utredningen bedömde också att det, med hänsyn till att folkbokföringsbrott är resurskrävande att utreda och svåra att leda i bevis, kan ifrågasättas om rättsväsendets resurser bör belastas ytterligare av en sådan kriminalisering. Det beaktades även

att lagstiftningen om folkbokföringsbrott var relativt nyttillkommen och kunde behöva tillämpas under ytterligare en tid innan den utvärderades och eventuellt utvidgades. (Se SOU 2021:57 s. 592 ff.)

När det gäller frågan om en utvidgad anmälningsskyldighet bedömde utredningen att underlåtenhet av en adressinnehavare att anmäla till Skatteverket om han eller hon var medveten om att någon felaktigt var folkbokförd på hans eller hennes adress skulle kunna kategoriseras som ett underlåtenhetsbrott enligt 42 § första stycket andra meningen folkbokföringslagen. Utredningen ansåg också att efterföljande av en sådan anmälningsskyldighet torde bli än mer svårutredd. (Se a. SOU s. 595.)

Slutsatsen blev att det inte förelåg behov av att utvidga straffansvaret eller anmälningsskyldigheten enligt folkbokföringslagen (se a. SOU s. 592).

Utredningens bedömning möttes av kritik från flera remissinstanser, bland annat av Brottsförebyggande rådet (Brå), Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket. Brå anförde att det behövs en ny straffrättslig reglering som träffar centrala aktörer i bland annat handeln med folkbokföringsadresser och att det är en otillfredsställande ordning att hantera dessa gärningar som medhjälp till folkbokföringsbrott. Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket framförde liknande kritik. Regeringen bedömde därför att behovet av att införa ytterligare anmälningsskyldighet eller utvidga straffansvaret bör övervägas i ett annat sammanhang (se prop. 2021/22:217 s. 57 ff.).

16 Folkbokföringsfel

16.1 Inledning

Beroendet av registeruppgifter i samhället gör att det är intressant för vissa grupperingar att försöka manipulera uppgifterna för att skapa förutsättningar för brottslighet. Trenden är ökande och medför allvarliga konsekvenser för samhället. Detta gör det nödvändigt att skydda registren från att användas som verktyg för att begå brott. Uppgifterna blir viktiga delar, ibland helt avgörande, för att olika brott ska kunna genomföras. De felaktiga uppgifterna som används som brottsverktyg kan avse enskildas bosättning, identitet och familjeförhållanden. Nedan kommer vi främst redogöra för fel som är kopplade till en persons bosättning. Många gånger används dock flera felaktiga uppgifter som brottsverktyg. Så är t.ex. ofta fallet vid registrering av oriktiga identiteter.

16.2 Folkbokföringsfel genom medveten felaktig folkbokföring

Skatteverket beräknar att ungefär 98 procent av alla som bor i Sverige är korrekt folkbokförda (se Skatteverkets rapport Åtgärder för att förbättra folkbokföringen, år 2023, s. 1). Detta innebär att det förekommer felaktiga bosättningsuppgifter i folkbokföringen för ungefär 200 000 personer. De felaktiga uppgifterna kan ha orsakats oavsiktligt eller avsiktligt.

Fel i folkbokföringen kopplade till bosättning omfattar fel som Skatteverket benämner övertäckningsfel, undertäckningsfel och felaktig folkbokföringsadress. Övertäckningsfel är när en person är folkbokförd trots att denne inte ska vara det, t.ex. en person som har flyttat från Sverige. Skatteverket har uppskattat att det är mellan

74 000 och 158 000 personer som borde avregistreras som utflyttade från landet. Undertäckningsfel föreligger när en person som ska vara folkbokförd inte är det. Sådana fel är oftast förekommande i samband med flyttning till landet. Enligt Skatteverket finns det i Sverige drygt 20 000 människor som borde vara folkbokförda men inte är det. Felaktig folkbokföringsadress är när en person är folkbokförd på en annan fastighet och, i förekommande fall, lägenhet än den där han eller hon enligt folkbokföringslagen ska anses bosatt. Bland de folkbokförda som finns och verkar i Sverige bedömer Skatteverket att omkring 100 000 personer är registrerade med felaktiga bosättningsuppgifter. (Se Skatteverkets rapport Nationell lägesbild över befolkningen från 2024, s. 46 ff.)

Som sammanfattande benämning för företeelser att avsiktligt orsaka fel bosättningsuppgifter i folkbokföringen användes tidigare begreppet skenskrivningar. Begreppet, som numera i stället benämns medvetet felaktig folkbokföring, innefattade att personer med hjälp av felaktiga uppgifter i flyttanmälan eller genom underlåtenhet att anmäla flyttning inom landet eller till utlandet utnyttjar folkbokföringen för att otillbörligt skaffa sig förmåner i beskattnings- eller bidragssammanhang. (Se SOU 1981:101 s. 39 ff. och SOU 1988:10 s. 79 ff.) Möjligheter att förhindra att felaktiga uppgifter blir registrerade när en person flyttar till Sverige och ska folkbokföras har nyligen utretts. Utredningen syftade bland annat till att se till att korrekta uppgifter registreras redan från början. Utredningen ledde till bland annat att Skatteverket fick utökade möjligheter att göra kontrollbesök, att möjligheten att bli folkbokförd utan känd hemvist slopades och att Skatteverket fick ytterligare möjligheter till åtgärder för att stärka identitetskontrollen. (Se SOU 2021:57 och prop. 2021/22:217.)

Felaktiga adress-, identitets-, och relationsuppgifter i folkbokföringen är ofta nödvändiga för vissa brottsupplägg. Hit hör välfärdsbrottslighet och annan ekonomisk brottslighet, t.ex. skattebrott. En särskild form av medvetet felaktig folkbokföring utgörs av handel med folkbokföringsadresser. Enligt både Polismyndigheten och Skatteverket är handel med felaktig folkbokföring ett betydande problem. Sådan handel tas också särskilt upp i våra direktiv.

16.3 Handel med folkbokföringsadresser och annat främjande av felaktig folkbokföring

Handel med folkbokföringsadresser är när ersättning lämnas för möjligheten att felaktigt anmäla flyttning till en viss fastighet och, i förekommande fall, lägenhet. Personer som uppsåtligen anmäler flyttning dit de inte är bosatta gör sig skyldiga till folkbokföringsbrott, oavsett om de betalar ersättning eller inte. Däremot utgör det inte ett självständigt brott enligt folkbokföringslagen att, oavsett om betalning utgått, låta bli att meddela Skatteverket att någon felaktigt blivit folkbokförd på ens fastighet och, i förekommande fall, lägenhet eller på den fastighet eller eventuella lägenhet där man själv är bosatt, trots att man är fullt medveten om att så skett. Detsamma gäller möjliggörande till sådan felaktig folkbokföring. Det kan i sammanhanget också nämnas att det inte är straffbart som folkbokföringsbrott att låta en person bo på ens fastighet eller i ens lägenhet men inte tillåta att personen anmäler flyttning till fastigheten och eventuellt lägenheten.

Det förekommer att organiserat kriminella handlar med folkbokföringsadresser i syfte att använda felaktig folkbokföring som brottsverktyg. Skatteverket fick år 2020 i uppdrag att samordna ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet. När Skatteverket redovisade uppdraget framhöll myndigheten bland annat följande. Personer med koppling till organiserad brottslighet ägnar sig ofta åt adresshandel för att använda felaktig folkbokföring som brottsverktyg. Att köpa en möjlighet att vara folkbokförd där man inte avser att bo är enkelt och kräver inga större investeringar. Det finns god tillgång till adresser för detta syfte och även om adresserna kan antas ge sämre kontroll för brottslighetens huvudmän, som använder folkbokföringen som ett brottsverktyg, så ökar flexibiliteten att snabbt kunna byta från en adress till en annan. Säljaren av adressen blir möjliggörare åt organiserad brottslighet och får samtidigt egna svarta inkomster från adressförsäljningen. (Se Skatteverkets redovisning av regeringsuppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet, s. 12 f.) Även i pilotprojekt för att motverka felaktig folkbokföring har Skatteverket poängterat att personer som tillhandahåller adresser för felaktig folkbokföring i brottsuppbygg har en viktig roll och utgör en form av möjliggörare för organi-

serad eller allvarlig ekonomisk brottslighet (se Skatteverkets rapport Folkbokföring – en gemensam angelägenhet, år 2022, s. 30). Vidare har också Brå uppmärksammat att härvor med felaktig folkbokföring ofta har kopplingar till storskaliga skattebrott eller handel med arbetsplatserbjudanden och att försäljning av folkbokföringsadresser kan ge stora extrainkomster (se Brå, 2015:18 Intyget som dörröppnare till välfärden, s. 60 f.). Under vårt utredningsarbete har Skatteverket framhållit att tillhandahållandet av adresser att felaktigt uppge som bostadsadress inte alltid sker i utbyte mot pengar, utan även kan ske i utbyte mot andra tjänster.

Vidare har i media uppmärksamrats att felaktig folkbokföring utgör ett brottsverktyg för olaglig handel med hyreskontrakt. I sådana fall anmäler en person felaktigt flyttning till en viss fastighet och eventuell lägenhet i syfte att byta till ett förstahandskontrakt i en annan fastighet och eventuell lägenhet. En olovlig betalning för förstahandskontraktet sker ”under bordet”. I bytesansökningarna finns det två lägenheter men i själva verket finns det bara en. Hyresvärden som bistår med det falska hyreskontraktet tar betalt för att tillhandahålla det. Organiserad brottslighet står ofta bakom sådana adressförsäljningar. För yrkeskriminella som helt saknar lagliga inkomster är detta ett sätt att skaffa bostad utan att behöva tvätta sina pengar. (Se t.ex. artikeln Elitens svarta handel med hyreskontrakt – så går den till – Hem & Hyra [hemhyra.se].)

Ett flertal av dem som handlar med folkbokföringsadresser är dock inte grova brottslingar. Företeelsen handel med folkbokföringsadress används nämligen för att utnyttja redan utsatta personer i samhället, exempelvis nyanlända. På grund av svårigheter att hitta en bostad väljer många att hyra olovligt i andra hand. Av olika anledningar, t.ex. för att värden inte ska få kännedom om den nya boende, får denne inte anmäla flyttning och vara folkbokförd där han eller hon faktiskt bor. För att bli folkbokförd på en fastighet och eventuell lägenhet och få de rättigheter och förmåner det medför väljer en del då att betala för en folkbokföringsadress någon annanstans. (Se t.ex. artikeln Jakten på en adress – här är människorna som betalar [hemhyra.se].)

Ett annat skäl till att en person inte anger sin faktiska bostadsadress till Skatteverket kan vara att en annan person är folkbokförd på samma adress och att denne i så fall riskerar att få bostads- eller etableringsbidrag reducerat eller borttaget. Ytterligare skäl kan vara

att bostadsinnehavaren inte vill att det ska bli känt att han eller hon uppbär hyresinkomster.

16.4 Särskilt om falska, felaktiga, multipla och utnyttjade identiteter

En annan orsak till folkbokföringsfel är användandet av falska eller felaktiga identiteter samt multipla identiteter i brottsupplägg. Vid falska identiteter är underlag eller uppgifter som låg till grund för identitetsuppgifterna oriktiga, t.ex. förfalskade eller manipulerade identitetshandlingar. I dessa fall finns det alltså inte någon korrekt identitet utan endast en falsk identitet och inte några riktiga uppgifter som kan ersätta de tidigare. Övriga fall när uppgifterna om identitet inte stämmer överens med en persons verkliga förhållanden kan benämnas som felaktig identitet. Användande av en falsk eller felaktig identitet sker bland annat vid systematiskt utnyttjande av välfärdsförmåner. Det orsakar främst övertäckningsfel, dvs. att en person är folkbokförd trots att denne inte ska vara det.

Även det förhållandet att en person har mer än en identitet registrerad i folkbokföringsdatabasen (också detta ett övertäckningsfel) kan utnyttjas för att begå bland annat välfärdsbrott. Multipla identiteter, som detta kallas, kan också användas för att under en ny identitet anmäla flyttning till landet, t.ex. efter att ha fått ett återreseförbud mot sig.

Enligt Skatteverket har fenomenet ”utnyttjad identitet” ökat. Begreppet ”utnyttjad identitet” innebär enligt Skatteverket att en persons identitet används av en annan person. Det kan t.ex. ske genom att en person överlåter sina personuppgifter till någon annan, ofta utan insikt i vilken omfattning eller i vilket sammanhang som uppgifterna kommer att användas. I begreppet ryms även s.k. kapade identiteter, dvs. när en persons identitet används av en obehörig person utan den förste personens samtycke. Dessa former av identitetsmissbruk kan användas för t.ex. uppdrag i bolagsstyrelser och banklån. (Se Skatteverkets redovisning av regeringsuppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet, s. 6.) Vidare förekommer det att kriminella nätverk använder sig av utnyttjade identiteter genom att låta utländska personer agera målvakter för att dölja sin kriminella verk-

samhet. Nätverken låter utländska personer felaktigt anmäla flyttning till Sverige till en köpt adress där personen inte är bosatt, starta företag och öppna bankkonton. På så sätt skapas en legal fasad i Sverige medan personen i själva verket inte har lämnat sitt hemland mer än under den helt korta tid som krävs för att genomgå identitetskontroll vid ett personligt besök på ett servicekontor i samband med anmälan om flyttning till Sverige. (Se Brå, 2015:18 Intyget som dörröppnare till välfärden, s. 82 f.)

Vidare kan tillgång till identiteter för brottsliga syften ske i samband med att en person flyttar från Sverige, t.ex. efter viss tids studier eller arbete i landet, utan att anmäla flyttningen till Skatteverket. På så sätt kvarstår personen felaktigt som folkbokförd i landet. Det förekommer att personen mot betalning överlåter till kriminella personer att utnyttja dennes identitet. I andra fall, som Polismyndigheten lyft under utredningsarbetet, överlåts användandet av en identitet till familjemedlemmar som bland annat kan motta garantipension som felaktigt utbetalas efter den berättigades flyttning från landet. I nu angivna fall är folkbokföringsbrott genom underlåtelse att till Skatteverket anmäla flyttning till utlandet en förutsättning för den fortsatta brottsligheten.

17 Tillämpningen av straffbestämmelserna i folkbokföringslagen

17.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att kartlägga och utvärdera tillämpningen av nuvarande straffbestämmelser i folkbokföringslagen. Det finns olika tillvägagångssätt när det gäller en sådan kartläggning. Vårt tillvägagångssätt har fått styras av våra övriga uppgifter i denna del enligt direktiven, nämligen att ta ställning till om, och i så fall hur, ett skärpt och utvidgat straffansvar bör utformas samt om, och i så fall hur, ytterligare anmälningsskyldighet bör införas i folkbokföringslagen.

Inledningsvis kan slås fast att i en kartläggning av tillämpningen av en straffbestämmelse är brottsanmälningar, brottsmisstankar, åtal och lagföringar viktiga källor. Sådana uppgifter rörande brott enligt 42 § folkbokföringslagen (dvs. folkbokföringsbrott, grovt folkbokföringsbrott och medhjälp till sådana brott) har därför inhämtats från Brå, åklagarväsendet och Domstolsverket. Vidare har vi närmare granskat de domar som fram till och med den 8 augusti 2024 meddelats och som innehåller prövning av åtal för grovt folkbokföringsbrott eller medhjälp till folkbokföringsbrott. Åtal för medhjälp till grovt folkbokföringsbrott har inte återfunnits i tillgänglig statistik. Eftersom straffbestämmelser i folkbokföringslagen återinfördes den 1 juli 2018 har vår kartläggning avsett tiden därefter.

En kartläggning måste vidare utformas efter det syfte som kartläggningen ska fylla och den tid som står till förfogande. Detta medför vissa begränsningar i granskningen vilket är fallet även med denna kartläggning. Vår kartläggning innehåller inte någon uppskattning av folkbokföringsbrottslighetens faktiska omfattning utan begränsas till anmälda fall av misstänkt sådan brottslighet. Statistikuppgifterna

nedan är begränsade till uppgifter som de ovan angivna myndigheterna samlar in. Det är förklaringen till att uppgifter om brott enligt 42 § folkbokföringslagen ibland anges utan uppdelning på brott av normal svårhetsgrad och grovt brott. Kartläggningen innehåller inte heller en kvalitativ undersökning av de domar som gäller åtal för folkbokföringsbrott av normal svårhetsgrad. Nyttan med en sådan undersökning har vi bedömt som begränsad med beaktande av det resultat den kan förväntas ge.

17.2 Kartläggning

17.2.1 Statistikuppgifter – brottsanmälningar, brottsmisstankar, åtal och lagföringar

Enligt statistikuppgifter från Brå har det under de senaste åren anmälts mellan cirka 4 000 och 7 000 folkbokföringsbrott årligen, se tabellen nedan. Statistiken från Brå över anmälda brott omfattar alla händelser som anmälts och registrerats som brott hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten eller Tullverket. De anmälda brotten inkluderar även händelser som efter utredning visar sig vara annat än brott. Folkbokföringsbrott anmäls i stort sett utslutande till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Tabell 17.1 Anmälda brott enligt 42 § folkbokföringslagen

	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018
Totalt	7 241	5 070	4 321	4 074	2 730	1 319	2

Källa: Brå.

Störst andel brottsanmälningar avseende brott enligt folkbokföringslagen sker till Polismyndigheten, se nedan. Registrering av brottsanmälan kan ske efter anmälan av person eller myndighet utanför Polismyndigheten men sker främst efter att sådan misstanke uppkommit under Polismyndighetens arbete.

Tabell 17.2 Antalet anmälda brott enligt 42 § folkbokföringslagen till Polismyndigheten

	2024	2023	2022	2021
Totalt	6 203	4 792	3 643	2 909

Källa: Polismyndigheten.

Av det totala antalet anmälda folkbokföringsbrott står Skatteverket för en relativt liten del. Skatteverket står dock för en betydande del av de anmälningar om sådana brott som görs till Åklagarmyndigheten. Antalet anmälda brott enligt 42 § folkbokföringslagen som Skatteverket gör framgår av tabellen nedan. En klar majoritet av anmälningarna avser folkbokföringsbrott som inte är grova.

Tabell 17.3 Antal anmälda folkbokföringsbrott av Skatteverket

		2024	2023	2022	2021
Folkbokföringsbrott	Oriktig uppgift lämnad till grund för beslut	238	64	199	249
	Anmälningsskyldighet enligt 25–27 §§ inte fullgjord	747	167	412	826
	Totalt	985	231	611	1 075
Grovt folkbokföringsbrott	Oriktig uppgift lämnad till grund för beslut	60	2	53	52
	Anmälningsskyldighet inte fullgjord	6	0	2	3
	Totalt	66	2	55	55
Totalt		1 051	233	666	1 130

Källa: RD (tidigare RIF).

Som framgår av tabellen nedan avslutar Polismyndigheten omkring 80 procent av ärenden om brott enligt 42 § folkbokföringslagen genom att lägga ned misstankarna efter förundersökning. De vanligast förekommande skälen till att ärenden läggs ned efter förundersökning är att det inte finns anledning att fullfölja förundersökningen och att förundersökningsbegränsning sker med stöd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse. När polisanställda bedömer att det inte finns anledning att fullfölja förundersökningen är anledningarna i stor utsträckning att det inte finns anledning att anta brott eller att den

misstänkte lämnat landet eller befinner sig på okänd ort. De vanligaste anledningarna till förundersökningsbegränsning är att förutsättningar för åtalsunderlåtelse föreligger och att den misstänkte döms för annat eller att den förväntade påföljden är böter. Av polisanställdas beslut om att lägga ned en förundersökning används motiveringen att gärningen är ringa i en–tre procent av ärendena. Att gärningen är preskriberad är motiveringen i mindre än en procent av såväl besluten att inte inleda en förundersökning (ej anledning att anta brott) som besluten att lägga ned en förundersökning (ej anledning att fullfölja).

Tabell 17.4 Avslutade ärenden av Polismyndigheten fördelat efter beslut

		2024	2023	2022	2021
Förundersökning (FU) inleds inte	Ej anledning att anta brott	98	77	68	68
	Ej anledning att fullfölja	0	1	0	0
	FU-begränsning åtalsprövning	0	6	1	1
	FU-begränsning åtalsunderlåtelse	78	76	39	34
	Går ej att utreda	297	224	107	111
	Övrigt	20	9	9	5
	Totalt	493	393	224	219
Nedlagda efter FU	Bevisproblem	871	659	442	335
	Ej anledning att fullfölja	1 861	1 499	1 194	1 018
	FU-begränsning åtalsprövning	4	6	4	4
	FU-begränsning åtalsunderlåtelse	1 284	1 115	748	484
	Övrigt	82	39	47	35
	Totalt	4 102	3 318	2 435	1 876
Redovisade till åklagare		483	353	300	268
Totalt		5 078	4 064	2 959	2 363

Källa: Polismyndigheten.

Trots den stora mängden anmälningar om brott enligt folkbokföringslagen leder endast en begränsad del till åtal och lagföring. Till Åklagarmyndigheten inkommer årligen totalt cirka 1 000 misstankar om brott enligt folkbokföringslagen. Varje år fattar åklagare beslut om lagföring (straffföreläggande, åtalsunderlåtelse eller åtal) beträffande mellan cirka 250 och 400 brottsmisstankar, se tabellen nedan. Polismyndigheten och åklagarväsendet har under utredningsarbetet framfört att förundersökningar avseende folkbokföringsbrott i stor ut-

sträckning utreds i ärenden där annan brottslighet utreds samtidigt. Exempelvis kan en husrannsakan i en brottsutredning om folkbokföringsbrott leda till att en förundersökning om narkotikabrott inleds. Åklagare och förundersökningsledare vid Polismyndigheten använder sig i sådana brottsutredningar av reglerna om förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § rättegångsbalken för att inte inleda eller för att lägga ned en utredning om folkbokföringsbrott.

**Tabell 17.5 Antal beslutade brottsmisstankar
av Åklagarmyndigheten fördelat efter beslut**

		2024	2023	2022	2021
Förundersökning (FU) inleds inte	FU-begränsning	100	10	50	89
	Ej brott under allmänt åtal	49	16	22	112
	Går ej att utreda	432	77	184	403
	Totalt	581	103	256	604
FU läggs ned	FU-begränsning	223	163	179	144
	Bevisproblem	110	56	227	234
	Ej anledning att fullfölja FU	110	57	216	235
	Övrigt	0	0	0	1
	Totalt	443	276	622	614
FU-ledning överlämnas till utredande myndighet*	Ej skäl för åklagarledd FU	389	155	142	218
	Komplettering/samordning	91	41	39	24
	Totalt	480	196	181	242
Brottsmisstanken avslutas	Konsumtion	10	2	1	1
	Brottsmisstanke – dubblett	35	7	25	44
	Övrigt	102	11	5	21
	Totalt	147	20	31	66
Åtal väcks inte	Bevisproblem	107	74	63	46
	Ej tillräckliga skäl	30	19	21	24
	Totalt	137	93	84	70
Strafföreläggande		14	26	30	30
Åtalsunderlåtelse		17	10	15	8
Åtal		372	277	215	257
Totalt		2 191	1 001	1 434	1 891

*"Förundersökningsledning överlämnas till utredande myndighet" anges i den här statistiken som ett beslut men utredningen om misstankarna kan alltså vara pågående.

Källa: Åklagarmyndigheten.

Inom Ekobrottsmyndigheten behandlas bara ett fåtal misstankar om brott enligt folkbokföringslagen. Av dessa leder endast några få till beslut om lagföring. Tabellen nedan visar antalet beslutade brottsmisstankar av Ekobrottsmyndigheten fördelat efter beslut under ett år.

**Tabell 17.6 Antal beslutade brottsmisstankar
av Åklagarmyndigheten fördelat efter beslut**

		2024	2023	2022	2021	2020
Förundersökning inleds inte	FU-begränsning	2	2	0	0	–
	Övriga skäl	0		2	1	–
	Totalt	2	2	2	1	–
Förundersökning läggs ned	FU-begränsning	3	3	2	2	–
	Bevisproblem	2	3	0	0	1
	Övriga skäl	3	3	1	3	–
	Totalt	8	9	3	5	1
Strafföreläggande		0	0	0	1	–
Åtalsunderlåtelse		0	0	2	–	–
Åtal		4	4	2	3	–
Övriga beslut		3	3	0	0	0
Totalt		17	18	9	10	1

Källa: Ekobrottsmyndigheten.

Antal beslut om lagföring av åklagare ligger i linje med uppgifterna från Brå om antal lagföringar. Det ska framhållas att i de sistnämnda uppgifterna ingår inte strafförelägganden som inte godkänts eller åtal som lagts ned eller ogillats. Enligt uppgifter från Brå lagförs årligen drygt 200 brott enligt 42 § folkbokföringslagen. Majoriteten av dessa lagföringar avser domar. Det framgår av tabellen nedan. Med lagförda brott avses i sammanhanget samtliga brott som enskilda individer lagförts för. Dessa bygger på antal brott i lagföringsbeslut, vilket innebär att om samma brott begicks av tre personer tillsammans så räknas det i statistiken som tre lagförda brott. Antal lagförda brott år 2024 enligt folkbokföringslagen publiceras av Brå först i slutet av maj 2025 varför uppgifterna för det året inte framgår av tabellen nedan.

Tabell 17.7 Antal lagförda brott ^{a, b} enligt folkbokföringslagen efter lagföringstyp

	2023	2022	2021	2020	2019	2018
Lagförda brott genom åtalsunderlåtelse	10	17	8	5	–	–
Lagförda brott genom strafföreläggande	24	24	30	1	–	–
Lagförda brott genom domslut	222	174	166	46	4	–
Totalt	256	215	204	52	4	–

a) Med brott avses både huvudbrott och bibrott.

b) Försök, förberedelse, stämpling, medhjälp, anstiftan, underlåtenhet att avslöja och underlåtenhet att hindra är inkluderade i respektive brott i statistikuppgifterna från Brå. Detta betyder att ett lagföringsbeslut med huvudbrottet folkbokföringsbrott även kan vara grovt folkbokföringsbrott och medhjälp till sådant brott.

Källa: Brå.

En person kan i ett och samma lagföringsbeslut förklaras skyldig till flera brott. I statistiken från Brå anges i sådana fall ett huvudbrott. Som huvudbrott väljs det brott i lagföringsbeslutet som har den strängaste straffskalan. Om två brott har samma straffskala, väljs slumpmässigt ett av brotten som huvudbrott. I tabellen nedan anges antal lagförda brott då brott enligt folkbokföringslagen angavs vara huvudbrottet.

Tabell 17.8 Antal lagförda brott ^a enligt folkbokföringslagen efter huvudbrott och bibrott

	2023	2022	2021	2020	2019	2018
Huvudbrott	170	162	160	44	4	–
Bibrott	86	53	44	8	–	–
Totalt	256	215	204	52	4	–

a) Försök, förberedelse, stämpling, medhjälp, anstiftan, underlåtenhet att avslöja och underlåtenhet att hindra är inkluderade i respektive brott i statistikuppgifterna från Brå. Detta betyder att ett lagföringsbeslut med huvudbrottet folkbokföringsbrott även kan vara grovt folkbokföringsbrott och medhjälp till sådant brott.

Källa: Brå.

Av tabellen nedan framgår att de som lagförs för brott enligt folkbokföringslagen i stort sett i samtliga fall var 21 år eller äldre vid brottet. Endast enstaka personer som vid gärningen var under 21 år har lagförts för brott enligt folkbokföringslagen sedan år 2018.

Tabell 17.9 Antal lagförda brott ^a enligt folkbokföringslagen efter ålder

	2023	2022	2021	2020	2019	2018
15–20	12	9	6	1	–	–
21–	244	206	198	51	4	–
Totalt	256	215	204	52	4	–

a) Försök, förberedelse, stämpling, medhjälp, anstiftan, underlåtenhet att avslöja och underlåtenhet att hindra är inkluderade i respektive brott i statistikuppgifterna från Brå. Detta betyder att ett lagföringsbeslut med huvudbrottet folkbokföringsbrott även kan vara grovt folkbokföringsbrott och medhjälp till sådant brott.

Källa: Brå.

Från Domstolsverket har utredningen hämtat in uppgifter om förekomsten av misstankar om brott enligt 42 § folkbokföringslagen i inkommande och avgjorda mål i landets tingsrätter, se tabellen nedan. Det ska framhållas att uppgifterna om förekomst av brottsmisstankar inte säger något kring om en misstanke har lett till lagföring och i så fall vilken påföljd som bestämts.

Tabell 17.10 Antal inkomna och avgjorda mål med förekomst av misstankar om brott enligt 42 § folkbokföringslagen

	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018
Antal inkomna brottmål (avgjorda brottmål)							
Folkbokföringsbrott	319 (330)	239 (260)	225 (207)	223 (179)	110 (44)	16 (7)	2 (1)
Grovt folkbokföringsbrott	4 (4)	2 (3)	1 (1)	2 (0)	–	–	–
Medhjälp till folkbokföringsbrott	–	1 (1)	–	–	–	–	–
Totalt	323 (334)	241 (263)	226 (208)	225 (179)	110 (44)	16 (7)	2 (1)

Källa: Domstolsverket.

17.2.2 Rättsfall

Inledning

I detta avsnitt redogör vi för de domar som sedan folkbokföringsbrottet återinfördes år 2018 och fram till den 8 augusti 2024 meddelats och som innehåller åtal för grovt folkbokföringsbrott eller medhjälp till folkbokföringsbrott. Såvitt känt för utredningen har endast sju åtal för sådan brottslighet prövats genom dom. Sex av

dem gäller grovt folkbokföringsbrott och ett rör medhjälp till folkbokföringsbrott.

Domar där åtal för grovt folkbokföringsbrott prövats

Svea hovrätts dom den 31 januari 2024 i mål nr B 5144-23

Södertörns tingsrätt frikände den 27 mars 2023 i mål nr B 4439-21 en person från bland annat grovt folkbokföringsbrott. Enligt åtalet för det brottet hade den tilltalade lämnat oriktig uppgift till grund för folkbokföring till Skatteverket när han anmälde flyttning till annan adress, vilket inneburit fara i bevishänseende. I åtalet angavs vidare att brottet var grovt med hänsyn till att anmälan skett till en av Skatteverkets handläggares adress i syfte att hämnas ett tidigare beslut om folkbokföring.

Tingsrätten bedömde att samtliga rekvisit för folkbokföringsbrott var uppfyllda. Beträffande frågan om gärningen skulle rubriceras som grovt folkbokföringsbrott konstaterade rätten följande. För att ett brott ska bedömas som grovt folkbokföringsbrott krävs ett systematiskt förfarande, att det rör sig om omfattande brottslighet eller liknande. Ett brott kan anses grovt t.ex. om en person försöker folkbokföra ett flertal personer med falska uppgifter eller om en person försöker få utländska personer folkbokförda i Sverige trots att personerna inte har för avsikt att bosätta sig i landet. Tingsrätten ansåg vid en samlad bedömning att den tilltalade inte hade gjort sig skyldig till grovt folkbokföringsbrott. Med beaktande av att folkbokföringsbrott av normal svårighetsgrad var preskriberat ogillade tingsrätten åtalet.

Efter åklagarens överklagande fastställde Svea hovrätt tingsrättens dom med motiveringen att hovrätten fullt ut delade tingsrättens bedömning i skuldfrågan. Hovrättens dom har fått laga kraft. Såväl i tingsrätten som i hovrätten rörde målen flera tilltalade och åtal.

Hovrätten för Västra Sveriges dom den 17 maj 2024 i mål nr B 1358-24

Enligt gärningsbeskrivningen hade den tilltalade efter att tidigare ha blivit dömd för folkbokföringsbrott fortsatt att vara folkbokförd på andra adresser än där han faktiskt bott. Gärningsbeskrivningen

innehöll vidare att den tilltalade underlåtit att anmäla flyttning till adressen där han faktiskt bott och lämnat oriktig uppgift om flytt till den adress där han blev folkbokförd. Enligt åtalet var brottet grovt eftersom brottsligheten utövades systematiskt och utgjorde lagtrots.

Halmstads tingsrätt dömde den tilltalade för grovt folkbokföringsbrott till villkorlig dom och 50 dagsböter den 19 december 2023 i mål nr B 1472-23. Tingsrätten fann att åklagarens gärningspåstående var styrkt och att ingen ansvarsbefriande grund förelåg. Tingsrätten konstaterade vidare att samtliga omständigheter i det enskilda fallet ska beaktas när det gäller rubriceringsfrågan. Enligt tingsrätten utgjorde det lagtrots att den tilltalade efter att ha dömts för folkbokföringsbrott fortsatt att underlåta att till Skatteverket anmäla rätt folkbokföringsadress och att brottet utövats systematiskt. Tingsrätten bedömde därmed att brottet skulle rubriceras som grovt folkbokföringsbrott. Beträffande påföljden bedömde tingsrätten att brottets straffvärde motsvarade fängelse i en månad men att varken brottets art eller den tilltalades tidigare brottslighet hindrade att påföljden bestämdes till villkorlig dom i förening med dagsböter.

Åklagaren överklagade domen och yrkade att påföljden skulle bestämmas till fängelse. Hovrätten för Västra Sverige fastställde tingsrättens dom. Hovrätten ansåg att bevisningen styrkte att den tilltalade gjort sig skyldig till folkbokföringsbrott i enlighet med åtalet. Beträffande påföljdsvalet uttalade hovrätten att varken brottets straffvärde eller art eller den tilltalades tidigare brottslighet talade för en fängelsepåföljd. Hovrättens dom har fått laga kraft.

Svea hovrätts dom den 25 september 2024 i mål nr B 13957-23

Efter åtal för grovt folkbokföringsbrott dömde Stockholms tingsrätt den 19 oktober 2023 i mål nr B 19315-22 en person för folkbokföringsbrott. Påföljden bestämdes till 70 dagsböter.

Enligt åtalet hade den tilltalade varit folkbokförd på en adress och flyttat till en annan bostad men underlåtit att anmäla flytten trots en skyldighet att göra det. Underlåtenheten varade enligt åtalet under en period om knappt fyra år. Brottet borde enligt åklagaren bedömas som grovt eftersom det avsett en längre tid och eftersom den tilltalade under större delen av den tiden innehaft uppdrag som ledamot av kommunfullmäktige och kommunstyrelse. Tingsrätten fann det

styrkt att den tilltalade med uppsåt under tre av påstådda fyra år begått det som åklagaren påstått. Beträffande frågorna om rubricering och straffvärde uttalade tingsrätten följande. En tidsperiod om tre år utan andra försvårande omständigheter kan inte leda till att gärningen ska bedömas som grov. Felaktig folkbokföring för att få politiska uppdrag har inte nämnts i förarbetena som ett skäl för att ett folkbokföringsbrott ska bedömas som grovt. Ett sådant förhållande kan dock vägas in i straffskärpande riktning vid bedömningen av gärningens straffvärde inom ramen för folkbokföringsbrott inom den s.k. normalgraden. Tingsrätten dömde den tilltalade för folkbokföringsbrott och bestämde påföljden till 70 dagsböter efter beaktande av den försvårande omständigheten att gärning begåtts i syfte att kunna inneha ett visst politiskt uppdrag.

Domen överklagades till Svea hovrätt av både åklagaren och den tilltalade. Åklagaren justerade gärningsbeskrivningen genom tillägget "Underlåtenheten har medfört fara i bevishänseende.". Hovrätten ändrade tingsrättens dom på så sätt att brottstiden bestämdes till en längre tid och höjde dagsbotens belopp. I fråga om rubricering delade hovrätten, även med beaktande av den brottstid som hovrätten funnit styrkt, helt tingsrättens bedömning av gärningen.

Hovrättens dom överklagades. Högsta domstolen har den 17 mars 2025 i mål nr B 7898-24 beslutat att inte meddela prövningstillstånd.

Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 27 september 2024 i mål nr B 1947-24

Den 23 april 2024 dömde Malmö tingsrätt i mål nr B 5573-23 en person för bland annat folkbokföringsbrott. Åtalet innehöll en gärningsbeskrivning om grovt folkbokföringsbrott enligt i huvudsak följande. Den tilltalade har under drygt tre och ett halvt år på egen begäran varit registrerad som utvandrad ur riket trots att så inte var fallet. Brottet bör bedömas som grovt då den tilltalade, som aldrig hade för avsikt att utvandra, med angivet förfarande systematiskt och under en längre tidsperiod kunnat undgå myndigheters kontroll och granskning samtidigt som denne fortsatte att bedriva sin enskilda näringsverksamhet. Tingsrätten fann att den tilltalade begått en gärning som var att bedömas som ett folkbokföringsbrott och skulle dömas för sådant brott eftersom någon ansvarsfrihetsgrund inte förelåg. Beträffande rubriceringen konstaterade tingsrätten att aktuell

situation inte diskuterats i förarbetena till straffbestämmelserna. Tingsrätten såg dock allvarligt på det förhållandet att den tilltalades agerande pågått under lång tid och medfört att den tilltalade undgått Skatteverkets granskning men bedömde inte folkbokföringsbrottet som grovt. Domstolen bedömde att delar av gärningen var preskriberad och dömde den tilltalade för folkbokföringsbrott med en brottstid om ett år. Den tilltalade dömdes även för andra brott.

Åklagaren överklagade till Hovrätten över Skåne och Blekinge och begärde bland annat att folkbokföringsbrottet ska bedömas som ett grovt folkbokföringsbrott.

Hovrätten ogillade åtalet för grovt folkbokföringsbrott. Hovrätten fann liksom tingsrätten det bevisat att den tilltalade gjort det åklagaren lagt honom till last och instämde i tingsrättens bedömning i fråga om rubricering. Hovrätten kom dock fram till att gärningen var preskriberad.

Hovrättens dom överklagades. Högsta domstolen har den 5 november 2024 i mål nr B 7635-24 beslutat att inte meddela prövnings-tillstånd.

Varbergs tingsrätts dom den 1 februari 2022 i mål nr B 34-21

Genom domen dömdes den tilltalade för bland annat grovt folkbokföringsbrott. Enligt åtalet för brottet hade den tilltalade lämnat oriktig uppgift till grund för beslutet om folkbokföring genom att skriva sig på annan adress än där han bott. Brottstiden angavs till drygt tre år. Åtalet innehöll även att uppgiftslämnandet inneburit fara i bevishänseende, bland annat eftersom den tilltalades sambo under delar av brottstiden åtnjutit ersättning från Försäkringskassan såsom ensamstående. Tingsrätten dömde den tilltalade för grovt folkbokföringsbrott i enlighet med åtalet. Domstolen angav inga närmre skäl till att gärningen rubricerades som grovt folkbokföringsbrott. Domen har fått laga kraft.

Göteborgs tingsrätts dom den 7 juni 2024 i mål nr B 6946-24

Åtalet för grovt folkbokföringsbrott innehöll en gärningsbeskrivning med i huvudsak följande innehåll. Den tilltalade har till Skatteverket lämnat en oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring

genom att han har anmält flytt till en polismans hemadress. Uppgiften var oriktig eftersom den tilltalade inte hade flyttat dit eller avsåg att flytta dit. Förfarandet innebar fara i bevishänseende. Brottet ska bedömas som grovt eftersom den tilltalade begått gärningen i syfte att hämnas en åtgärd i polismannens myndighetsutövning. Den tilltalade åtalades samtidigt bland annat för förgripelse mot tjänsteman för samma handlande.

Tingsrätten fann att den tilltalade hade gjort sig skyldig till ett folkbokföringsbrott men ansåg att de omständigheter som åklagaren gjort gällande inte var sådana som gör att en gärning ska bedömas som grov. Den tilltalade dömdes därmed för folkbokföringsbrott av normalgraden. Tingsrätten dömde den tilltalade även för bland annat förgripelse mot tjänsteman efter att ha funnit utrett bland annat att den tilltalade utan godtagbara skäl folkbokfört sig på polismannens hemadress. Domen har fått laga kraft.

Dom där åtal för medhjälp till folkbokföringsbrott prövats

Halmstads tingsrätts dom den 23 maj 2023 i mål nr B 460-23

Enligt åtalet hade den tilltalade med råd eller dåd främjat en annan persons gärning att begå folkbokföringsbrott genom att – efter frågan från och i samråd med denne – med uppsåt låta denne folkbokföra sig felaktigt på den tilltalades bostadsadress. Tingsrätten frikände den tilltalade. Enligt domen hade den tilltalade låtit en vän flytta in hos sig och i samband med det hade vännen folkbokfört sig hos den tilltalade. Av domen framgår att vännen flyttade från den tilltalade en dag senare när det stod klart att boendesituationen inte fungerade samt att den tilltalade då uppmanade sin vän att folkbokföra sig på en annan adress. Tingsrätten bedömde att den tilltalade genom det agerandet får anses ha uppfattat att han gjort det som ålegat honom samt att det med anledning av den tilltalades uppgifter får tas för visst att denne saknade insikt om att någon ytterligare skyldighet förelegat. Domstolen bedömde därmed att den tilltalade saknade uppsåt. Domen har fått laga kraft.

17.3 Utvärdering

17.3.1 Sammanfattande iakttagelser

Av uppgifterna som presenterats i avsnittet ovan framgår att av samtliga misstankar om brott enligt folkbokföringslagen som anmäls till brottsbekämpande myndigheter leder endast en mycket liten del till att åklagare utfärdar straffföreläggande eller beslutar om åtal eller åtalsunderlåtelse. Av dessa avser bara ett fåtal misstankar om grovt folkbokföringsbrott eller medhjälp till folkbokföringsbrott. Det förhållandet att åklagare i endast en mindre del av alla misstankar om brott enligt folkbokföringslagen fattar beslut om lagföring (utfärdar straffföreläggande eller beslutar om åtal eller åtalsunderlåtelse) leder naturligtvis till att faktisk lagföring för sådant brott sker i begränsad omfattning. Lagföring sker främst genom dom. I de flesta fall är folkbokföringsbrottet huvudbrott. Den absoluta majoriteten av de personer som lagförs för folkbokföringsbrott är över 20 år.

17.3.2 Diskrepansen mellan brottsanmälningar samt åtal och lagföringar

Antal anmälda brott enligt 42 § folkbokföringslagen som Brå redovisar (drygt 7 000 år 2024) avser samtliga anmälningar som registrerats hos de angivna myndigheterna. Anmälningarna kan komma till en myndighet utifrån eller göras av myndigheten efter att en misstanke om brott har uppkommit i myndighetens verksamhet. Detta innebär bland annat att samtliga misstankar om brott som upptäcks under Polismyndighetens arbete omfattas. Utreder Polismyndigheten t.ex. ett mord och misstanke om att någon begått ett folkbokföringsbrott registrerar myndigheten båda dessa brottsmisstankar. Störst del av anmälningarna om brott enligt folkbokföringslagen uppkommer under Polismyndighetens arbete och registreras hos Polismyndigheten.

Brottsanmälningarna som ingår i Brås statistik kan avse samma gärning. Följande är ett exempel på när en gärning anmäls två gånger. En misstanke om ett begånget eller pågående folkbokföringsbrott kan uppkomma hos Polismyndigheten och registreras där (första anmälan). Därefter anmäler Polismyndigheten misstanken till Skatteverket för bosättningsutredning och lägger därefter ned sitt ärende.

När Skatteverket är klar med bosättningsutredningen sker en ny anmälan avseende samma gärning till Åklagarmyndigheten (andra anmälan). Det sker ingen samordning mellan anmälningar som görs av olika personer eller myndigheter, t.ex. mellan de anmälningar som Polismyndigheten gör till Skatteverket och som Skatteverket sedermera eventuellt gör till Åklagarmyndigheten. Det går därmed inte att bedöma hur många brottsanmälningar av alla som ingår i Brås statistik som avser samma gärning. Av detta skäl bedömer vi att de anmälningar om brott enligt 42 § folkbokföringslagen som Brå redovisar inte ger en tillförlitlig bild av mängden folkbokföringsbrott som begås. Av än större betydelse för den slutsatsen är att Skatteverket årligen mottar långt över 100 000 flyttanmälningar som är sent inkomna (se tabell 14.2 i avsnitt 14.4) men som myndigheten, på grund av automatiserad handläggning, inte anmäler.

Polismyndigheten avslutar omkring 4 000 ärenden om folkbokföringsbrott varje år. I cirka 10 procent av de avslutade ärendena inleds inte förundersökning. Det vanligaste skälet är att brottet inte går att utreda. Även förhållandena att det inte finns anledning att anta brott och att förutsättningar för åtalsunderlåtelse föreligger är vanliga anledningar till att inte inleda förundersökning. Beslut om att avsluta ärendet efter inledd förundersökning fattas i omkring 80 procent av fallen. Att det inte finns anledning att fullfölja förundersökningen och förundersökningsbegränsning med stöd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse anges som skäl till att en förundersökning läggs ned i majoriteten av fallen. Den omständigheten att brottet är preskriberat utgör endast i mycket få fall anledningen till att inte inleda eller fullfölja en förundersökning. Av samtliga avslutade ärenden överlämnas endast ungefär 10 procent till åklagare för vidare handläggning.

Det står klart att av de brott som åklagare utreder inleds inte förundersökning eller läggs förundersökningen ned i mycket stor omfattning. Anledningarna till detta är flera. Den vanligaste orsaken till att åklagare inte inleder förundersökning är att åklagare bedömer att brottet inte går att utreda (se tabell 17.5). En anledning till det är att åklagare bedömer att en misstänkts flyttning utomlands i många fall utgör hinder för en brottsutredning medan Skatteverket generellt

anser att en skyldighet att anmäla misstänkt folkbokföringsbrott föreligger även i sådana fall.¹

Som framgår ovan lägger åklagare ned förundersökningar om folkbokföringsbrott i stor omfattning (se tabell 17.5). Som skäl anges förundersökningsbegränsning, bevisproblem och att det inte finns anledning att fullfölja förundersökningen av annan anledning. Samtliga är vanligt förekommande orsaker till att en förundersökning läggs ned. Från såväl Åklagarmyndigheten som Polismyndigheten har det framförts att folkbokföringsbrott ofta förekommer i brottsutredningar om annan och ofta grövre brottslighet och att misstankar om folkbokföringsbrott i sådana blandade brottsutredningar i stor omfattning läggs ned genom förundersökningsbegränsning. Enligt uppgift från Åklagarmyndigheten är det ovanligt att åklagare väcker åtal för folkbokföringsbrott separat om det finns allvarigare brottslighet att åtala för. Den uppgiften får stöd av det förhållandet att beträffande närmare 80 procent av de lagföringar som skett avseende folkbokföringsbrott har folkbokföringsbrottet utgjort huvudbrottet, dvs. varit det enda åtalade brottet eller brottet med den strängaste straffskalan.

17.3.3 Få åtal för grovt folkbokföringsbrott och medhjälp till folkbokföringsbrott

Är ett folkbokföringsbrott med hänsyn till att brottsligheten utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars att anse som grovt, döms för grovt folkbokföringsbrott. Som framgått har åklagare endast ett fåtal gånger sedan straffbestämmelser om folkbokföringsbrott återinfördes åtalat för grovt folkbokföringsbrott. Med beaktande av detta samt att domstol i ännu mindre omfattning dömt för sådant brott, går det inte att med säkerhet fastställa något mönster i när ett folkbokföringsbrott bedöms som grovt av åklagare eller

¹ Bestämmelser om Skatteverkets anmälningsskyldighet avseende folkbokföringsbrott finns i 11 § första och andra stycket folkbokföringsförordningen. Det saknas auktoritativa uttalanden om dessa bestämmelser. Det finns emellertid motsvarande regler i andra författningar, t.ex. i 17 § skattebrottslagen. Vid tolkningen av 11 § folkbokföringsförordningen framstår det som naturligt att söka ledning i förarbetsuttalanden till sådana motsvarande bestämmelser (se prop. 1982/83:134 s. 28 och 40). Med utgångspunkt i att syftet med att göra brottsanmälningar får förutsättas vara att sådana ska göras endast när de kan leda till förundersökning och lagföring samt med angiven tolkning bör redan det förhållandet att en förundersökning inte är aktuell, oavsett orsak, rimligen befria Skatteverket från skyldighet att anmäla brott enligt 42 § folkbokföringslagen. Frågan om i vilka fall anmälan kan underlåtas bör dock omhändertas i samråd mellan myndigheterna snarare än i denna utredning.

domstol. Dock kan framhållas att det inte i någon av de domar som vi redogjort för ovan har framkommit att det finns kopplingar mellan folkbokföringsbrottet och kriminella nätverk. Detsamma gäller den enda domen om medhjälp till folkbokföringsbrott.

Visserligen kan varje oriktigt uppgiftslämnande till Skatteverket till grund för beslut om folkbokföring utgöra ett folkbokföringsbrott. Under vårt utredningsarbete har vi dock inte funnit eller uppmärksammat på någon situation då andra uppgifter än de om en persons egen bosättning legat till grund för sådant brott. Kravet på systematik eller större omfattning enligt nuvarande ordning kopplas därmed i praktiken till en enskilds uppgiftslämnande om egen bosättning, t.ex. att gärningsmannen flera gånger anmäler en felaktig bostadsadress eller vid flera flyttningar underlåter att anmäla den korrekta adressen. Enligt uppgifter från Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket är sådant handlande ovanligt.

I sammanhanget ska också nämnas att det från Åklagarmyndigheten under utredningsarbetet har framförts att de misstankar om folkbokföringsbrott som utreds av myndigheten mycket sällan avser gärningar som begåtts systematiskt eller i större omfattning. En förklaring till att folkbokföringsbrott inte ens i sådana fall prioriteras kan vara att straffvärdet i förhållande till sammanhängande brottslighet är lågt och därför anses bli tillräckligt och adekvat bestraffat genom påföljden för ett allvarigare brott. En annan förklaring kan vara att handlandet ofta bedöms som medhjälp till folkbokföringsbrott som inte är grovt med en normalpåföljd om böter. Dessa förklaringar har utredningens experter från både Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten pekat på under utredningsarbetet. Den låga utredningsfrekvensen leder till att större "härvor" av folkbokföringsbrott inte upptäcks. Under utredningsarbetet har det från nämnda myndigheter framförts att det skulle finnas ett tydligare incitament till att fullfölja utredning om folkbokföringsbrott om flera av dem kunde bedömas som grova.

18 Bör ytterligare anmälningsskyldighet införas i folkbokföringslagen?

18.1 Inledning

Enligt 2 § andra stycket förordningen med instruktion för Skatteverket ska uppgifterna i folkbokföringen spegla befolkningens bostättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. En förutsättning för att så ska kunna vara fallet är att förändrade förhållanden kommer till Skatteverkets kännedom. Som redovisats i avsnitt 14.2.4 och 14.2.5 finns det därför bestämmelser om enskildas anmälningsskyldighet och myndigheters underrättelse- och uppgiftsskyldighet. Informationsutbyte myndigheter emellan i syfte att tillgodose korrekt beslutsunderlag regleras t.ex. i 12–15 §§ folkbokföringsförordningen och genom lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Våra direktiv i denna del tar emellertid sikte endast på om ytterligare anmälningsskyldighet bör åläggas enskilda.

En anmälningsskyldighet kan avse antingen eget handlande eller annans handlande. Den anmälningsskyldighet för enskilda som enligt nuvarande ordning finns i folkbokföringslagen är kopplad till en persons egen flyttning och avser alltså en persons eget handlande (se 25, 26 och 27 §§ folkbokföringslagen).

I vår analys kommer vi att granska om ytterligare anmälningskyldighet som avser bostättningsuppgifter bör införas. Beträffande sådana uppgifter har det under utredningens arbete inte framkommit att det finns behov av ytterligare anmälningsskyldighet till Skatteverket för enskilda avseende den egna boendesituationen. När det

gäller bosättningsuppgifter kommer vi därför endast att behandla frågan om ytterligare anmälningsskyldighet för enskilda som avser annan persons felaktiga bosättningsuppgifter bör införas i folkbokföringslagen. En sådan anmälningsskyldighet skulle kunna avse misstanke om annan persons brott enligt folkbokföringslagen. Man kan normalt utgå från att den som är folkbokförd på en plats där han eller hon inte är bosatt antingen har lämnat en oriktig uppgift om sin bosättning eller har underlåtit att anmäla sin nya bosättning. I objektiv mening föreligger då ett folkbokföringsbrott. Många gånger finns det sannolikt också subjektiv täckning för de objektiva brottsrekvisiten, eftersom den uppgiftsskyldige troligen vanligtvis känner till oriktigheterna. Ett folkbokföringsbrott föreligger då. I sådana situationer skulle en anmälan om annans felaktiga folkbokföring innebära en anmälan om annans brottslighet. Som kommer att redovisas närmare i det följande finns i svensk rätt uppgiftsskyldighet för annans brott endast vid mycket allvarlig brottslighet.

Regleringen i folkbokföringslagen tar huvudsakligen sikte på att fastställa var en person ska anses bosatt. Folkbokföring enligt folkbokföringslagen innebär dock inte endast fastställande av en persons bosättning. Som tidigare nämnts innebär folkbokföring även registrering av de uppgifter om personen som enligt folkbokföringsdatabaslagen får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Till dessa uppgifter hör personnummer, namn, adress, lägenhetsnummer, folkbokföringsort, civilstånd och andra familjeförhållanden. Det har under vårt utredningsarbete förts fram från Skatteverket att det finns behov av ytterligare anmälningsskyldighet i avseenden som inte tar sikte på bosättningsuppgifter. Vi kommer därför i vår analys att även behandla frågan om det finns skäl för ytterligare anmälningsskyldighet som avser andra felaktiga eller ofullständiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen än bosättningsuppgifter. I linje med den anmälningsskyldighet som gäller nu enligt folkbokföringslagen har vi avgränsat vår analys i denna del till anmälningsskyldighet för en persons egna uppgifter.

18.2 Enskildas anmälningsskyldighet till Skatteverket avseende annan persons bosättningsuppgifter

Utredningens bedömning: Det bör inte införas anmälningsskyldighet till Skatteverket för enskilda avseende en annan persons bosättningsuppgifter.

I folkbokföringslagen finns i egentlig mening ingen skyldighet för en enskild att anmäla uppgifter som gäller en annan persons handlande. Visserligen innehåller lagen bestämmelser om att vårdnadshavare ska göra anmälan enligt 25, 26 eller 27 § folkbokföringslagen för sina barn, men det följer av deras ställning som legal ställföreträdare.

Bestämmelser om anmälningsskyldighet avseende andra personers handlande är ovanliga i svensk lagstiftning. En skyldighet att anmäla personers beteende eller tillstånd finns dock inom vissa verksamheter och för vissa personer i deras tjänsteutövning, främst inom hälso- och sjukvården. Exempelvis ska en läkare i vissa fall anmäla till socialnämnden om en patient med missbruk behöver omhändertas, till Transportstyrelsen om en person är olämplig att ha körkort eller till Polismyndigheten om en person är olämplig att ha skjutvapen. Anmälningsskyldighet som rör annans beteende eller tillstånd finns också för myndigheter och anställda vars verksamhet berör barn och unga vid kännedom eller misstanke om att ett barn far illa (se 14 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). Anmälningsplikten enligt bestämmelsen är obligatorisk och åsidosättande av den kan medföra disciplinansvar eller åtal för tjänstefel. För enskilda finns däremot endast en *uppmaning* om att anmäla till socialnämnden vid kännedom eller misstanke om att ett barn far illa (se 14 kap. 1 c § socialtjänstlagen). Underlåtenhet att följa uppmeningen kan inte föranleda straffansvar. Gemensamt för de nämnda typerna av anmälningsskyldighet är att de främst avser att skydda en enskild individ eller andra personer.

En anmälningsskyldighet för enskilda är avsedd att ha en handlingsdirigerande effekt. För att en sådan ska få fullt genomslag är det naturligt att den är kopplad till en sanktion om den inte efterföljs. Det anses även från principiell synpunkt olämpligt att lämna i lag eller annan författning givna föreskrifter osanktionerade. (Se Ett effektivare brottmålsförfarande, prop. 1994/95:23 s. 52 och 55 f.) Denna hållning får anses allmänt accepterad. Det har visserligen i

något lagstiftningssammanhang sagts att en anmälningsskyldighet utan sanktion kan ha ett visst signalvärde (se prop. 2020/21:160 s. 74). Det är dock svårt att se att ett sådant värde skulle ha en handlingsdirigerande effekt av betydelse i fråga om anmälningsskyldighet som avser andra personer.

Reglering om straffsanktionerad skyldighet för enskilda avseende att anmäla eller annars avslöja annans brottsliga handlande finns i brottsbalken. Men utgångspunkten där är den motsatta. I svensk rätt finns nämligen ingen allmän skyldighet att vara verksam för att avslöja eller hindra brott. Beträffande vissa särskilt angivna brott föreligger dock en skyldighet att under angivna förutsättningar anmäla eller annars avslöja ett förestående eller pågående brott (se 23 kap. 6 § brottsbalken). Skyldigheten att avslöja eller förhindra ett brott enligt brottsbalken avser enbart ett fåtal allvarliga brott, såsom våldtäkt, grov våldtäkt, grovt sexuellt utnyttjande av underårig och grovt koppleri. Också inom specialstraffrätten gäller skyldigheten att avslöja eller förhindra brott endast i ett fåtal situationer, nämligen vid folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelse, myteri enligt sjömanslagen, könsstympning av kvinnor samt terroristbrott. Även om anmälan i första hand bör ske till Polismyndigheten kan avslöjande på annat sätt, såsom genom meddelande till den av brottet hotade, vara tillräckligt för strafffrihet (se Bäcklund m.fl., Brottsbalken – En kommentar, Juno, version 24, kommentaren till 23 kap. 6 § brottsbalken).

Redan det förhållandet att anmälningsskyldighet beträffande annans brott sedan länge förutsätter mycket allvarlig brottslighet talar starkt emot en skyldighet för enskilda att anmäla misstanke om annans felaktiga folkbokföring. En anmälan om sådan misstanke är visserligen i formell mening inte en brottsanmälan till en brottsutredande myndighet, men måste ändå anses innefatta en sådan anmälan. Även om den som vid en tänkt sådan anmälningsskyldighet skulle motta en anmälan om felaktig folkbokföring, dvs. Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, inte utreder brott syftar anmälan till att förhindra förekomsten av felaktig uppgift i folkbokföringsbasen och därmed också, i förlängningen eller indirekt, till att avslöja brott. Till bilden hör även att Skatteverket ska anmäla till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till bland annat brott enligt 42 § folkbokföringslagen. I praktiken skulle alltså en anmälningsskyldig-

het till folkbokföringsverksamheten innebära en skyldighet att anmäla brott. Införandet av en sådan plikt för enskilda skulle resultera i ett betydande avsteg från gängse ordning att straffbelägga underlåtenhet att anmäla ett brott där böter ingår i straffskalan.

Till det kommer att straffansvar för underlåtenhet enligt 23 kap. 6 § brottsbalken kräver att brottet är förestående eller pågående. Ett brott som har kommit till fullbordan är i regel inte längre förestående eller pågående. Folkbokföringsbrott som består av lämnande av oriktig uppgift är normalt fullbordat när uppgiften lämnas och brottet är därför ofta varken förestående eller pågående när oriktigheten kommer till annans kännedom och kan anmälas. I fråga om brott som fortsätter att begås även efter det att brottet är fullbordat består skyldigheten enligt 23 kap. 6 § brottsbalken att avslöja brottet så länge det fortgår. Så skulle vara fallet vid folkbokföringsbrott genom underlåtenhet att anmäla flyttning. Följaktligen skulle endast några men inte andra fall av folkbokföringsbrott omfattas av 23 kap. 6 § brottsbalken.

Vidare skulle ansvar enligt 23 kap. 6 § brottsbalken inte omfatta underlåtenhet att anmäla medhjälp till folkbokföringsbrott. Ansvar för underlåtenhet att avslöja brott torde nämligen inte utdömas, om någon underlåter att avslöja annan medverkan än gärningsmannaskap till huvudbrottet. Den som avslöjar det tilltänkta huvudbrottet men inte avslöjar den planerade medhjälpen kan alltså inte fällas till ansvar. (Se Welamson i Festskrift till Hans Thornstedt, 1983, s. 743.)

Inskränkande verkar också Högsta domstolens bedömning att ansvar för underlåtenhet att avslöja brott är uteslutet om det av utredningen framgår att den som underlåtit att avslöja brottet kan ha varit inblandad i brottet på ett sådant sätt att straffansvar kan aktualiseras. Domstolen uttalade att vid sådana förhållanden är det inte visat att personen kunnat avslöja brottet utan fara för sig själv i den mening som avses i 23 kap. 6 § brottsbalken, t.ex. genom att själv bli misstänkt eller dömd för delaktighet i ett brott. (Se rättsfallet NJA 2017 s. 515.)

Bestämmelserna i 23 kap. 6 § brottsbalken skulle alltså få ett begränsat tillämpningsområde i fråga om underlåtenhet att anmäla folkbokföringsbrott. Det kan dock inte komma i fråga att för sådana brott utforma en annan ansvarsbestämmelse för underlåtenhet att anmäla brott än den som finns i 23 kap. 6 § brottsbalken och som gäller för specialstraffrätten i allmänhet.

Av det sagda följer att det knappast finns förutsättningar för en reform som innebär att underlåten anmälan om annans felaktiga bosättningsuppgifter straffbeläggs. En anmälningsskyldighet som inte kan föranleda straffansvar är enligt vad lagstiftaren uttalat i annat sammanhang principiellt olämplig (se prop. 1994/95:23 s. 52 och 55 f).

Emot en reform om en anmälningsskyldighet avseende annans bosättningsuppgifter talar också att det inte framkommit något påtagligt behov av en sådan reform. Information till Skatteverket om felaktiga bosättningsuppgifter som emanerar från någon annan än den som uppgifterna gäller har på senare tid ökat. Skälet till det har sagts vara främst införandet av myndigheters underrättelseskyldighet till Skatteverket enligt 32 c § folkbokföringslagen (se avsnitt 14.2.5). Andra troliga orsaker till ökningen av underrättelser de senaste åren är ökat politiskt och medialt fokus på felaktig folkbokföring.

Vidare kan påpekas att ytterligare anmälningsskyldighet för enskilda kan förväntas medföra ett ännu större inflöde av information till Skatteverket och följaktligen ökad arbetsbelastning för myndigheten. Skatteverket har uppgett att myndigheten redan har stora utmaningar med att omhänderta inkomna underrättelser om fel i folkbokföringsdatabasen. Enligt Skatteverket påverkar det förtroendet för myndigheten negativt. Vidare kan det uppfattas som en felprioritering av resurser inom folkbokföringsverksamheten att lägga tid på att anmäla misstänkt brottslighet till men för utredning om var den som är felaktigt folkbokförd faktiskt är bosatt och ska vara folkbokförd.

Avslutningsvis kan vi konstatera att en skyldighet för enskilda att anmäla när någon annan felaktigt till Skatteverket uppger den enskildes adress som bostadsadress många gånger skulle träffa gärningar som enligt nuvarande ordning kan bedömas som medhjälp till folkbokföringsbrott och gärningar som enligt vårt förslag ska utgöra ett självständigt brott (se avsnitt 19.5). Som redan framhållits är en skyldighet att ange egen brottslighet oförenlig med den svenska rättsordningen.

Vår slutsats blir alltså att anmälningsskyldighet för enskilda till Skatteverket för annans felaktiga bosättningsuppgifter inte bör införas i folkbokföringslagen.

18.3 Enskildas anmälningsskyldighet till Skatteverket avseende andra uppgifter om egna förhållanden än bosättningsuppgifter

18.3.1 Registrering av uppgifter i folkbokföringsdatabasen

Enligt 1 § folkbokföringslagen ska Skatteverket *fastställa* en persons bosättning och *registrera* uppgifter som enligt lag får förekomma i folkbokföringsdatabasen (se närmare avsnitt 14.1). Skatteverket beslutar om var en person ska vara folkbokförd och i många fall om förvärv eller ändring av personnamn. Övriga uppgifter som får registreras kan ha sitt ursprung i beslut av en annan myndighet än Skatteverket. Så är fallet när det gäller exempelvis medborgarskap och adoption. Uppgifter som får registreras kan också grunda sig i beslut av en utländsk myndighet, vilket gäller t.ex. personnummer som någon har tilldelats i ett annat nordiskt land. Uppgifterna kan emellertid också avse rent faktiska förhållanden såsom födelsetid och inflyttning från utlandet.

För att uppgifter om en enskild ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen krävs att vissa angivna ändamål är uppfyllda. Uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs för samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter, handläggning av folkbokföringsärenden, fullgörande av underrättelse-skyldighet enligt lag eller förordning, framställning av personbevis och andra registerutdrag, aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter, uttag av urval av personuppgifter samt tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av folkbokföringsverksamheten. Uppgifter får även behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Insamlade uppgifter får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in. (Se 1 kap. 4 § samt 2 kap. 1 och 3 §§ lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.)

När Skatteverket registrerar uppgifter i folkbokföringsdatabasen ska en prövning alltid göras av om de formella förutsättningarna för registrering är uppfyllda. Någon egen närmare prövning av de uppgifter som ska registreras inom folkbokföringen ska Skatteverket

däremot normalt inte göra (se rättsfallet RÅ 2000 not. 122). Skatteverket har upplyst att myndighetens granskning av uppgifter som myndigheten registrerar i dag är mer omfattande än vid tiden för det angivna rättsfallet. Exempelvis bedömer Skatteverket numera regelbundet bland annat om ett äktenskap som ingåtts utom landet uppfyller kraven för att kunna erkännas i Sverige innan registrering av uppgift om giftermål sker (se 1 kap. 7 och 8 a §§ lagen [1904:26] om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap).

När en enskild person begär ändring av redan registrerade uppgifter kan dock en mer ingående materiell prövning behövas för att bedöma om uppgifterna ska ändras. En enskild som begär att få registrerade identitetsuppgifter ändrade på den grunden att de är felaktiga har bevisbördan för att dessa är oriktiga och måste även kunna prestera bevisning som innebär att det klart framgår att de uppgifter som han eller hon i stället vill ha registrerade är riktiga. (Se rättsfallet HFD 2019 ref. 9.) Enligt Skatteverkets uppfattning saknas det anledning att se annorlunda på beviskravet när det handlar om beslut om registrering på grund av nya förhållanden.

En person som är svensk medborgare och som även har medborgarskap i en annan stat anses inte ha rätt att få uppgiften om det utländska medborgarskapet registrerad i folkbokföringsdatabasen (se prop. 1990/91:53 s. 40 och rättsfallet RÅ 2002 ref. 93). För att registrering ska kunna ske av en utländsk vigsel krävs att det klart framgår att förutsättningarna för registrering är uppfyllda. En registrering av en utländsk vigsel har vägrats då en av parterna varit under 18 år och några särskilda skäl för att registrering ändå skulle ske inte anförts (se rättsfallet HFD 2012 ref. 17). Registrering av uppgift om faderskap ska ske i enlighet med de föreskrifter om fastställelse av faderskap som finns i föräldrabalken och lagen (1985:367) om föräldraskap i internationella situationer. En DNA-analys anses inte uppfylla de krav på fastställelse genom domstolsavgörande eller bekräftelse som anges i föräldrabalken eller lagen om föräldraskap i internationella situationer (se rättsfallet HFD 2012 ref. 31). Saknas stöd i svensk lag kan ett i utlandet fastställt föräldraskap inte ligga till grund för registrering i folkbokföringen.

Skatteverkets möjlighet att utreda och kontrollera de uppgifter som får registreras i folkbokföringsdatabasen är i hög grad begränsad till att rikta sig mot den enskilde som uppgifterna rör. Skatteverket

får förelägga en person som kan antas vara skyldig att göra en anmälan enligt folkbokföringslagen, att antingen göra en sådan anmälan eller lämna de uppgifter eller visa upp de handlingar som behövs för att fullgöra anmälningsskyldigheten. Skatteverket får även i annat fall förelägga en person att lämna de uppgifter eller visa upp de handlingar som behövs för kontroll eller komplettering av andra uppgifter än bosättningsuppgifter om en person som får föras in i folkbokföringsdatabasen. I föreläggandet ska det anges vilka uppgifter som ska lämnas eller vilka handlingar som ska visas upp. (Se 31 § folkbokföringslagen.) Beträffande bosättningsuppgifter har Skatteverket vidare möjligheter till utredning och kontroll. I sådana fall får Skatteverket begära in uppgifter från vissa andra personer än den enskilde, t.ex. en fastighetsägare, och besluta om kontrollbesök (se 32 och 32 a §§ folkbokföringslagen).

18.3.2 Anmälningsskyldighet avseende andra uppgifter om egna förhållanden än bosättningsuppgifter bör inte införas

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon anmälningsskyldighet till Skatteverket för enskilda avseende andra uppgifter om egna förhållanden än bosättningsuppgifter.

Inledning

Anmälningsskyldigheten för enskilda enligt 25, 26 och 27 §§ folkbokföringslagen som utlöses i samband med flyttning omfattar enligt utredningens bedömning även andra uppgifter än bosättningsuppgifter. Dit hör uppgifter om personens identitet. (Se närmare avsnitt 15.1.3, där vi även redovisar Skatteverkets delvis annorlunda hållning avseende vilka uppgifter som krävs för att anmälningsskyldigheten ska anses fullgjord.)

I folkbokföringslagen finns även en skyldighet för enskilda att anmäla ett barns födelse till Skatteverket om barnet föds inom landet och i vissa angivna fall om barnet föds utom landet (se 24 § och 2 § andra stycket folkbokföringslagen). Skyldigheten gäller dock i första hand inrättningen där barnet föds eller barnmorskan som hjälper till

vid födseln och endast i andra fall vårdnadshavarna. Skyldigheten att anmäla ett barns födsel omfattas inte av straffbestämmelserna i folkbokföringslagen.

Utöver nu nämnda situationer finns enligt folkbokföringslagen ingen skyldighet för enskilda att till Skatteverket anmäla ändrade förhållanden som ska registreras i folkbokföringsdatabasen.

Svenska förhållanden

Uppgifter om en enskilds ändrade förhållanden kommer till Skatteverkets kännedom i stor omfattning genom underrättelser från andra myndigheter i Sverige eller yrkesverksamma personer i landet. Vigselförrättare lämnar uppgift om vigsel (se 4 kap. 8 § äktenskapsbalken). Domstolar lämnar uppgift om äktenskapsskillnad (se 3 a § förordningen [1983:490] om skyldighet för domstol att lämna uppgifter beträffande äktenskapsskillnader m.m.) och om adoption (se 2 § förordningen [1949:661] om skyldighet för domstol att lämna uppgifter i mål och ärenden enligt föräldrabalken, m.m.). Skatteverket ska vidare underrättas även om förvärv av svenskt medborgarskap (se 9 § medborgarskapsförordningen [2001:218]). Om det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen ska Migrationsverket på Skatteverkets begäran lämna ut vissa särskilt angivna uppgifter (se 7 kap. 15 b § utlänningsförordningen [2006:97]). Till detta kommer att flera av uppgifterna som får registreras i folkbokföringsdatabasen ligger inom Skatteverkets ansvarsområde. Hit hör att Skatteverket beslutar i frågor om samordningsnummer men även utfärdar intyg om att stoft efter en avliden person får gravsättas eller kremeras samt bevakar att så sker. Skatteverket beslutar även i många fall om förnamn och efternamn (se 36 § lagen om personnamn).

Den omfattande underrättelseskyldighet till Skatteverket som andra svenska myndigheter har gör att det inte kan anses finnas något behov av ytterligare anmälningsskyldighet beträffande förhållanden som ändras på grund av händelser i Sverige. Det måste i de flesta fall anses lämpligare och mer tillförlitligt att en myndighet eller person i sin tjänst underrättar relevanta instanser om beslut myndigheten fattar eller händelser som personen i sin tjänst medverkar till, än att sådan skyldighet åvilar den enskilde.

Vi bedömer följaktligen att det beträffande ändrade förhållanden på grund av händelser i Sverige inte bör införas någon ytterligare anmälningsskyldighet.

Utländska förhållanden

Uppgifter som Skatteverket inte får kännedom om utan information från en enskild kan alltså främst tänkas avse förhållanden som ändrats genom händelser utanför Sverige, t.ex. namnbyte och giftermål. Ändrade person- och familjeförhållanden i ett annat land än Sverige kan få följdverkningar för vilka rättigheter och skyldigheter en person har i Sverige. Exempelvis får en person som redan är gift eller partner i ett registrerat partnerskap inte ingå äktenskap. Vidare kan ändrade förhållanden som Skatteverket, eller andra myndigheter, inte får kännedom om användas för att begå välfärdsbrott och annan brottslighet i Sverige. Exempelvis kan en enskild efter ett namnbyte utomlands försöka skapa en ny identitet i Sverige.

Den grupp vars förändringar avseende bland annat namn, civilstånd och andra familjeförhållanden som inte kommer till Skatteverkets kännedom kan förväntas vara främst personer med stark koppling till annat land än Sverige, t.ex. genom medborgarskap eller släkt. Gruppen som skulle träffas av en anmälningsskyldighet för uppgifter som avser ändrade förhållanden som skett utomlands kan följaktligen antas vara klart mindre än samtliga drygt tio miljoner som är folkbokförda i Sverige, dock inte obetydlig. Enligt statistik från SCB har cirka 2,9 miljoner personer i Sverige, dvs. 27 procent av befolkningen, utländsk bakgrund. Personer med utländsk bakgrund definieras som personer som är utrikes födda, eller inrikes födda med två utrikes födda föräldrar. Vidare framgår av statistik från SCB att drygt 840 000 folkbokförda personer har utländskt medborgarskap.

Enskilda behöver i många situationer lämna uppgifter om sin situation och därtill inte sällan intyga att uppgifterna är korrekta inför en myndighets beslut. Myndigheter gör också många gånger egna utredningar och självständiga bedömningar utifrån de lämnade uppgifterna. Dessa förhållanden begränsar i någon mån risken för att enskildas rättigheter och skyldigheter i Sverige påverkas av att ett ändrat förhållande inte anmälts till Skatteverket, eftersom det inte

betyder att Skatteverket eller andra myndigheter inte kommer att få kännedom om förändringen. Exempelvis måste alla vid begäran om hindersprövning inför giftermål lämna en försäkran att han eller hon inte redan är gift eller registrerad i ett partnerskap. Ytterligare exempel är att det vid ansökningar om bidrag är normalt att den enskilde intygar att de lämnade uppgifterna är korrekta. Även om sådana krav på enskilda inte garanterar att riktiga uppgifter kommer fram, dämpar de åtminstone i någon mån behovet av en utvidgad anmälningsskyldighet enligt folkbokföringslagen. Det ska här också påminnas om att myndigheters underrättelseskyldighet till Skatteverket enligt 32 c § folkbokföringslagen gäller även uppgifter som beror på händelser utanför Sverige.

En anmälningsskyldighet för uppgifter som avser förhållanden som ändrats utomlands skulle i många fall medföra inte obetydliga praktiska problem vid fullgörandet och kontrollen av efterlevnaden av en sådan skyldighet. I åtskilliga länder saknas ett tillförlitligt system för hantering av uppgifter som används i den svenska folkbokföringen. Som pekats på i avsnitt 18.3.1 har en enskild som vill få redan registrerade uppgifter ändrade bevisbördan för att dessa är oriktiga och att de uppgifter som den enskilda i stället vill ha registrerade är riktiga. Det kan vara svårt för en enskild att styrka ett ändrat förhållande när förändringen skett i ett land där det saknas möjligheter att få handlingar som visar förhållandet och uppfyller svensk myndighets krav. Det kan gälla t.ex. bevis om vigsel och föräldraskap. Motsvarande problem uppstår för den svenska myndighet som ska behandla den ingivna anmälan och som kan tvingas till betungande utredningar. Svårigheter att hålla uppgifter korrekta och aktuella avseende händelser utomlands poängterades av regeringen inför ändringen av 2 § folkbokföringslagen år 2014, som innebar att ett barn som föds utomlands i normalfallet ska folkbokföras först om barnet flyttar till Sverige (se prop. 2012/13:120 s. 49).

Det måste vidare anses tveksamt om en anmälningsskyldighet avseende andra uppgifter i folkbokföringen än bosättningsuppgifter kommer att leda till någon betydande efterlevnad. Det har under vårt utredningsarbete framkommit att inte ens bestämmelserna om folkbokföringsbrott är särskilt välkända bland folk i allmänhet och att efterlevnaden av nuvarande anmälningsskyldighet med dess tidsram har brister (se t.ex. avsnitt 14.4.1). Mot den bakgrunden kan det bli en stor och kostsam utmaning att se till att information om en ny

anmälningsskyldighet avseende utländska förhållanden kommer ut till dem som berörs och att skyldigheten följs. Vidare kan en anmälningsskyldighet för uppgifter som ändrats utomlands i syfte att kunna begå brott i Sverige, t.ex. genom registrering av en ytterligare identitet, inte förväntas följas av den enskilde.

Som sagts i avsnitt 18.2 anses det från principiell synpunkt som olämpligt att lämna föreskrifter av det slag vi diskuterar här utan koppling till straffansvar. Det är svårt att se att underlåtenhet av enskilda att lämna de slags uppgifter som här behandlas som så straffvärda att den bör föranleda straffrättsligt ansvar. (Om krav för införande av straffsanktionering se avsnitt 19.2 nedan.)

Det finns således flera betänkligheter kring att införa ytterligare anmälningsskyldighet för enskilda. Dessa betänkligheter måste ställas mot det överordnade målet om en korrekt folkbokföring. Det finns goda skäl att utgå från att en betydande andel av de personer som skulle följa en lagstadgad anmälningsskyldighet också i hög utsträckning låter Skatteverket och andra myndigheter få kännedom om de ändrade förhållandena oberoende av om det finns en skyldighet att anmäla detta eller inte. Denna bedömning gör vi särskilt eftersom det kan få följdverkningar att inte redovisa sina ändrade förhållanden. Uppgifter om ändrade förhållanden, som inträffat i utlandet, torde därmed i många fall komma till Skatteverkets kännedom oberoende av om det finns en anmälningsskyldighet eller inte. Mot den bakgrunden och med beaktande av ovan redovisade betänkligheter bedömer vi att skälen mot att införa ytterligare anmälningsskyldighet för enskilda avseende andra uppgifter om egna förhållanden än bösättningsuppgifter väger tyngre än skälen för en sådan anmälningsskyldighet. Vår slutsats blir därför att en ytterligare anmälningsskyldighet inte bör införas.

I vårt uppdrag ligger också att analysera och ta ställning till lämpligheten av att införa åtgärder med koppling till biometriska uppgifter som syftar till att förbättra identitetskontroll inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Denna del av uppdraget redovisar vi senare. Redan här kan dock nämnas att förslag till regler på det området ytterligare kan minska behovet av sådan anmälningsskyldighet som vårt uppdrag avser. Eftersom vårt uppdrag när det gäller en utvidgad anmälningsskyldighet innebär att vi ska lämna författningsförslag oavsett vårt ställningstagande i sak redovisar vi sådana förslag i bilaga 2. De förslagen ligger i linje med Skatteverkets

uppfattning om både behovet och lämpligheten av att en utvidgad anmälningsskyldighet införs i folkbokföringslagen.

19 Bör straffansvaret i folkbokföringslagen skärpas?

19.1 Inledning

I föregående kapitel har vi kommit fram till att ett utvidgat straffansvar i folkbokföringslagen inte ska omfatta underlåten anmälan till Skatteverket avseende annans felaktiga bosättningsuppgifter eller avseende andra uppgifter om egna förhållanden än bosättningsuppgifter. I detta kapitel redovisar vi våra överväganden i övrigt av lämpligheten med ett skärpt straffansvar i folkbokföringslagen. Vi redogör även för hur ett sådant straffansvar bör utformas. Närmast anger vi de utgångspunkter vi haft inför våra överväganden.

19.2 Kriterier för en reform

Kriminalisering innebär att straff föreskrivs för en viss handling. Syftet med en kriminalisering är ytterst att människor ska avhålla sig från ett straffsanktionerat beteende. Beroende på vilka värderingar som för tillfället råder i samhället kan olika typer av gärningar från tid till annan vara belagda med straffansvar. Det är inte alltid uppenbart för människor vilka gärningar som är straffsanktionerade. Regeringen har tidigare bedömt att kriminalisering som en metod för att försöka hindra överträdelser av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Flera skäl för detta har framförts. Ett är att rättsväsendet inte bör belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde. Rättsväsendets resurser måste räcka till för att beivra överträdelser för att straffbestämmelserna inte ska framstå som tomma hot. Det är också centralt att eventuellt utdömda påföljder inte drabbar människor slumpartat och till synes godtyckligt. Påföljderna kan i sådant fall komma att upplevas som orättvisa.

Vidare finns det en risk att straffhotet inte får den tyngd som det är avsett att ha om även bagatellartade förseelser kan leda till straff. Det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras på sådana förfaranden som kan föranleda påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt. Vidare är kriminalisering inte det enda och inte alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. (Se prop. 1994/95:23 s. 52 ff.) Regeringen har uttalat att följande faktorer bör föreligga för att kriminalisering ska framstå som befogad (se a. prop. s. 55 f.).

- Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara
- Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader
- Straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar
- Straffsanktion utgör ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet
- Rättsväsendet har resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Likartade kriterier för kriminalisering har ställts upp i senare lagstiftningsarbete. Då har det dessutom poängterats att det beteende som kan föranleda skada eller fara ska träffa ett identifierat och konkretiserat skyddsvärt intresse (ett godtagbart skyddsintresse). Vidare ska endast den som visat skuld – varit klandervärd – träffas av straffansvar och det får inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse. (Se Vad bör straffas?, SOU 2013:38 s. 19 f.) I tiden därefter har regeringen åter understrukit att kriminalisering av ett beteende som tidigare har varit straffritt kräver mycket starka skäl (se t.ex. Straffrättsligt skydd mot olovlig identitetsanvändning, prop. 2015/16:150 s. 13).

Sammanfattningsvis bör kriminalisering av ett beteende som tidigare har varit straffritt fordra mycket starka skäl. Starka skäl bör även uppställas för straffskärpning av ett beteende som redan är kriminaliserat (se t.ex. Skärpt syn på våldtäkt och andra sexuella kränkningar, prop. 2021/22:231 s. 45). Det framstår som naturligt att beakta ovan nämnda kriterier också vid bedömningen av om en befintlig straffbestämmelse ska skärpas genom att fler gärningar omfattas av en strängare straffskala. I avsnitten nedan redovisas

utifrån dessa kriterier våra bedömningar av om tillämpningsområdet för grovt brott bör utvidgas och också om en ny straffbestämmelse bör införas.

19.3 Tillämpningsområdet för grovt folkbokföringsbrott och en ny straffbestämmelse

19.3.1 Skyddsintresse och skadligt beteende

Som konstaterats i tidigare kapitel är det centralt att folkbokföringsdatabasen innehåller korrekta uppgifter. I linje med detta är folkbokföringsbrottets primära skyddsintresse att det ska finnas en tillförlitlig registrering över folkbokförda i Sverige. Folkbokföringen är alltså ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (ett godtagbart skyddsintresse).

Vidare beräknar Skatteverket att det i folkbokföringsdatabasen förekommer felaktiga uppgifter om boende för omkring 200 000 personer (se avsnitt 16.2). Majoriteten av dessa fel utgörs av övertäckningsfel, dvs. att en person är folkbokförd i Sverige trots att han eller hon inte borde vara det, och av felaktig folkbokföringsadress. Enligt uppgifter från Skatteverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten beror en betydande del av dessa folkbokföringsfel på förekomsten av medvetet felaktiga uppgifter, t.ex. genom försäljning av möjligheten att felaktigt få anmäla en annan persons bostadsadress som sin egen samt andra typer av medverkan till folkbokföringsbrott. Som vi redogjort för kan oriktigheter i folkbokföringen ge följdverkningar på olika samhällsfunktioner. Det gäller särskilt vid övertäckningsfel och felaktig folkbokföringsadress. Felaktigheter i folkbokföringen och därpå möjliga följder riskerar att leda till förtroendeskador. Medvetet felaktig folkbokföring kan alltså orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.

19.3.2 Gärningars allvar

Utrymmet att bedöma folkbokföringsbrott som grovt är snävt

Eftersom det redan finns straffbestämmelser som avser att skydda folkbokföringen kan det ifrågasättas om det finns behov av en justering. Sådant behov kan dock finnas om befintlig straffsanktion inte svarar mot gärningens allvar och befintlig lagstiftning därmed inte ger tillräckligt skydd.

Enligt straffbestämmelsen i folkbokföringslagen döms för grovt folkbokföringsbrott om brottet med hänsyn till att brottsligheten utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars är att anse som grovt. Vid införandet av straffbestämmelsen år 2018 angav regeringen som exempel på grovt folkbokföringsbrott att en person skaffat sig ett flertal falska identiteter som han eller hon försöker folkbokföra eller att en person skaffat sig tillgång till uppgifter om utländska personer som i och för sig är riktiga, men försöker få dem folkbokförda i Sverige trots att personerna bakom uppgifterna inte har för avsikt att bosätta sig i landet (se prop. 2017/18:145 s. 118).

Av kartläggningen i kapitel 17 framgår att åtal för grovt folkbokföringsbrott endast i begränsad omfattning prövats i domstol och, såvitt känt för utredningen, att endast två åtal under den tid som kartläggningen avser har lett till fällande dom för sådant brott. Även om det kan finnas flera förklaringar till detta talar dessa uppgifter för att utrymmet att bedöma ett folkbokföringsbrott som grovt är snävt. Till detta ska läggas att enligt uppgifter från Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten upptäcks sällan gärningar som skulle kunna utgöra grovt folkbokföringsbrott. Som förklaring har framförts bland annat att det grova brottet kräver att gärningsmannen själv måste lämna felaktiga uppgifter eller underlåta att följa anmälningsskyldigheten i stor omfattning. Ett folkbokföringsbrott begås av en enskild person oftast endast någon gång eller möjligen enstaka gånger. Den som i stor omfattning medverkar till att folkbokföringsbrott begås av andra, och alltså inte själv lämnar oriktiga uppgifter till Skatteverket, gör sig som utgångspunkt skyldig till medhjälp till folkbokföringsbrott. År 2022 infördes i lag ett krav på personlig inställelse hos Skatteverket för identitetskontroll vid anmälan om inflyttning från utlandet. Det kan alltså redan nu sägas att den andra situation som lagstiftaren gav som exempel på ett grovt brott vid införandet av straffbestämmelsen år 2018 numera i regel snarare torde bedömas

som en medhjälpsgärning än som agerande i gärningsmannaskap. Det gällde troligen även tidigare eftersom Skatteverket redan före år 2022 normalt krävde personlig inställelse i angivna fall. Nämnda förklaringar talar för att det inte kan förväntas att åtal för och lagföringar av grovt folkbokföringsbrott kommer att öka märkbart utan en lagändring. Enligt de få domstolsavgöranden som finns tycks domstolar vara obenägna att beakta annat än sådant som uttryckligen anges i lagtext eller som gavs som uttryckliga exempel i förarbetena vid sina bedömningar av om ett brott ska anses som grovt. Det ges varken i lagförarbeten eller i praxis någon ledning om när ett brott annars än när det utövats systematiskt eller i större omfattning är att anse som grovt trots att utrymme alltså finns i lagtext för att även andra situationer kan bedömas som grovt brott.

Sammanfattningsvis framstår utrymmet att bedöma ett folkbokföringsbrott som grovt som snävt.

Det finns fler gärningar som är mer straffvärda

Folkbokföringsbrott

Straffskalan för folkbokföringsbrott av normalgraden är böter till fängelse i högst sex månader. Påföljden för sådant brott bestäms oftast till böter. Under vårt utredningsarbete har brottsbekämpande myndigheter påpekat att det finns gärningar som bedöms som folkbokföringsbrott av normalgraden som är mer straffvärda än vad straffskalan ger utrymme för. Nedan granskar vi om fler omständigheter än för närvarande bör kunna beaktas vid bedömningen av om ett folkbokföringsbrott är grovt.

Utöver att beakta omfattningen av ett brott är det naturligt att vid bedömningen av brottets straffvärde ta hänsyn till vilka följder ett brott får. Enligt 29 kap. 1 § brottsbalken ska bland annat den skada eller fara som gärningen inneburit beaktas vid bedömningen av straffvärdet. Skadan eller faran är många gånger större om ett brott begås systematiskt eller annars är omfattande. Dock kan även andra omständigheter påverka skadans eller farans storlek.

Felaktig folkbokföring innebär fara för betydande skada för samhället. Om en person medvetet verkar för felaktig folkbokföring kan det vara för att kunna uppnå ett annat syfte, t.ex. ta del av förmåner som erbjuds i en viss kommun eller hålla sig gömd. Det finns dock

vissa effekter som har större skadeverkningar på samhället än andra och därför bör kunna beaktas särskilt vid bedömningen om ett folkbokföringsbrott är grovt.

En sådan omständighet är om folkbokföringsbrott begås för att möjliggöra annan brottslighet av visst allvar, t.ex. för att felaktigt uppbära välfärdsförmåner. Så kan ske genom att en person använder falsk identitet eller inte anmäler sin flyttning från Sverige för att systematiskt felaktigt kunna nyttja välfärdsförmåner. Möjliggörande av annan brottslighet av visst allvar kan göra ett folkbokföringsbrott mer straffvärt även om den person som begår folkbokföringsbrottet inte är den som begår den andra brottsligheten. Ett exempel på en sådan situation är när en person i en samborelation utan att flytta felaktigt folkbokför sig på annan adress och att den ”kvarvarande”, eller båda, mottar bostadsbidrag.

Felaktig folkbokföring kan även få negativa effekter för andra enskilda och därför bli mer straffvärd än annars. Ett folkbokföringsbrott som begås i syfte att skrämma, hota eller trakassera en person som bor på den aktuella adressen måste anses mer straffvärd än när ett sådant syfte saknas. Den utsatte kan exempelvis vara en myndighetsperson som den enskilde haft att göra med i ett ärende eller en tidigare partner. Det finns åtal från senare tid där sådana syften har funnits och där åklagarna har menat att det varit en försvårande omständighet (se avsnitt 17.2.2). Gärningar som begås i syfte att skrämma, hota eller trakassera en person kan ibland vara kriminaliserade, t.ex. som hot eller förgripelse mot tjänsteman, olaga hot eller ofredande. Många gånger kan dock förutsättningar att bedöma handlandet som sådana brott saknas.

Vidare kan det sätt på vilket brottet genomförts göra brottet mer straffvärt. Ett sådant synsätt ligger i linje med nuvarande särskilt angivna skäl för grovt brott. Om den felaktiga folkbokföringen har kommit till stånd genom användandet av oriktiga handlingar, t.ex. en förfalskad identitetshandling, är brottet enligt vår mening mer straffvärt än annars. Användandet av oriktiga handlingar minskar nämligen upptäcktsrisken. Användande av falska handlingar är en vanlig kvalifikationsgrund vid bedömning av ett brotts svårhet (se t.ex. 9 kap. 3 § och 11 kap. 5 § brottsbalken samt 3 § bidragsbrottslagen). Många gånger döms då inte särskilt för den föregående förfalskningen. Om förfalskningen är särskilt allvarlig kan det dock vara nödvändigt att döma särskilt för det. Det anses då inte tillräckligt

att gå upp ett steg från normalbrottet beträffande det brott som förfalskningen använts till. (Se Asp m.fl., Kriminalrättens grunder, 2 uppl., 2013, s. 494.)

Med beaktande av allvaret i nu nämnda slag av folkbokföringsbrott finns det enligt vår mening fler omständigheter som är mer straffvärda än ”normalbrottet”, som kan sägas avse att någon utan kvalificerat syfte eller på kvalificerat sätt begår ett folkbokföringsbrott.

Medhjälp till folkbokföringsbrott

Straffbestämmelserna i folkbokföringslagen omfattas av bestämmelserna om medhjälp i brottsbalken. Såvitt framkommit har dock ingen dömts för medhjälp till folkbokföringsbrott sedan straffbestämmelserna återinfördes år 2018 (se avsnitt 17.2.2). Medhjälp till att en person begår ett folkbokföringsbrott torde enligt nuvarande ordning inte annat än i undantagsfall kunna bedömas som medhjälp till *grovt* folkbokföringsbrott även om medhjälparens handlande eller underlåtenhet sker systematiskt eller i stor omfattning genom att han eller hon hjälper flera andra till felaktig folkbokföring. Det beror på att man måste bedöma medhjälpen i förhållande till varje enskild huvudgärning, och att varje sådan gärning sällan torde bedömas som annat än folkbokföringsbrott av normalgraden. Sker medhjälp till flera personer och därmed i stor omfattning begås då vanligtvis medhjälp till folkbokföringsbrott av normalgraden vid flera tillfällen. En sådan situation anges i förarbetena som exempel på ett grovt folkbokföringsbrott (se ovan). Det torde emellertid förutsätta att ”medhjälparen” faktiskt lämnar de oriktiga uppgifterna till Skatteverket och därmed är gärningsman snarare än medhjälpare.

I det sagda ligger att ett handlande som utgör medhjälp till ett enskilt folkbokföringsbrott kan vara mer straffvärt än den enskilda huvudgärningen. Ju fler brott en medhjälpare främjar desto mer klandervärt och därmed straffvärt framstår beteendet som. En gärning kan också vara mer straffvärd när medhjälparen har ett vinstsyfte. Vinstsyfte kan uppnås genom t.ex. försäljning av möjligheten att felaktigt använda en bostadsadress i folkbokföringssyfte. Straffvärdet är enligt vår mening också högre när någon i ett enskilt fall ”säljer” en bostadsadress eller en identitet till en utsatt person som inte är

folkbokförd och därigenom utnyttjar dennes trångmål. Än mer straffvärd framstår en sådan gärning när försäljning sker i stor omfattning.

Ett annat fall av mer straffvärd medhjälp är när medhjälpen ges i syfte att underlätta eller dölja annan omfattande och svårutredd organiserad brottslighet, t.ex. att med hjälp av folkbokföringen få utländska personer att agera målvakter. Sådan medhjälp kan bestå i att någon tillåter att oriktiga uppgifter om en annan persons boende på den förstnämndes adress lämnas till Skatteverket, eller i att någon förser en annan person med falska handlingar, såsom pass eller arbetsintyg, för att visa Skatteverket en riktig intention eller rätt att vistas i eller bosätta sig i Sverige. Främjande av att oriktiga uppgifter lämnas till Skatteverket till grund för beslut om folkbokföring kan ske även genom att utländska personer på ett organiserat sätt förs till servicekontor i Sverige för identitetskontroll vid riktig anmälan om inflyttning till landet (se mer avsnitt 16.4). Som angetts ovan är medhjälp till folkbokföringsbrott som ett verktyg i annan brottslighet normalt mer straffvärd än när den sker utan sådan koppling. I avancerade och omfattande brottsupplägg kan olika personer ha olika uppgifter. I sådana fall kan det vara svårt att lagföra en person för annan brottslighet än medhjälp till folkbokföringsbrott.

Även medhjälp till folkbokföringsbrott i stor omfattning som sker utan syfte att göra ekonomisk vinning eller möjliggöra eller dölja annan brottslighet kan vara allvarlig. Det har uppmärksammat att enskilda eller personer inom hjälporganisationer har tillhandahållit sin bostadsadress för folkbokföring åt flyktingar eller andra utsatta. Också sådant beteende kan få allvarliga skadeverkningar för samhället. Den som låter andra felaktigt ange sin adress som boställningsadress har ingen eller endast begränsad kontroll över vilka följdverkningar den felaktiga folkbokföringen ger. Det har under vårt utredningsarbete dock inte framförts av expertmyndigheter eller på något annat sätt framkommit att omfattningen av sådant handlande är särskilt stor. Följaktligen kan samhällsproblemet av handlandet inte sägas vara betydande.

Såvitt utredningen känner till finns inga statistikuppgifter på hur utbredd förekomsten av främjande av medveten felaktig folkbokföring är. Genom uppgifter grundade på erfarenhet från Skatteverket och Polismyndigheten och i någon mån även från Åklagarmyndigheten, framstår det dock som relativt vanligt förekommande.

Från dessa myndigheter har det betonats att främjande av medveten felaktig folkbokföring kan ske på fler sätt än genom tillhandahållande av en bostadsadress för oriktig folkbokföring.

Sammanfattningsvis bedömer vi att befintliga straffbestämmelser som rör brott enligt folkbokföringslagen inte ger tillräckliga möjligheter till straffrättslig reaktion mot gärningar där någon i otillbörligt syfte främjar annans oriktiga folkbokföring.

19.3.3 Lämplighet av strängare straffsanktion

Enligt vår bedömning ovan finns det handlande som är mer straffvärt än vad straffskalorna i bestämmelserna i folkbokföringslagen ger uttryck för. Eftersom handlandet redan är straffbart är det inte av intresse att granska om andra alternativa sanktioner än straffansvar är lämpliga för att motverka dem. Det framstår för övrigt som självklart att utökade informationsinsatser till fastighetsägare och boende eller liknande åtgärder inte är tillräckliga alternativ för att komma åt det oönskade beteendet. De mer straffvärda gärningar som utredningen pekar på utgörs nämligen av medvetna handlingar för att kringgå eller kunna utnyttja andra bestämmelser.

Även om straffets avskräckande betydelse allmänt sett har ansetts ha en begränsad handlingsdirigerande effekt (se Asp m.fl., Kriminalrättens grunder, 2 uppl., 2013, s. 34) har den allmänna tendensen i senare tids lagstiftningsarbete varit att betydande straffskärpningar är ändamålsenliga åtgärder mot särskilt straffvärt beteende (se t.ex. Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott, prop. 2016/17:108 och prop. 2021/22:231). I den sistnämnda propositionen betonade regeringen en förändrad syn till följd av samhällsutvecklingen på hur allvarlig en brottstyp är som skäl för straffskärpning (se a. prop. s. 45).

Vidare kommer majoriteten av de personer som begår ovan nämnda gärningar knappast att bli föremål för en straffsanktion. Som tydliggjorts i kapitel 17 leder nämligen endast ett fåtal av alla misstankar om brott enligt 42 § folkbokföringslagen till beslut om lagföring. Från åklagarhåll har framförts att åklagare inte i någon större omfattning leder utredningar om grovt folkbokföringsbrott eller ”härvor” där oriktig folkbokföring främjas av annan. Från både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har som förklaring till detta anförts att brotten är svårutredda, kostnadskrävande och ofta

förekommer i samband med annan allvarligare brottslighet. Dessa förhållanden talar mot att en strängare straffsanktion skulle utgöra ett effektivt medel för att motverka de mer straffvärda fallen av medveten felaktig folkbokföring.

Från polis- och åklagarhåll har dock framhållits att om fler brott enligt folkbokföringslagen omfattas av en strängare straffskala och därmed ges ett högre straffvärde skulle det ses som mer angeläget att utreda och åtala allvarlig folkbokföringsbrottslighet. Vidare kan en ordning där allvarligare fall av medhjälp till folkbokföringsbrott utgör ett självständigt brott förväntas medföra ett skärpt fokus på sådan brottslighet, vilket följaktligen kan antas få gynnsamma effekter för den brottsutredande verksamheten i allmänhet. Det skulle också kunna öka spridningen av allmänhetens kännedom om brottslighetens allvar.

Sammanfattningsvis framstår en strängare straffsanktion som lämplig för att motverka det handlande som vi anser särskilt straffvärt.

19.3.4 Rättsväsendets resurser

En ökning av antalet förundersökningar om misstänkta allvarliga brott enligt folkbokföringslagen som leder till slutredovisning och åtalsprövning torde få störst påverkan på Polismyndigheten som utreder sådana brott. Naturligtvis skulle även Åklagarmyndighetens arbetsbelastning öka. Polismyndigheten leder i regel förundersökningar om folkbokföringsbrott av normalgraden. Utredningar om brott enligt folkbokföringslagen med en högre straffskala än vad normalbrottet har kräver dock normalt åklagare som förundersökningsledare. Åklagares arbetsbelastning kan även förväntas öka något avseende beslut om åtal och rättegångsförfarandet. Ökningen kan dock förväntas bli begränsad. Vidare ska nämnas att en ordning där ett främjande av folkbokföringsbrott skulle utgöra ett självständigt brott kan få påverkan för Ekobrottsmyndighetens arbete. Sådana brott torde nämligen upptäckas i ärenden om ekonomisk brottslighet, t.ex. när främjandet har möjliggjort användning av målvakter i bolag, som utreds under ledning av åklagare vid den myndigheten. Även om skälen att begränsa en sådan förundersökning enligt reglerna om förundersökningsbegränsning kan antas vara små kan Ekobrottsmyndighetens åklagares arbetsbelastning inte förväntas

bli betydande vid en reform. Vidare skulle fler åtal för mer straffvärda brott enligt folkbokföringslagen innebära en påverkan på domstolarna. Inte bara antalet mål skulle öka. Även målens omfattning och art kan göra att det krävs större insatser av domstolarna. Handläggning av målen framstår dock varken som särskilt krävande eller omfattande i sig själva eller antalsmässigt.

Vår sammanfattande bedömning i detta avseende blir att rättsväsendet har resurser att klara av den ytterligare belastning som ett utvidgat straffansvar i nu aktuellt avseende skulle innebära.

19.4 Tillämpningsområdet för grovt folkbokföringsbrott bör inte utvidgas

Utredningens bedömning: Det finns inte behov av ett utvidgat tillämpningsområde för grovt folkbokföringsbrott. De mest straffvärda beteendena blir tillräckligt bestraffade genom tillämpning av andra straffbestämmelser.

I föregående avsnitt har vi kommit fram till att det finns vissa typer av folkbokföringsbrott som är mer straffvärda än ”normalbrottet” och som inte avser främjande av annans oriktiga folkbokföring. Det gäller när brott begås för att möjliggöra eller dölja annan brottslighet av visst allvar, när brott begås i syfte att hota, skrämma eller annars trakassera eller när den som begår brottet använder falsk handling. I den förstnämnda situationen är faran för samhällets funktioner eller resurser större än annars. I den andra situationen uppstår skada eller fara även för enskilda personer. I den tredje situationen ligger det försvårande momentet i att risken då är större än annars att felet undgår upptäckt.

I samtliga angivna situationer kan även andra brott ha begåtts. Det bör ges betydelse vid bedömningen av lämpligheten av en utvidgning av tillämpningsområdet för grovt folkbokföringsbrott.

Beträffande den förstnämnda typsituationen ligger det nära till hands att anta att ett folkbokföringsbrott inte kommer att bedömas som grovt om det har utgjort ett medel för att begå ett annat allvarligare brott. I ett sådant fall torde folkbokföringsbrottet i många fall betraktas som en försvårande omständighet och konsumeras av det andra brottet, t.ex. grovt bedrägeri, grovt bidragsbrott eller grovt

penningtvåtsbrott, även om folkbokföringsbrottet inte anges som exempel på en omständighet som särskilt ska beaktas vid bedömning av om dessa brott är grova. (Jfr Bäcklund m.fl., Brottsbalken – En kommentar, Juno, version 24, kommentaren till 11 kap. 5 § brottsbalken.) Det kan dock också vara så att det angivna syftet om annan brottslighet inte blivit förverkligat. I sådana fall kan man räkna med att det uppstår betydande bevissvårigheter och att åtal för grovt folkbokföringsbrott därför ändå skulle bli sällsynta. Om det andra brottet är av något mindre allvarligt slag, t.ex. bidragsbrott av normalgraden med ett lågt straffvärde, skulle ett åtal kunna avse både bidragsbrottet och ett grovt folkbokföringsbrott. För bidragsbrott är straffskalan fängelse i högst två år. Samma straffskala gäller för grovt folkbokföringsbrott. Det framstår då som naturligt att döma för båda brotten i konkurrens. Mot det kan ställas att tillskansandet av felaktigt bidrag kan sägas bli bestraffat genom två brott, det ena som avser själva ansökan (bidragsbrott) och det andra som avser det bakomliggande syftet (som gör folkbokföringsbrottet grovt). Det gäller oavsett om folkbokföringsbrottet och bidragsbrottet begås av en och samma person eller skilda personer. Om bidragsbrottet begås av en annan person kan ju den som begått folkbokföringsbrottet dömas för medhjälp till bidragsbrott. Att på angivet sätt använda närliggande omständigheter dels som brottsrekvisit för ett brott, dels som en försvårande omständighet för ett annat brott framstår inte som lämpligt. Det ska också nämnas att det finns ringa fall med lägre straffskala för bland annat bidragsbrott. Sådana fall kan dock inte räknas som annan allvarligare brottslighet som ett grovt folkbokföringsbrott skulle ta sikte på.

I den andra typsituationen vi angett, dvs. att brott begås i syfte att hota, skrämma eller annars trakassera, kan beteendet även rymma hot eller förgripelse mot tjänsteman, olaga hot eller ofredande och alltså bli bestraffat genom tillämpning av de straffbestämmelserna. Även här kan man räkna med stora bevissvårigheter avseende de syften som skulle finnas om den här kvalifikationsgrunden för grovt folkbokföringsbrott infördes. I sammanhanget kan nämnas att för att uppnå starkare straffrättsligt skydd för offentligt anställda har det i propositionen Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier m.m., prop. 2024/25:141, lämnats förslag på flera lagändringar i 17 kap. brottsbalken. Ett av dessa förslag är en utvidgning av 17 kap. 2 § brottsbalken som innebär att straffrätts-

ligt ansvar ska kunna åläggas en person som angriper en tjänsteman genom brottslig gärning vid tjänstemannens myndighetsutövning eller annan otillbörlig gärning som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hot om en sådan gärning. Även brott som inte i huvudsak syftar till att skydda en enskild kan tänkas aktualisera ansvar, t.ex. ett folkbokföringsbrott som sker i trakasserande syfte under förutsättning att det sker i syfte att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövning. Domstolen ska i den inledande prövningen ta ställning till om brott har begåtts utifrån den underliggande brottsbestämmelsen och dess brottsförutsättningar. Om så är fallet har domstolen att pröva om den brottsliga gärningen har vidtagits med det syfte som den aktuella paragrafen föreskriver. Till skillnad från hittills krävs inte att gärningen härutöver har lett till lidande, skada eller annan olägenhet. (Se prop. 2024/25:141, s. 112.) Av betydelse är vidare att folkbokföringsbrottets skyddsintresse inte är eller har varit att skydda offentligt anställdas myndighetsutövning eller enskilda personer från angrepp eller liknande handlingar. Kravet på att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är riktiga är uppställt för att olika samhällsfunktioner ska få ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Det framstår inte som naturligt att ett annat syfte än detta skulle användas för att göra ett folkbokföringsbrott allvarligare än annars.

Den tredje typsituationen behandlar fall när förfalskningsbrott ingår. Straffskalan i 14 kap. 1 § brottsbalken för urkundsförfalskning och i 14 kap. 10 § brottsbalken för brukande av falsk urkund är densamma som straffskalan för grovt folkbokföringsbrott, dvs. fängelse i högst två år. När användandet av förfalskade handlingar i andra straffbestämmelser används som kvalificerande omständighet är straffskalan för normalgradsbrottet betydligt högre än för folkbokföringsbrott. Straffskalan är fängelse i högst två år för bland annat bedrägeri enligt 9 kap. 3 § brottsbalken, bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken, skattebrott enligt 2 § skattebrottslagen, bidragsbrott enligt 2 § bidragsbrottslagen och penningtvättsbrott enligt 3 § lagen om straff för penningtvättsbrott. Detta talar emot att använda kvalifikationsgrunden för folkbokföringsbrottets del. Folkbokföringsbrott genom användande av förfalskad handling måste i så gott som alla fall anses bli tillräckligt bestraffad genom ansvar för folkbokföringsbrott och urkundsförfalskning alternativt brukande av falsk urkund.

Vår sammanfattande bedömning är alltså att det inte finns tillräckligt starkt vägande skäl för att nu utvidga tillämpningsområdet för grovt folkbokföringsbrott.

19.5 En ny straffbestämmelse ska införas

19.5.1 Närmare om brottsförutsättningarna

Utredningens förslag: Ett nytt självständigt brott för allvarliga fall av medhjälp till folkbokföringsbrott ska införas i folkbokföringslagen.

Straffbestämmelsen ska ta sikte på den som i väsentlig mån främjar möjligheterna för någon annan att lämna oriktig uppgift till Skatteverket till grund för beslut om folkbokföring i syfte att bereda sig själv eller någon annan vinning eller möjliggöra annan brottslighet än brott enligt folkbokföringslagen.

Straffansvaret ska förutsätta uppsåt.

Som vi kommit fram till i det föregående ger befintlig lagstiftning inte tillräckliga möjligheter till en straffrättslig reaktion mot gärningar där någon otillbörligen främjar annans oriktiga folkbokföring (se avsnitt 19.3.2). Vi bedömer att det finns medhjälpsgärningar som innefattar ett så straffvärt handlande att de bör inrymmas under ett nytt och självständigt brott. En sådan ordning kan dels förväntas medföra ett skärpt fokus på allvarigare fall av medhjälpsgärningar, dels leda till ökad lagföring av oönskade beteenden. Ett nytt självständigt brott framstår som lämpligt för att motverka de, enligt vår bedömning, mer straffvärda medhjälpsgärningarna.

Den nya straffbestämmelsen bör alltså ta sikte på främjande av oriktig folkbokföring. Själva främjandet bör avse möjliggörandet för annan att lämna oriktiga uppgifter till Skatteverket till grund för beslut om folkbokföring.

En gärning som innebär att någon främjar möjligheten för någon annans oriktiga folkbokföring i de fall vi avser består normalt i att någon ger en annan person hjälp att lämna oriktiga uppgifter till Skatteverket till grund för beslut om folkbokföring. Sådan hjälp kan ges på olika sätt för att utgöra ett otillåtet främjande i de fall som vi avser här. Ett sådant sätt kan vara att tillhandahålla en bostadsadress

för någon annan person. Tillhandahållandet kan då ske så att någon annan till Skatteverket felaktigt kan anmäla adressen som sin bostadsadress.

För straffansvar enligt bestämmelsen för den som till annan tillhandahåller en adress bör det inte krävas att denne själv är folkbokförd eller bor på adressen som tillhandahålls annan. Det bör inte heller krävas att personen har förfoganderätt över den till adressen kopplade fastigheten eller lägenheten, t.ex. genom äganderätt eller hyresrätt. Visserligen kan man räkna med att en person vars adress tillhandahålls många gånger blir tillfrågad av Skatteverket om det stämmer att en annan person bor på adressen och att den som tillfrågats då invänder mot riktigheten i uppgiften. (Som framgår av vårt resonemang om underlåtenhet nedan bör underlåtenhet att svara på Skatteverkets fråga inte föranleda straffansvar.) Det finns dock också många fastigheter och lägenheter där ingen är folkbokförd och följaktligen ingen blir uppmärksam av Skatteverket på en oriktigt lämnad uppgift om bosättning. Exempel på detta är lägenheter som används vid veckopendling och fritidsbostäder.

Ett annat sätt att främja oriktig folkbokföring bör kunna vara att tillhandahålla en oriktig handling, såsom ett arbetsgivarintyg, för att annan felaktigt för Skatteverket ska kunna visa på en intention eller en rätt att vistas i landet, eller en identitetshandling.

Avsikten med den nya straffbestämmelsen är emellertid inte att varje medhjälpsgärning ska omfattas. Därför föreslår vi dels att endast gärningar som i väsentlig mån främjar möjligheterna ska omfattas, dels att främjandet ska ske i syfte att gärningspersonen ska bereda sig själv eller någon annan vinning eller möjliggöra annan brottslighet. De exempel som getts ovan bör i normalfallet anses utgöra ett främjande i väsentlig mån.

Skälet till kraven på väsentlighet och de syften vi föreslår är att mindre kvalificerade handlingar med svagare koppling till ett folkbokföringsbrott inte ska omfattas av straffansvar enligt den nya bestämmelsen. Sådana gärningar bör i stället, precis som för närvarande, kunna bestraffas som medhjälp till folkbokföringsbrott. Mindre kvalificerade medhjälpsgärningar där den som agerar t.ex. deltar i endast liten omfattning, såsom i ett av flera led av en gärning, (dvs. inget främjande i väsentlig mån) eller inte genomför gärningen i något av de syften vi angett bör alltså som utgångspunkt inte hänföras till den nya straffbestämmelsen.

Gärningen bör inte kunna begås genom underlåtenhet. Ett sådant krav skulle komma i konflikt med vårt ställningstagande om att det inte ska finnas anmälningsskyldighet för den som känner till att någon använder hans eller hennes adress för att åstadkomma felaktig folkbokföring. Straffansvar bör alltså förutsätta någon form av aktivt handlande hos den enskilde. Ett sådant handlande kan exempelvis vara annonsering om försäljning av möjligheten att utnyttja en adress i folkbokföringssyfte men också ett uttryckligt godkännande på någons fråga om att felaktigt få anmäla flyttning till dennes adress. Det aktiva handlandet bör även kunna vara att förse andra med falska eller annars oriktiga handlingar att överlämna till eller visa upp för Skatteverket.

När det gäller kravet på vinstsyfte kan som exempel nämnas att ett tillhandahållande sker mot betalning eller annan motprestation. Beträffande kravet att möjliggöra annan brottslighet kan det exempelvis avse användande av målvakter för att begå ekonomisk brottslighet. Om inget av syftena föreligger ska handlandet inte hänföras till den nya straffbestämmelsen, utan i stället bedömas enligt förutsättningarna för ett sedvanligt medhjälpsbrott. Så kan vara fallet exempelvis när hjälp lämnas och avsikten endast är att på ett helt personligt plan hjälpa en närstående eller en nödlidande.

Det är inte givet att endast en otillåten handling ska vara tillräcklig för straffansvar. Ett alternativ är att straffbestämmelsen ska gälla först när handlandet har skett systematiskt eller i större omfattning. Det skulle enligt vår uppfattning emellertid inte tillgodose de syften som är tänkta att uppnås med den nya straffbestämmelsen med ett lagkrav avseende systematik eller omfattning. Redan ett enskilt främjande som vi beskrivit här kan ge upphov till stora skadeverkningar för samhället. Varje sådant främjande bör därför omfattas av straffbestämmelsen.

Det ligger i sakens natur att det för straffansvar bör krävas uppsåt eftersom det är det klandervärda i handlandet som bör kunna bestraffas särskilt. Det finns dock ingenting som talar emot att låta alla former av uppsåt vara tillämpliga, dvs. avsiktuppsåt, insiktuppsåt och likgiltighetsuppsåt. Däremot bör det enligt vår bedömning alltså inte vara tillräckligt med oaktsamhet eller ens grov oaktsamhet för straffansvar.

Sammanfattningsvis bör den nya straffbestämmelsen avgränsas till att omfatta den som uppsåtligen i väsentlig mån främjar möjlig-

heterna för någon annan att lämna oriktig uppgift till Skatteverket till grund för beslut om folkbokföring om det sker i syfte att bereda sig själv eller någon annan vinning eller för att möjliggöra annan brottslighet.

Brottet bör anses som fullbordat när det aktiva handlandet som utgör främjandet är vidtaget. Om främjandet avser ett tillhandahållande bör följaktligen brottet anses fullbordat när tillhandahållandet i angivet syfte har skett. Det bör alltså inte krävas att en anmälan om ändrad folkbokföring faktiskt har gjorts. Redan en annons med uppgift om en adress som får användas för folkbokföringsändamål eller överlämnande av en falsk handling för sådan användning bör göra att brottet är fullbordat.

Som vid annan brottslighet uppstår frågor om brottsenhet. En tänkbar situation är att en person genom en annons erbjuder möjligheten att mot betalning folkbokföra sig på en adress utan avsikt att spendera sin dygnsvila där samt att flera enskilda betalar för och ges den möjligheten av annonsören. Med beaktande av annonseringens centrala del i brottsupplägget bör enligt vår mening ett sådant tillhandahållande anses som en brottsenhet. En annan möjlig situation är att en person på fråga från flera andra under en viss period vid separata tillfällen erbjuder dem att använda hans eller hennes bostadsadress i syfte att vara folkbokförda där. För att sådant handlande ska utgöra en brottsenhet bör krävas visst samband i tid. *Ett brott bör anses vara förövat om åtgärderna har företagits i nära anslutning till varandra. (Jfr resonemang om brottsenhet, Asp m.fl. Kriminalrättens grunder, 2 uppl., 2013, s. 470 ff.)*

Brottet bör alltså avse endast vissa särskilt straffvärda handlanden som vi nämnt i det föregående. Med beaktande av det finns inte skäl att dela in brottet i flera svårhetsgrader.

Om förutsättningarna för ansvar enligt den nya straffbestämmelsen inte är uppfyllda bör ansvar för medhjälp till folkbokföringsbrott i regel kunna komma i fråga.

19.5.2 Brottsbeteckning

Utredningens förslag: Det nya brottet ska betecknas främjande av oriktig folkbokföring.

En grundläggande förutsättning för att en straffbestämmelse ska ha den avhållande verkan som är tänkt är att befolkningen förstår dess innebörd. Det är därför viktigt att allmänheten förstår vad som avses med brottsbeteckningen. Utöver att vara informativ bör den även vara kort och inte förväxlingsbar med andra brottsbeteckningar. (Se Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögenhetsbrott, prop. 2016/17:131 s. 71 och Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och myndighetsutövning, prop. 2018/19:155 s. 25.)

Vårt förslag – främjande av oriktig folkbokföring – uppfyller dessa krav.

19.5.3 Straffskala och påföljdsval

Utredningens förslag: Straffet för det nya brottet ska vara fängelse i högst två år.

Utgångspunkten för bedömningen av en gärnings straffvärde är den straffskala som gäller för den aktuella brottstypen. Straffskalan ger uttryck för hur allvarlig lagstiftaren anser att brottstypen är. Grundläggande principer att ta hänsyn till vid bestämmandet av straffskalan är proportionalitet och ekvivalens. Dessa principer innebär att svårare brottstyper ska bestraffas strängare än lindrigare brottstyper och att lika svåra brottstyper ska bestraffas lika strängt. (Se Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet, prop. 2020/21:52 s. 70 f.)

Förslaget till straffbestämmelsen grundar sig i synen att de fall av främjande som vi föreslår ska omfattas av den nya bestämmelsen är mer allvarliga än de fall när någon för egen del begår ett folkbokföringsbrott som inte är grovt. Det framstår därför som naturligt att för det föreslagna brottet se lika allvarligt på det som på ett grovt folkbokföringsbrott. Straffskalan för det nya brottet bör därför överensstämma med den för grovt folkbokföringsbrott.

Det har så här långt inte ansetts att grovt folkbokföringsbrott är ett brott av sådan art att det i sig som utgångspunkt ska leda till ett fängelsestraff. Vi är inte av någon annan uppfattning beträffande det nya föreslagna brottet.

19.5.4 Försök, förberedelse, stämpling och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott

Utredningens bedömning: Försök, förberedelse och stämpling till främjande av oriktig folkbokföring ska inte kriminaliseras. Detsamma ska gälla underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott.

Försök, förberedelse och stämpling till folkbokföringsbrott eller grovt folkbokföringsbrott är inte kriminaliserat. Detsamma gäller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott. Det har inte framkommit något skäl göra en annan bedömning beträffande det nya föreslagna brottet. Vår bedömning är alltså att varken försök, förberedelse, stämpling eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra främjande av oriktig folkbokföring bör kriminaliseras.

19.5.5 Konkurrens

Utredningens förslag: Sedvanliga principer om konkurrens bör gälla.

Liksom gäller för folkbokföringsbrottet bör sedvanliga principer om konkurrens mellan främjande av oriktig folkbokföring och andra brott tillämpas. Det innebär normalt att när det är fråga om konkurrens mellan främjande av oriktig folkbokföring och ett annat brott med samma skyddsintresse, som har en lindrigare straffskala, ska domstolen döma endast för främjande av oriktig folkbokföring. Om det föreligger olika skyddsintressen bör domstolen däremot som utgångspunkt döma i konkurrens för främjande av oriktig folkbokföring och annat brott.

Ytterst får domstolen göra en prövning i varje enskilt fall enligt gällande konkurrensprinciper.

19.5.6 Skatteverkets skyldighet att anmäla främjande av oriktig folkbokföring

Utredningens förslag: Skatteverket ska göra en anmälan till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till främjande av oriktig folkbokföring.

Skatteverkets skyldighet att göra en anmälan om brott enligt 42 § folkbokföringslagen till Polismyndigheten eller till åklagare regleras i 11 § folkbokföringsförordningen. Skatteverket bör ha motsvarande skyldighet att anmäla misstankar om det nya föreslagna brottet främjande av oriktig folkbokföring. Bestämmelserna i 11 § folkbokföringsförordningen bör följaktligen justeras för att ålägga Skatteverket sådan anmälningsskyldighet.

19.6 Ingen förlängd preskriptionstid

Utredningens bedömning: Det finns inte skäl att införa en särskild bestämmelse om förlängning av preskriptionstid för brott enligt folkbokföringslagen i förhållande till vad som följer av en tillämpning av de allmänna preskriptionsbestämmelserna.

Det har under utredningens arbete väckts fråga om behovet av en bestämmelse om senareläggning av utgångspunkten för preskriptionsberäkning för brott enligt folkbokföringslagen. Skälet för en sådan bestämmelse skulle vara att brotten många gånger inte upptäcks under gällande preskriptionstid, som för folkbokföringsbrott som inte är grovt är två år.

Bestämmelser om senareläggning av utgångspunkten för preskriptionsberäkning är ovanliga i svensk straffrätt. Förekommande bestämmelser, som finns i 35 kap. 5 § brottsbalken (sedan den 1 april 2025) och i 14 § första stycket skattebrottslagen, tar sikte på två typsituationer. Den ena situationen avser främst sexualbrott där målsäganden var under 18 år när brottet begicks. I den situationen räknas preskriptionstiden från den dag målsäganden fyller eller skulle ha fyllt 18 år. Den andra situationen gäller bokföringsbrott som inte

är ringa och försvårande av skattekontroll. För bokföringsbrott finns det två särbestämmelser. Enligt den ena bestämmelsen räknas fristen från den dag då den bokföringsskyldige försattes i konkurs eller liknande händelser inträffade, om detta skett inom fem år från brottet. Denna särbestämmelse har motiverats av intresset av effektivitet i brottsbekämpningen. Bokföringsbrott upptäcks i många fall först i samband med en konkurs, som kanske inträffar ett par år efter tidpunkten för brottet, och utredningarna om sådana brott blir ofta långdragna. (Se prop. 1981/82:85 om ändring i brottsbalken m.m. (bokföringsbrott), s. 19.) Enligt den andra särbestämmelsen, som också gäller försvårande av skattekontroll, gäller en annan utgångspunkt när den bokföringsskyldige inom fem år från brottet blivit föremål för revision av Skatteverket. Då ska tiden räknas från den dag då revisionen beslutades. Bestämmelsen infördes år 1996 som en följd av att skattebrott och försvårande av skattekontroll gjordes om från effektbrott till farebrott (se Översyn över skattebrottslagen, prop. 1995/96:170 s. 93 och 131).

Redan det förhållandet att särbestämmelser om utgångspunkten för beräkningen av preskriptionstid är sällsynta talar emot att införa bestämmelser om det för brott enligt folkbokföringslagen. Förekommande särbestämmelser motiveras av speciella förhållanden och har starka skäl för sig. Det säger sig självt att bestämmelser som finns till av bland annat humanitära skäl inte ska inskränkas till en enskild nackdel utan mycket goda skäl. Vidare anses skälen för preskription mindre starka ju allvarligare brottet är. För folkbokföringsbrott av normalgraden gäller den kortaste preskriptionsfrist som föreskrivs i 35 kap. 2 § brottsbalken.

Från brottsutredande myndigheter har under vårt utredningsarbete sagts att felaktig folkbokföring inte sällan upptäcks förrän efter det att preskriptionstiden gått ut för brott som innebär att en oriktig uppgift har lämnats till Skatteverket. Vår utvärdering av tillämpningen av straffbestämmelserna i folkbokföringslagen har dock inte gett resultatet att preskriptionstiden är en betydande orsak till att förundersökningar i stor omfattning inte inleds efter anmälan eller att majoriteten av de förundersökningar som inleds läggs ned. Det finns därför inte anledning att anta att effektiviteten i brottsbekämpningen skulle öka med ändrade preskriptionsregler för brott enligt folkbokföringslagen. Till detta kommer att det inte finns någon

naturlig motsvarighet i nu aktuellt sammanhang till Skatteverkets beslut om revision enligt 35 kap. 5 § andra stycket brottsbalken.

Vår bedömning är följaktligen att det inte finns skäl att införa en särskild bestämmelse om förlängning av preskriptionstid för brott enligt folkbokföringslagen i förhållande till vad som följer av en tillämpning av de allmänna preskriptionsbestämmelserna.

20 Bör tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen om ringa fall utvidgas?

20.1 Inledning

Vid införandet av folkbokföringsbrottet år 2018 uttalade regeringen att utrymmet att bedöma ett folkbokföringsbrott som ringa är mycket begränsat. Som skäl framförde regeringen att det för straffansvar krävs att brottet begåtts med uppsåt och att påföljden kan bestämmas till böter. Under utredningsarbetet som ledde till införandet av brottet anfördes att ringa fall ska avse fel som i det närmaste är ursäktliga eller avse en i någon mån förståelig underlåten anmälnings-skyldighet utan att beteendet för den skull är straffritt enligt paragrafen i övrigt. Förarbetena ger dock ingen vidare ledning för frågan om när en överträdelse ska anses som ett ringa fall.

Under vårt arbete har brottsbekämpande myndigheter framhållit att överträdelser mot föreskrifter i folkbokföringslagen endast i begränsad omfattning bedöms som ringa fall. Dessa myndigheter har efterfrågat ledning om vilka omständigheter som ska beaktas. Vidare har riksdagen tillkännagett för regeringen att straffbestämmelserna om folkbokföringsbrott bör ändras så att domstolar och andra myndigheter har möjlighet att beakta fler förmildrande omständigheter i sina bedömningar.

Folkbokföringsbrottets primära skyddsintresse är som tidigare nämnts att försäkra att det finns en tillförlitlig registrering över folkbokförda i Sverige. Redan det förhållandet att en uppgift i folkbokföringsdatabasen är felaktig gör alltså gärningen att lämna uppgiften eller att underlåta att rätta uppgiften straffvärd. Brottets skyddsintresse talar därmed för att utrymmet att bedöma en gärning som ringa ska vara snävt.

Korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen har dock inget egenvärde. Behovet av en tillförlitlig registrering av folkbokförda i Sverige är kopplat till den fundamentala betydelsen som folkbokföringen har för samhällets funktionssätt och som beskrivits i avsnitt 14.3.

20.2 Det finns gärningar som är mindre straffvärda

20.2.1 Ingen eller liten betydelse för samhällsfunktioner

Folkbokföringsbrott kan ha större eller mindre påverkan på myndigheters och övriga samhällsfunktioners beslut och verksamhet i övrigt. Med beaktande av sådan påverkan finns folkbokföringsbrott som inte är nämnvärt straffvärda. För att ett folkbokföringsbrott ska få ingen eller minimal påverkan på samhällets funktioner förutsätts bland annat att personen inte uppbär några bosättningsbaserade bidrag, har en inkomst som riskerar att beskattas felaktigt eller bor i en annan kommun eller region än i folkbokföringsorten. Dessa omständigheter är ofta uppfyllda för t.ex. socialt utsatta personer som inte har en fast bostad utan under kort tid byter boende många gånger i samma ort. Det är inte ovanligt att dessa personer försöker göra rätt för sig genom att anmäla en adress till Skatteverket men som myndigheten inte anser är korrekt att ange i folkbokföringsdatabasen som bostadsadress. Det framstår dock inte som rimligt att bedöma ett folkbokföringsbrott som ett ringa fall om oriktiga uppgifter leder till att rättsväsendets möjligheter att utreda och lagföra annan brottslighet försvåras.

Studenter är en grupp som många anser inte bör bestraffas för en felaktig hantering av bosättningsuppgifter. Enligt en rapport från Boverket saknar ungefär en tredjedel av alla studentbostäder folkbokförda personer (se Boverkets rapport *Mått på bostadsbristen*, 2020, s. 46). Det kan förklaras av att en student ofta anser att han eller hon befinner sig på studieorten tillfälligt och därför inte anser sig behöva anmäla en flyttning. Trots att 96 procent av de tillfrågade i Skatteverkets attitydundersökning uppgav att det är av vikt att personer är korrekt folkbokförda, uppgav samtidigt 61 procent att de hade förståelse för att en ung person som studerar i en annan stad är folkbokförd där föräldrahemmet är beläget (Skatteverkets årliga attitydundersökning, 2023, s. 27 ff.). Studenter är dock en grupp som flyttar

ofta och detta kan innebära en förhöjd risk för att felaktiga folkbokföringsadresser är registrerade. Sådant förhållande får påverkan på t.ex. en regions planering av hälso- och sjukvård. Vidare är gruppen studenter inte homogen utan rymmer stora variationer på individnivå. En särreglering för en sådan grupp framstår därför inte som möjlig.

20.2.2 Kortvarig underlåtenhet att anmäla flyttning eller bristfällig anmälan

En annan typ av folkbokföringsbrott som ofta är mindre straffvärda är vissa fall av kortvarig underlåtenhet att anmäla flyttning. Det gäller särskilt om felaktigheten rättas på den enskildes initiativ. Att straffbelägga sådana fall där flyttanmälan görs på eget initiativ kort tid efter anmälningsskyldighetens utgång, kan även vara kontra-produktivt. Om en person är medveten om att det finns en risk för att bli misstänkt för brott vid sen anmälan till Skatteverket finns en risk att personen i stället uppger felaktigt datum för flyttning eller helt avstår från att anmäla flyttning i ett sent läge.

En annan situation där gärningen är mindre straffvärd är när en anmälan om flyttning brister i sitt innehåll på mindre väsentliga punkter, utan att för den skull sakna betydelse för beslut om folkbokföring, och därför inte uppfyller kraven i 28 och 29 §§ folkbokföringslagen. Det kan gälla avsaknad av registerbeteckningen för den fastighet som den nya bostadsadressen avser eller vem som upplåtit den fastighet eller bostadslägenhet som den nya bostadsadressen avser. (Här kan återigen hänvisas till Skatteverkets hållning i frågan om att anmälningsskyldigheten kan anses fullgjord även om anmälan saknar uppgifter som krävs enligt 28 eller 29 § folkbokföringslagen, se avsnitt 15.1.3.)

20.2.3 Andra omständigheter

En situation som under utredningsarbetet lyfts av åklagare avser personer som med tvång utvisas ur landet. Det förekommer nämligen att dessa anmäls för folkbokföringsbrott för att de inte i tid anmäler sin flyttning från landet till Skatteverket. Enligt utredningens mening borde den som blir utvisad kunna räkna med att den myn-

dighet som verkställer utvisningen lämnar uppgift om utvisning till Skatteverket (jfr t.ex. 7 kap. 3 § utlänningsförordningen) och att Skatteverket då uppdaterar uppgifterna i folkbokföringsdatabasen.

20.3 Inverkan på myndigheters utredningsarbete

20.3.1 Inledning

För att ett folkbokföringsbrott ska nå hela vägen till lagföring krävs i de flesta fall förhållandevis omfattande utredningsåtgärder, särskilt sett i relation till att påföljden normalt stannar vid böter. Enligt Åklagarmyndighetens och Polismyndighetens experter i utredningen leder detta förhållande bland annat till att utredningar om sådana brott många gånger inte prioriteras. Som framgår av statistikuppgifterna i avsnitt 17.2.1 lägger förundersökningsledare vid både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i stor omfattning ned förundersökningar om folkbokföringsbrott. Skälet är ofta att en person nyligen dömts för annan brottslighet med svårare påföljd eller utreds för sådan brottslighet. Trots att majoriteten av alla brottsanmälningar leder till att åklagare inte beslutar om lagföring (utfärdande av strafföreläggande, åtalsunderlåtelse eller åtal) innebär anmälningarna ett inte obetydligt arbete för brottsutredande myndigheter. En effektiv brottsutredning förutsätter att arbetsinsatser som görs leder till resultat.

Det ska dock framhållas att resultatet i alla fall inte måste vara lagföring. Om en utredning om folkbokföringsbrott leder till att annan brottslighet uppdagas och upphör har anmälan naturligtvis varit påkallad. För att åstadkomma minskat (onödigt) arbete för de myndigheter som hanterar folkbokföringsbrott i stor omfattning bör ringa fall vara lätta att definiera och inte kräva ytterligare arbete.

20.3.2 Effekten på samhällsfunktioner

Skatteverket ska göra en anmälan till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till bland annat brott enligt 42 § folkbokföringslagen. En anmälan ska enligt paragrafen dock inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något

annat skäl inte behövs. (Se 11 § första och andra stycket folkbokföringsförordningen.) Skatteverket gör anmälningar enligt ovan främst till Åklagarmyndigheten. Med en ordning som tydliggör vilka fall som ska bedömas som ringa är förhoppningen att antalet anmälningar som Skatteverket gör till åklagare minskar. Vid ett ringa fall ska nämligen inte dömas till ansvar. Sådana fall ryms inte inom Skatteverkets anmälningsskyldighet enligt 11 § folkbokföringsförordningen.

Skatteverket har under utredningsarbetet framhållit att det kan tänkas bli svårt för myndighetens handläggare att beakta vilka effekter felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen får vid bedömningen av om en brottsanmälan avseende folkbokföringsbrott ska göras. Handläggaren vid folkbokföringsverksamheten har nämligen endast begränsad information om den enskilde. Skatteverket har visserligen möjlighet att begära vissa uppgifter från angivna myndigheter, bland andra Försäkringskassan, om det behövs för handläggning av ärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten (se 12–15 §§ folkbokföringsförordningen). Skatteverkets uppgift att anmäla misstankar om brott är dock inte ett ärende i folkbokföringsverksamheten, varför dessa bestämmelser inte kan användas för att inhämta uppgifter för att bedöma vilka effekter felaktig folkbokföring ger. Om Skatteverkets handläggare inte gör någon fördjupad utredning utan underlåter att göra en brottsanmälan endast om det under Skatteverkets handläggning redan finns uppgifter tillgängliga om potentiella effekter av den felaktiga uppgiften, kan minskningen av antalet brottsanmälningar från Skatteverket antas bli begränsad. Rutiner för hur Skatteverkets handläggare ska göra sin bedömning, och i vilken omfattning, kan dock utvecklas med tiden, företrädesvis i samråd med Åklagarmyndigheten.

I linje med vad som sagts beträffande Skatteverket kan en ordning där ett folkbokföringsbrotts effekter på samhällsfunktioner ska beaktas medföra behov av ytterligare utredningsresurser även för åklagare. En förväntad följd med ett sådant undantag från ansvar är nämligen att misstänkta och tilltalade i stor omfattning gör gällande den invändningen. För att motbevisa en sådan invändning kommer ytterligare utredning krävas av åklagare.

Som följd av det sagda skulle målen vid domstol ibland tyngas av mer utredning än för närvarande och innehålla svårare bedömningar.

20.3.3 Kortvarig underlåtenhet att anmäla flyttning

Majoriteten av de brottsanmälningar om folkbokföringsbrott (ungefär 65–75 procent) som Skatteverket gör avser brott på grund av att anmälningsskyldigheten enligt 25, 26 eller 27 § folkbokföringslagen inte är fullgjord (se avsnitt 17.2.1). Visserligen leder majoriteten av den stora mängd sena flyttanmälningar som inkommer till Skatteverket inte till att myndigheten upprättar en brottsanmälan. Skatteverket mottar varje år omkring 150 000 till 200 000 flyttanmälningar efter att anmälningstiden gått ut (cirka 11–15 procent av alla flyttanmälningar). Myndigheten anmäler dock långt ifrån alla till Åklagarmyndigheten eller Polismyndigheten. Skatteverket har under utredningsarbetet uppgett att en avkriminalisering av underlåten anmälningsskyldighet som avser endast kort tid skulle vara positivt för myndigheten i effektivitetshänseende.

Beträffande Åklagarmyndighetens arbete med flyttanmälningar som inkommit kort tid efter det att tiden att göra anmälan har gått ut har det från åklagare pekats på svårigheter att styrka uppsåt och uppgett att svåra avvägningar om självinkriminering gör sig gällande. I många fall underlåter åklagare att väcka åtal om en anmälan inkommer inom en eller två månader efter att tiden för anmälan har gått ut. Bland annat med hänsyn till åklagares självständighet i sitt beslutsfattande finns dock en variation mellan hur olika åklagare hanterar frågan. Med en ordning där dessa gärningar tidigt kan bedömas som ringa skulle de brottsutredande myndigheterna kunna lägga mindre resurser på att utreda brottsmisstankar som är mindre straffvärda och som sällan leder till lagföring.

20.4 Ringa fall öppnar upp för användning av vitesföreläggande för Skatteverket

Folkbokföringsbrottets primära skyddsintresse är som sagts att försäkra att det finns en tillförlitlig registrering över folkbokförda i Sverige. Lagföring av sådant brott är dock inte en nödvändig förutsättning för att Skatteverket ska få ändra uppgifterna i folkbokföringsdatabasen. Straffsanktionen är avsedd att ha en handlingsdirigerande effekt. För att möjliggöra korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen finns dock fler verktyg att tillgå. Ett av dessa är Skatteverkets möjlighet att vid vite förelägga en person att lämna

de uppgifter eller handlingar som behövs för Skatteverkets utredning (se 37 § folkbokföringslagen). Skatteverkets användningsområde för detta utredningsverktyg begränsas dock av om utredningen avser en gärning som kan föranleda straff för den enskilde. Skatteverket får nämligen inte under viteshot tvinga en person att lämna uppgifter som sedan ligger till grund för ett åtal mot honom eller henne. (Se 43 § folkbokföringslagen.) Med en ordning där fler gärningar kan bedöms som ringa och därmed inte leder till straffansvar skulle Skatteverket få ytterligare ett verktyg att använda för att få korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Särskilt med beaktande av att brottsanmälningar i mycket begränsad omfattning leder till lagföring framstår en sådan ordning som fördelaktig. Nu nämnda förhållande talar i någon mån för att folkbokföringsbrott i större omfattning bör bedömas som ringa.

20.5 Tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen om ringa fall ska utvidgas

Utredningens förslag: Det ska av lagtext framgå att vid en försenad anmälan om flyttning där förseningen varit av mindre betydelse så ska det inte dömas till ansvar. Vidare ska det av lagtext framgå att det inte heller ska dömas till ansvar i fall som med hänsyn till omständigheterna är ringa.

Enligt gällande lagstiftning ska det för fall som är ringa inte dömas till ansvar. Som vi konstaterat i kapitlets inledning finns det önskemål om och behov av att förtydliga när ringa fall föreligger. Redan den omständigheten att en bestämmelse är svårtillämplig talar för att förtydligande av lagregeln behövs.

Vi har bedömt att det finns överträdelser av bestämmelser i folkbokföringslagen som, särskilt med beaktande av folkbokföringens funktion, är mindre straffvärda. Gemensamt för dessa fall är att de inte ger någon betydande eller endast mycket kortvarig påverkan på en enskilds rättigheter och skyldigheter samt på myndigheters och andra verksamheters verksamhetsplanering och övriga beslut. Vår bedömning är att sådana gärningar i många fall kan anses avse fel som i det närmaste är ursäktliga eller anses avse en i någon mån förståelig underlåten anmälan utan att beteendet för den skull är straffritt en-

ligt paragrafen i övrigt. Många gånger utreds och till och med lagförs gärningar likt de vi avser. Även det talar för en förändring.

En ordning enligt ovan skulle i många fall innebära att en gärnings effekter är avgörande för om ansvar för ett brott ska utdömas eller inte. För folkbokföringsbrott krävs inte att brottet ger viss effekt. Det betyder dock inte att en effekt eller risk för effekt saknar betydelse när straffvärdet bedöms. Enligt 29 kap. 1 § brottsbalken ska bland annat den skada eller fara som gärningen inneburit beaktas vid bedömningen av straffvärdet.

Mot denna bakgrund får den ökade arbetsbelastning för brottsutredande myndigheter som ett beaktande av folkbokföringsbrottets effekter medför anses väga lätt. I sammanhanget kan påminnas om att endast den som visat skuld – varit klandervärd – ska träffas av straffansvar (se avsnitt 19.2). Det är angeläget att bedömningen av också ett folkbokföringsbrotts straffvärde görs utifrån de generella kriterierna i 29 kap. 1 § brottsbalken. En ordning där en begränsad försening beaktas i mildrande riktning kan inte förväntas kräva betungande utredning. Den bedömningen gäller för såväl Skatteverket som Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Till det sagda ska läggas att om fler fall tydligare utgjorde ringa fall skulle Skatteverket få större möjlighet att använda ytterligare verktyg i sina utredningar för att få en korrekt folkbokföring. Skatteverkets möjlighet att vid vite förelägga en person att lämna uppgifter eller handlingar i en bosättningsutredning skulle då nämligen öka och folkbokföringsdatabasen skulle tillföras korrekta uppgifter utan att polisiära- eller åklagarresurser togs i anspråk. På detta sätt kommer samhällets samlade resurser utnyttjas på ett effektivare sätt utan att tillförlitligheten i registreringen över folkbokförda i Sverige riskeras.

Vår slutsats blir alltså att ett förtydligande och en viss utvidgning bör ske avseende fall som bör kunna bedömas som ringa. Det bör ske genom att det i lagtext ges exempel på vad som kan anses som ringa samt anges att även andra fall kan bedömas som ringa. Exemplet i lagtext på ett ringa fall bör vara att förseningen vid en försenad anmälan om flyttning varit av mindre betydelse. I normalfallet bör en försening kortare än två månader då kunna bedömas som ringa. Det innebär dock inte att en försening som är kortare än två månader alltid ska betraktas som ringa. Om det finns försvårande omständigheter i det enskilda fallet kan det betyda att ringa fall inte före-

ligger trots en kortvarig försening. Genom att inte ställa upp det förtydligande kravet enbart i förhållande till förseningens längd, utan i stället också till dess betydelse, kan syftet med ändringen få genomslag. Liksom enligt nuvarande ordning bör även ursäktliga gärningar vara undantagna det straffbara området. Hit bör exempelvis räknas en utvisad utlännings underlåtenhet att anmäla flyttning från landet.

DEL IV

Utvidgade möjligheter att lagra och
använda biometriska uppgifter

21 Inledning

I det föregående har vi betonat vikten av en korrekt folkbokföring för samhällsfunktioner och problematiken med medvetet felaktig folkbokföring. Vi har där även utvärderat folkbokföringsbrottet och gett förslag på reform för en mer ändamålsenlig och effektiv straffrättslig reglering. I syfte att stärka statens kontroll över uppgifterna i folkbokföringsdatabasen har vi också i uppdrag att ge Skatteverket rätt förutsättningar och verktyg för att kunna kontrollera att de uppgifter om identitet som registreras i folkbokföringsdatabasen är korrekta. Ett sådant verktyg skulle kunna vara en ytterligare anmälningsskyldighet för enskilda. En sådan skyldighet har vi i det föregående kommit fram till inte är lämplig. Ett annat sätt skulle kunna vara ökad användning av biometriska uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Med folkbokföringsdatabasen avses de personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i folkbokföringsverksamheten för de ändamål som anges i folkbokföringsdatabaslagen. Begreppet databas omfattar i detta sammanhang alla uppgifter som görs tillgängliga för verksamheten genom verksamhetssystem, dvs. databaser, datalager m.m.

Skatteverket får vid identitetsbedömningar i vissa ärenden om folkbokföring och samordningsnummer ta fingeravtryck och ansiktsbild i digitalt format av en enskild för att kontrollera att dessa motsvarar dem som finns sparade i ett lagringsmedium i en överlämnad handling. Vi har fått i uppdrag att analysera och ta ställning till om Skatteverket ska få möjlighet att också lagra och på annat sätt behandla ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som tas fram ur ansiktsbilder och fingeravtryck i nämnda ärenden.

Vårt uppdrag innehåller även att analysera och ta ställning till lämpligheten av en möjlighet till utbyte av uppgifter mellan Migrationsverket och Skatteverket. Vidare har vi i uppdrag att analysera

och ta ställning till om Polismyndigheten ska få göra biometriska jämförelser med de uppgifter som behandlas hos Skatteverket.

Enligt direktiven ska vi lämna författningsförslag oavsett ställningstagande i sak.

I våra direktiv anges att utökade möjligheter för Skatteverket att använda biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten samt ett informationsutbyte mellan olika myndigheter avseende sådana uppgifter innebär ett intrång i den personliga integriteten. Behovet av den föreslagna regleringen måste därför vägas noga mot skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. Vårt uppdrag rymmer följaktligen att göra en integritetsanalys. Vidare ska vi enligt direktiven särskilt överväga frågor om dataskydd och sekretess.

Närmast följer två kapitel där vi redogör för vissa utgångspunkter som gäller vid lagring och annan behandling av bland annat biometriska uppgifter. Efter det följer en redogörelse för de möjligheter Skatteverket nu har att hantera biometriska uppgifter, vilken även inkluderar en kort redogörelse för en föreslagen ny reglering beträffande Skatteverket. Därefter kommer ett kapitel som innehåller en redogörelse för andra myndigheters nuvarande och föreslagna möjligheter avseende biometri. Där redovisar vi vissa av Migrationsverkets nuvarande och föreslagna möjligheter att hantera bland annat biometriska uppgifter, gällande rätt och pågående lagstiftningsarbete rörande passregistret samt pågående lagstiftningsarbeten som handlar om ett statligt id-kort och en statlig e-legitimation. Denna del av betänkandet avslutas med fyra kapitel som innehåller utredningens överväganden, bedömningar och förslag.

22 Biometri och dess användning vid identifiering

En första fråga som uppkommer när man närmar sig frågor om biometri är vad som avses med detta och närliggande termer. Flertalet av termerna är inte definierade i författning. Det gäller bland annat "biometri". I nu aktuellt sammanhang används "biometri" för de tekniker som finns tillgängliga för att mäta delar av människokroppen elektroniskt, och på så sätt identifiera personer. Biometri har också sagts vara ett samlingsnamn för automatiserad teknik, vars syfte är att identifiera en person eller att avgöra om en påstådd identitet är riktig.

"Biometriska uppgifter" är däremot definierat i författning, nämligen i artikel 4.14 i EU:s dataskyddsförordning och artikel 3.13 i brottsdatadirektivet¹ (se vidare om dessa förordningar nedan). Biometriska uppgifter är enligt de artiklarna personuppgifter som har erhållits genom en särskild teknisk behandling som rör en fysisk persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av denna fysiska person, såsom ansiktsbilder under vissa omständigheter eller fingeravtrycksuppgifter. Enligt skäl 51 till EU:s dataskyddsförordning bör inte behandling av foton systematiskt anses utgöra behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, eftersom foton endast definieras som biometriska uppgifter när de behandlas med särskild teknik som möjliggör identifiering eller autentisering av en fysisk person.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

Ibland används termen biometriska data i stället för biometriska uppgifter. Någon skillnad i betydelse mellan uttrycken finns inte. (Se Passdatalagen – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning, Ds 2019:5 s. 142 f. och 151.)

”Biometrisk teknik”, som är samlingsnamnet för en rad automatiserade tekniker som identifierar personer, kan användas på i huvudsak de två sätt som anges nedan.

1. Verifikation: En form av analys av insamlade biometriska uppgifter från en individ gör det möjligt att med hög sannolikhet verifiera att en individ verkligen är den han eller hon utger sig för att vara. I tekniska lösningar kallas detta förfarande ofta för autentisering. Ett exempel är den fingeravtrycksläsare som finns i många mobiltelefoner och surfplattor, där jämförelse av biometriska uppgifter ersätter eller kompletterar en annan form av autentisering, t.ex. en pinkod. När rätt individ placerar sitt finger på fingeravtrycksavläsaren läses specifika delar av användarens fingeravtryck av. Dessa utgör sedan en inläst representation av individens finger vilken jämförs med information som finns lagrad i telefonen sedan tidigare. Om sannolikheten är tillräckligt hög att de är identiska så låses telefonen upp.
2. Identifikation: Biometriska analysmetoder gör det möjligt att identifiera enskilda individer. Exempelvis har polisen länge använt fingeravtryck från brottsplatser på detta sätt. Efter att ha säkrat ett fingeravtryck från en oidentifierad person vid en brottsplats, jämförs avtrycket med de fingeravtryck som finns insamlade sedan tidigare och sparade i Polismyndighetens fingeravtrycksregister². På så sätt kan en specifik person knytas till brottsplatsen.

Biometriska tekniker baseras på mätning av fysiska karaktärsdrag eller beteenden för att hitta särskiljande egenskaper hos olika individer. Exempel på fysiska egenskaper som kan mätas är fingeravtryck, ansiktsbilder, iris, näthinna, ögonbotten och hand- och fingergeometri. Även vissa beteendemässiga kännetecken som tangentbordsrytm, signaturbiometri och gångstil kan utgöra underlag till biometriska tekniker. (Se Hur står det till med den personliga integriteten? – en kartläggning av Integritetskommittén, SOU 2016:41 s. 583 ff.)

² Polismyndighetens fingeravtrycksregister kommer den 1 juli 2025 att ersättas av ett biometriregister, se SFS 2025:135.

Beträffande ansiktsgenkänning innefattar det mätning av olika delar av ansiktet, exempelvis avståndet mellan ögonen, näsans bredd, käklinjens bredd och formen på kindbenen.

Med "biometriska underlag" avses underlag som kan analyseras med hjälp av biometri, t.ex. fingeravtryck och fotografier (se även prop. 2024/25:37 s. 48). Utifrån sådant underlag går det alltså att på teknisk väg få fram mätdata, biometriska uppgifter (se Ds 2019:5 s. 143 med hänvisningar). Biometriska uppgifter kan sparas i ett lagringsmedium med elektronisk minnesenhet (ett chip) på en handling. Det sker för närvarande i bland annat pass (6 a § passlagen [1978:302]), nationellt identitetskort (4 § förordningen [2005:661] om nationellt identitetskort) och uppehållstillståndskort (9 kap. 8 a § utlänningslagen [2005:716]). Det är då möjligt att jämföra fingeravtryck eller ansiktsbild på den person som visar upp handlingen mot de biometriska uppgifterna som finns lagrade i ett lagringsmedium på handlingen. (Se Ds 2019:5 s. 69 f.) Biometriska uppgifter kan även sparas i ett register och på så sätt skapa en referensmall av uppgifter för jämförelser (se Ds 2019:5 s. 141 f.). Polismyndigheten och Migrationsverket för sådana register. Användningen av biometriska uppgifter i identitetshandlingar och i register anses som ett effektivt sätt att motverka missbruk av identitetshandlingar och försvårar förfalskning av handlingar. (Se Ett säkert statligt ID-kort – med e legitimation betänkande från 2017 års ID-kortsutredning, SOU 2019:14 s. 24 och Ds 2019:5 s. 146).

23 Reglering angående behandling av biometriska uppgifter

23.1 Regeringsformens skydd mot kränkningar av den personliga integriteten

Bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter, inbegripet skydd mot kränkningar av den fysiska och psykiska integriteten, finns i 2 kap. regeringsformen.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp. Hit anses höra tagande av fingeravtryck (se Medborgerliga fri- och rättigheter, SOU 1975:75 s. 358 f. och Förstärkt skydd för fri- och rättigheter, SOU 1978:34 s. 204).

Vidare framgår av andra stycket i samma paragraf att var och en är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Genom bestämmelsen skyddas enskilda mot t.ex. fotografering som sker utan samtycke och som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?, JUNO version 5, s. 796).

Vad som utgör ett betydande intrång i den personliga integriteten får bedömas utifrån åtgärdens intensitet eller omfattning samt uppgifternas integritetskänsliga natur. Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden är inte åtgärdens huvudsakliga syfte, utan vilken effekt den har. Med personliga förhållanden avses information som är knuten till den enskildes person, t.ex. uppgifter om namn och andra personliga identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållanden, hälsa, vandel och fotografisk bild. I förarbetena till 2 kap. 6 § regeringsformen uttalas att registrering av personuppgifter i polisens belastnings-

register kan sägas innebära en kartläggning av alla dem som har dömts eller på annat sätt lagförts för brott, även om registrets uttalade ändamål är att ge information åt olika myndigheter om belastningsuppgifter som behövs bland annat för att utreda brott och bestämma straff. Som exempel nämns också polisens misstanke-, fingeravtrycks- och dna-register. (Se En reformerad grundlag, prop. 2009/10:80 s. 177 ff. och 250.) I samma förarbeten konstateras att en åtgärd från det allmännas sida som vidtas primärt i syfte att ge myndigheterna underlag för beslutsfattande i enskilda fall, exempelvis insamling av uppgifter av visst slag för beslut om t.ex. beskattning, kan – även om avsikten inte är att kartlägga enskilda – i många fall anses innebära kartläggning av enskildas förhållanden. Bland annat Skatteverkets databaser nämns som exempel. (Se prop. 2009/10:80 s. 180.)

Skyddet enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är dock inte absolut. Det får begränsas i lag enligt 2 kap. 20 och 25 §§ regeringsformen. Begränsningar enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. (Se 2 kap. 21 § regeringsformen.) Särskilda begränsningar av skyddet får göras genom lag för andra än svenska medborgare här i riket utan att de särskilda krav som följer av 2 kap. 21 § regeringsformen är uppfyllda (se 2 kap. 25 § regeringsformen).

23.2 Internationella överenskommelser angående skydd mot kränkningar av den personliga integriteten

23.2.1 Europakonventionen

Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) innehåller bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Konventionen gäller som svensk lag. Enligt

2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Europakonventionen.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Europadomstolen har i flera fall konstaterat att artikel 8 ålägger staten såväl en negativ förpliktelse att avstå från att göra intrång i rätten till respekt för privat- och familjelivet som en positiv förpliktelse att skydda enskilda mot att andra enskilda handlar på ett sätt som innebär integritetsintrång (se t.ex. Europadomstolens avgöranden den 9 oktober 1979 i målet Airey mot Irland, nr 6289/73, den 26 mars 1985 i målet X och Y mot Nederländerna, nr 8978/80 och den 12 november 2013 i målet Söderman mot Sverige, nr 5786/08). Att ta fingeravtryck utgör ett intrång i privatlivet (se Europadomstolens avgöranden den 4 december 2008 i målet S. och Marper mot Storbritannien, nr 30562/04 och 30566/04). Detsamma gäller att ta fotografier av en person utan dennes samtycke (se bland annat Europadomstolens avgörande den 24 juni 2004 i målet von Hannover mot Tyskland, nr 59320/00, jfr även JO 2022/23 s. 280). Även registrering av personuppgifter omfattas av rätten till skydd för privatlivet.

De rättigheter som följer av artikel 8 kan begränsas genom lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa ändamål, som exempelvis statens säkerhet, den allmänna säkerheten eller till förebyggande av oordning eller brott. Att inskränkningen ska vara nödvändig innebär att det ska finnas ett angeläget samhällsbehov av åtgärden (se Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, JUNO version 6, s. 443). En inskränkning måste också vara proportionerlig.

Europadomstolen har påpekat att en av de utmaningar som dagens europeiska samhällen står inför är kampen mot brottsligheten, och i synnerhet organiserad brottslighet och terrorism. Domstolen har vidare framhållit att det tveklöst är så att den kampen i hög utsträckning är beroende av att moderna vetenskapliga undersökningstekniker används för utredning och identifiering. Domstolen har uttalat att varje inskränkning i rättighetsskyddet som användningen av sådana tekniker innebär måste begränsas utifrån vad som är nödvändigt och proportionerligt. Nödvändighet och proportionalitet krävs även vid andra inskränkningar i rätten till respekt för privatlivet. Detta innebär att en balans måste uppnås mellan allmänna och enskilda

intressen (se bland annat S. och Marper mot Storbritannien, p. 105). Att cellprov, dna-profiler och fingeravtryck som har tagits av personer som har frikännts eller mot vilka åtal inte har väckts eller lagts ner bevaras under en obestämd tid utan undantag har däremot inte ansetts förenligt med artikel 8 (se S. och Marper mot Storbritannien).

23.2.2 EU:s rättighetsstadga

Den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) är juridiskt bindande i varje EU-land. Enligt artikel 7 i EU:s rättighetsstadga har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. I artikel 8 i EU:s rättighetsstadga föreskrivs att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Inskränkningar i de rättigheter som erkänns i stadgan får bara göras i lag och ska vara förenliga med det väsentliga innehållet i rättigheterna. Begränsningar i skyddet får endast göras om de är nödvändiga och svarar mot ett allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (artikel 52). Stadgan tillämpas när unionens institutioner, organ och byråer samt medlemsstaterna tillämpar unionsrätten (artikel 51).

23.2.3 FN:s allmänna förklaring

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna antogs 1948. De rättigheter som omfattas av förklaringen har senare förts in och vidareutvecklats i ett antal konventioner som är bindande för de anslutna staterna. Sverige har anslutit sig till de centrala konventionerna om mänskliga rättigheter allt eftersom de har kommit till.

FN:s allmänna förklaring innehåller bestämmelser om skydd för den personliga integriteten. I artikel 12 anges att ingen får utsättas för godtyckligt ingripande i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för angrepp på sin heder eller sitt anseende. Var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp. Av artikel 29 punkten 2 följer att inskränkningar i rättigheter och friheter endast får göras genom lag och enbart i syfte att trygga tillbörlig hänsyn till och respekt för andras rättigheter och

friheter samt för att tillgodose ett demokratiskt samhälles berättigade krav på moral, allmän ordning och allmän välfärd.

Motsvarande skydd för den personliga integriteten finns i artikel 17 i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

23.2.4 Barnkonventionen

När det gäller åtgärder som riktar sig mot barn gäller det särskilda skydd som FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ställer upp. Barnkonventionen gäller som lag i Sverige. All lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionens bestämmelser (se prop. 2017/18:186 s. 94). Som barn räknas varje människa under 18 år.

Av artikel 3 i barnkonventionen framgår att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Vid en bedömning av vad som är barnets bästa ingår att ta hänsyn till samtliga grundläggande principer och barnkonventionen i sin helhet. I artikel 16 i samma konvention fastslås vidare att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i bland annat sitt privatliv och familjeliv.

23.3 Internationella överenskommelser m.m. angående dataskydd

23.3.1 Dataskyddskonventionen

Europarådets ministerkommitté antog 1981 konventionen (ETS 108) av den 28 januari 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, den s.k. dataskyddskonventionen. Konventionen, som trädde i kraft den 1 oktober 1985, var en av de viktigaste inspirationskällorna vid utformningen av EU:s regelverk för dataskydd. För närvarande har 51 stater ratificerat konventionen, däribland samtliga EU:s medlemsstater. Dataskyddskonventionen är ett rättsligt bindande multilateralt avtal om personuppgiftsskydd. Konventionens mål är att skydda den rätt till privatliv som erkänns i artikel 8 i Europakonventionen. Dess tillämpningsområde är enligt huvudregeln automatiserade personregister och automatisk data-

behandling av personuppgifter i allmän och enskild verksamhet. Enligt konventionen krävs att parterna vidtar nödvändiga åtgärder i sin nationella lagstiftning för att säkerställa respekt för alla enskildas mänskliga rättigheter när det gäller behandling av personuppgifter. Dataskyddskonventionen kompletteras av ett antal av ministerkommittén antagna rekommendationer om hur personuppgifter bör behandlas inom olika områden.

I maj 2018 antog ministerkommittén ett ändringsprotokoll till dataskyddskonventionen (se CETS no. 223). Sverige har undertecknat protokollet. Syftet med ändringsprotokollet är att uppdatera konventionen och att hantera de utmaningar som den tekniska utvecklingen och globaliseringen av information innebär när det gäller skyddet av privat information. Den uppdaterade konventionen kommer att ha ett enhetligt tillämpningsområde för alla konventionsparter och det kommer inte att vara möjligt att helt undanta sektorer eller verksamheter från dess tillämpning (t.ex. med hänvisning till den nationella säkerheten). Den kommer därmed att omfatta all typ av databehandling under parternas jurisdiktion inom både den offentliga och den privata sektorn. Ändringsprotokollet träder i kraft när samtliga konventionsstater har ratificerat det, eller den 11 oktober 2023 om minst 38 parter har ratificerat protokollet. Vid utgången av år 2024 hade protokollet ännu inte trätt i kraft.

Dataskyddskonventionen har framför allt betydelse inom det område som inte omfattas av EU-rätten, t.ex. försvar och nationell säkerhet (se Integritetsskyddsmyndigheten, Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete, dnr IMY-2022-10835, s. 6).

23.3.2 EU:s dataskyddsreglering och kompletterande svensk reglering

EU:s rättsakter och kompletterande svensk författning

Dataskydd är ett begrepp som används för att ange skyddet för den personliga integriteten i de regelverk som ska tillämpas vid behandling av personuppgifter. Dataskyddsreglerna har alltså sin grund i de mänskliga rättigheterna och då främst i rätten till skydd av den personliga integriteten som bland annat kommer till uttryck i artikel 8 i Europakonventionen och artikel 3 i EU:s rättighetsstadga.

Det finns två primära EU-rättsakter om dataskydd. Den ena är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Dess engelska beteckning, General Data Protection Regulation, har föranlett den ofta använda förkortningen GDPR. I detta betänkande benämner vi emellertid fortsättningsvis förordningen ”EU:s dataskyddsförordning”. Den andra primära rättsakten är Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF. Vi benämner fortsättningsvis direktivet ”brottsdatadirektivet”.

EU:s dataskyddsförordning utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Förordningen är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsstater, men tillåter och förutsätter ibland att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning. Den kompletteras genom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Dataskyddslagen innehåller kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning av generell karaktär och reglerar bland annat frågor om rättslig grund för behandling av personuppgifter, känsliga personuppgifter, begränsningar av vissa rättigheter och skyldigheter, administrativa sanktionsavgifter samt skadestånd och överklagande. Dataskyddslagen är subsidiär till annan lag eller förordning, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i registerförfattningar och annan reglering som innehåller särskilda bestämmelser om personuppgiftsbehandling.

Brottsdatadirektivet innehåller bestämmelser om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, inklusive att skydda mot och förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten. Eftersom direktivet är ett s.k. minimidirektiv står det medlemsstaterna fritt att föreskriva strängare skyddsåtgärder när det gäller registrerades rättigheter och friheter. Brottsdatadirektivet har

i huvudsak genomförts genom brottsdatalagen, som innehåller bestämmelser om hantering av personuppgifter inom direktivets tillämpningsområde, kompletteras av de brottsbekämpande myndigheternas registerförfattningar, t.ex. lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag), och är subsidiär till annan författning.

För personuppgiftsbehandling gäller olika författningar inom skilda verksamheter. Exempelvis gäller utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30) för personuppgiftsbehandling inom Migrationsverkets, Polismyndighetens och utlandsmyndigheternas verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. (Om dessa författningar och föreslagna ändringar, se avsnitt 25.1.)

För Skatteverkets personuppgiftsbehandling i folkbokföringsverksamheten gäller lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (folkbokföringsdatabaslagen) och förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (folkbokföringsdatabasförordningen) som kompletterar EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen. (Om dessa författningar och föreslagna ändringar, se avsnitt 24.3.)

Några centrala bestämmelser i EU:s dataskyddsförordning

Artikel 1–4

Artikel 1–4 i EU:s dataskyddsförordning innehåller allmänna bestämmelser om förordningens syfte och tillämpningsområde samt definitioner av vissa centrala termer.

Enligt artikel 1 fastställs i EU:s dataskyddsförordning bestämmelser om skydd för fysiska personer med avseende på behandlingen av personuppgifter och om det fria flödet av personuppgifter. Enligt artikeln skyddar förordningen fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter. Vidare slås i artikeln fast att det fria flödet av personuppgifter inom unionen varken får begränsas eller förbjudas av skäl som rör skyddet för fysiska personer med avseende på behandlingen av personuppgifter.

I artikel 2 anges förordningens materiella tillämpningsområde. Där står bland annat att förordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Artikel 3 innehåller bestämmelser om förordningens territoriella tillämpningsområde. Enligt den artikeln ska förordningen bland annat tillämpas på behandlingen av personuppgifter inom ramen för den verksamhet som bedrivs på personuppgiftsansvarigas eller personuppgiftsbiträdens verksamhetsställen inom unionen, oavsett om behandlingen utförs i unionen eller inte.

Artikel 4 innehåller definitioner. I punkten 1 definieras *personuppgifter* som varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, varvid en identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet. Vidare definieras *behandling* i punkten 2 som en åtgärd eller kombination av åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller inte, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring. I artikeln definieras register (punkten 6) som en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden. *Personuppgiftsansvarig* (punkten 7) är enligt artikeln en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter; om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt kan den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denne ska utses föreskrivas i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt. *Personuppgiftsbiträde* (punkten 8) är en fysisk eller juridisk person, offentlig myn-

dighet, institution eller annat organ som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning. Samtycke av den registrerade definieras i punkten 11 som varje slag av frivillig, specifik, informerad och otvetydig viljeyttring, genom vilken den registrerade, antingen genom ett uttalande eller genom en entydig bekräftande handling, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne. Med *biometriska uppgifter* (punkten 14) avses enligt artikeln personuppgifter som erhållits genom en särskild teknisk behandling som rör en fysisk persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av denna fysiska person, såsom ansiktsbilder eller fingeravtrycksuppgifter. Enligt skäl 51 till EU:s dataskyddsförordning bör inte behandling av foton systematiskt anses utgöra behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, eftersom foton endast definieras som biometriska uppgifter när de behandlas med särskild teknik som möjliggör identifiering eller autentisering av en fysisk person.

Artikel 5

Artikel 5.1 i EU:s dataskyddsförordning innehåller principer för behandling av personuppgifter. Principerna handlar om (a) laglighet, korrekthet och öppenhet, (b) ändamålsbegränsning, (c) uppgiftsminimering, (d) riktighet, (e) lagringsminimering samt (f) integritet och konfidentialitet. I artikel 5.2 anges principen om ansvarsskyldighet, vilken innebär att den personuppgiftsansvarige ska ansvara för och kunna visa att nämnda principer efterlevs.

För att en behandling av personuppgifter ska vara *laglig* måste, utöver samtliga principer i artikel 5.1, villkoren enligt artikel 6 vara uppfyllda. Vid behandling av särskilda kategorier av personuppgifter måste behandlingen för att vara laglig också vara tillåten enligt artikel 9.2 (se mer nedan). Att personuppgifter ska behandlas *korrekt* ("fairly") innebär på ett generellt plan att personuppgifter ska behandlas på ett sätt som de registrerade kan förvänta sig bland annat med hänsyn till vilken information de har fått vid insamlingen och de registrerades förhållande till den personuppgiftsansvarige samt att personuppgifterna inte behandlas på ett sätt som innebär negativa effekter för de registrerade (jfr skäl 47 och 50 till EU:s data-

skyddsförordning). *Öppenhetsprincipen* innebär att all information och kommunikation i samband med behandlingen av personuppgifter ska vara lättillgänglig och lättbegriplig samt att ett klart och tydligt språk ska används (se skäl 39 till EU:s dataskyddsförordning). (Se Öman, Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. – En kommentar, JUNO version 2B, artikel 5, Led a – Laglighet, korrekthet och öppenhet.)

Principen om *ändamålsbegränsning* innebär att personuppgifter som samlas in ska omfattas av särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. En alltför allmänt hållen ändamålsangivelse kan inte godtas. Ett ändamål måste vara berättigat i förhållande till en tillämplig rättslig grund i artikel 6.1. Uppgifterna får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med de angivna ändamålen. Vad som är oförenligt med de ursprungliga ändamålen avgörs enligt de kriterier som anges i artikel 6.4.

Principen om *uppgiftsminimering* innebär bland annat en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att begränsa mängden personuppgifter till vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålen med behandlingen.

Enligt principen om *riktighet* ska personuppgifter vara riktiga och, om nödvändigt, uppdaterade. Principen innebär att den personuppgiftsansvarige har en skyldighet att på eget initiativ vidta rimliga åtgärder för att radera eller rätta felaktiga uppgifter.

Principen om *lagringsminimering* innebär att personuppgifter inte får förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Den personuppgiftsansvarige bör, för att säkerställa att personuppgifter inte sparas längre än nödvändigt, införa tidsfrister för radering eller för regelbunden kontroll (se skäl 39 till EU:s dataskyddsförordning).

Enligt principen om *integritet och konfidentialitet* ska personuppgifter behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada genom olycks-händelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder. Principen preciseras genom regleringen om säkerhet i samband med behandlingen i artikel 32.

Artikel 6

För att en behandling av personuppgifter ska vara laglig (se artikel 5.1 a i EU:s dataskyddsförordning) måste förutsättningarna i någon av de rättsliga grunderna i artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning vara uppfyllda. Enligt artikel 6.1 är behandling av personuppgifter endast laglig om och i den mån som åtminstone ett av följande villkor är uppfyllt.

- a) Den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål.
- b) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås.
- c) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.
- d) Behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person.
- e) Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.
- f) Behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn.

Led f ovan ska inte gälla för behandling som utförs av offentliga myndigheter när de fullgör sina uppgifter.

En personuppgift lär vara nödvändig att behandla för ett visst ändamål enligt led b–f, om ändamålet inte kan realiseras om inte personuppgiften får användas (jfr SOU 1999:109 s. 156). Enligt EU-domstolen krävs det att det intresse som eftersträvas med behandlingen av personuppgifterna inte rimligen kan uppnås på ett lika effektivt sätt genom andra medel som är mindre ingripande i de registrerades grundläggande fri- och rättigheter (se bland annat EU-domstolens dom av den 4 juli 2023, Meta Platforms m.fl.,

C-252/21, EU:C:2023:537, punkt 108). Regeringen har ansett att det mer eller mindre regelmässigt bör anses vara nödvändigt att använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter på automatisk väg, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag (se Ny dataskyddslag, prop. 2017/18:105 s. 46 f.). Enligt skäl 39 till EU:s dataskyddsförordning bör personuppgifter bara behandlas om syftet med behandlingen inte rimligen kan uppnås genom andra medel. Villkoret om att behandlingen ska vara nödvändig ska prövas tillsammans med principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c (se EU-domstolens nämnda dom av den 4 juli 2023, punkt 109).

Vidare innehåller artikel 6.2 i EU:s dataskyddsförordning reglering om att medlemsstaterna får behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning med hänsyn till behandling för att efterleva punkt 1 c och e genom att närmare fastställa specifika krav för uppgiftsbehandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling.

Artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning kräver att den grund för behandlingen som avses i punkt 1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten, eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Syftet med behandlingen ska enligt artikeln fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt punkt 1 e, ska vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning. Det kan bland annat avse de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål, ändamålsbegränsningar, lagringstid samt typer av behandling och förfaranden för behandling, inbegripet åtgärder för att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Undantag från och begränsningar av skyddet för personuppgifter ska inskränkas till vad som är absolut nödvändigt. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan för att uppnå de legitima mål

som eftersträvas, ska den åtgärd väljas som är minst ingripande. Ett mål av allmänt intresse kan inte eftersträvas utan hänsyn till att målet måste vara förenligt med de grundläggande rättigheter som berörs av åtgärden. Det görs genom en balanserad avvägning mellan målet av allmänt intresse å ena sidan och de aktuella rättigheterna å den andra, för att säkerställa att de olägenheter som åtgärden orsakar inte är orimliga i förhållande till de eftersträvala målen. Möjligheten att motivera en begränsning av skyddet ska således bedömas med hänsyn till allvaret i det ingrepp som denna begränsning innebär och genom en kontroll av att vikten av det mål av allmänt intresse som eftersträvas med begränsningen står i proportion till ingreppets allvar (se EU-domstolens dom av den 5 juni 2023, Kommissionen mot Polen, C-204/21, EU:C:2023:442, punkt 359).

Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig måste enligt regeringens mening bedömas från fall till fall, utifrån behandlings och verksamhetens karaktär. Det torde stå klart att en behandling av personuppgifter som inte utgör någon egentlig kränkning av den personliga integriteten, såsom när det gäller behandling av elevers namn i reguljär skolverksamhet, kan ske med stöd av en rättslig grund som är allmänt hållen. Ett mer kännbart intrång, t.ex. behandling av känsliga personuppgifter inom hälso- och sjukvården, kräver att den rättsliga grunden är mer preciserad och därmed gör intrånget förutsebart. (Se prop. 2017/18:105 s. 51.)

Som sagt finns det i Sverige många registerförfattningar som bedömts vara förenliga med eller som innehåller anpassningar av tillämpningen av EU:s dataskyddsförordning. Det kan nämnas att i den utsträckning registerförfattningar innehåller bestämmelser om att personuppgifter får behandlas för vissa ändamål (s.k. ändamålsbestämmelser) får de anses utgöra ett sådant fastställande av den rättsliga grunden för en rättslig förpliktelse eller arbetsuppgift av allmänt intresse som avses i artikel 6.3. Det gäller i de fall den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter för arbetsuppgifter av allmänt intresse inte är fastställd genom någon annan rättsakt än registerförfattningen. (Se Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning, prop. 2017/18:171 s. 83 och Dataskydd inom Socialdepartementets

verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning, SOU 2017:66 s. 227.)

Sammanfattningsvis är det ofta flera bestämmelser tillsammans som berättigar behandling av personuppgifter. Ändamålsbestämmelser som sätter de yttre ramarna för vilka ändamål personuppgifter får behandlas får därför inte sällan läsas tillsammans med materiella bestämmelser i verksamhetsreglering om vad en myndighet ska eller får göra.

Avslutningsvis i artikel 6.4 i EU:s dataskyddsförordning ges vägledning vid tillämpningen av om en viss behandling av personuppgifter med annat ändamål än för vilket uppgifterna samlades in, är förenlig med det ursprungliga ändamålet och därmed är tillåten. Bestämmelsen utgör ett förtydligande av tillämpningen av principen om ändamålsbegränsning som anges i artikel 5.1 b.

Artikel 9

Artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning syftar till att precisera omfattningen av den personuppgiftsansvariges skyldigheter enligt artikel 5.1 a och 6.1 i samma förordning (se EU-domstolens dom av den 4 maj 2023, UZ, C-60/22, EU:C:2023:373, punkt 58).

I artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning finns bestämmelser om behandling av vissa särskilda kategorier av personuppgifter (benämns i 3 kap. 1 § dataskyddslagen som känsliga personuppgifter). I första punkten i artikeln slås fast att behandling av bland annat biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person ska vara förbjuden. Som huvudregel är det alltså förbjudet att t.ex. samla in, lagra, läsa och lämna ut känsliga uppgifter. I andra punkten anges dock undantag från förbudet. Ett av undantagen (led g) är att behandling av nämnda biometriska uppgifter får ske om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken står i proportion till det eftersträlvade syftet, är förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Som exempel på ett viktigt allmänt intresse har angetts allmän säkerhet samt förebyggande, förhindrande, utredning, avslöjande

och lagföring av brott, verkställande av straffrättsliga påföljder och skydd mot samt förebyggande och förhindrande av hot mot den allmänna säkerheten (jfr skäl 19 till EU:s dataskyddsförordning) samt folkhälsa och socialskydd – inklusive sjukförsäkringssystemet, vetenskaplig forskning och offentlig statistik (se skäl 34 till brottsdata-direktivet). Enligt regeringen utgör verksamhet som innefattar myndighetsutövning ett viktigt allmänt intresse (se prop. 2017/18:105 s. 83).

Behandlingen av känsliga personuppgifter som är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse måste också för att vara tillåten ske på grundval av EU-rätten eller tillämplig nationell rätt, dvs. ha ett rättsligt stöd. Enligt regeringen innebär detta att den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifterna ska vara någon av de som avses i artikel 6.1 c eller e i EU:s dataskyddsförordning, dvs. en rättslig förpliktelse, en arbetsuppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning som har stöd i rättsordningen. (Se prop. 2017/18:105 s. 84.) Det krävs inte att själva behandlingen av känsliga personuppgifter har rättsligt stöd utan att den rättsliga förpliktelse, arbetsuppgift eller myndighetsutövning som behandlingen av de känsliga personuppgifterna är nödvändig för har ett rättsligt stöd. (Se Öman, Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. – En kommentar, JUNO version 2B, artikel 9, Led g – Viktigt allmänt intresse.)

Det rättsliga stödet för den rättsliga förpliktelsen, arbetsuppgiften eller myndighetsutövningen ska stå i proportion till det eftersträlvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd, och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Att användandet av känsliga uppgifter ska vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd innebär att begränsningar av rätten inte får gå så långt att rätten töms på sitt kärnelement och på så sätt förhindrar utövandet av rättigheten. (Se European Data Protection Supervisor, *Assessing the necessity of measures that limit the fundamental right to the protection of personal data: A Toolkit*, s. 12.) Regeringen har tidigare bedömt att en ordning som uppfyller kraven i artikel 6 kan anses vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd (se prop. 2017/18:105 s. 84).

I och med kravet på att det rättsliga stödet ska innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda skyddsåtgärder lär behandling av

känsliga personuppgifter enligt artikel 9.2 led g i många fall förutsätta ett stöd för själva behandlingen i en registerförfattning eller motsvarande. I svenska registerförfattningar finns det som regel bestämmelser om skyddsåtgärder såsom sökbegränsningar, restriktioner för elektronisk åtkomst, behörighetstilldelning och loggkontroll, restriktioner för vad som får vara mer allmänt tillgängligt i den aktuella organisationen osv. Utöver sådana skyddsåtgärder kan behov finnas av att säkerställa att biometriska uppgifter har ett adekvat sekretesskydd (se Ds 2019:5 s. 149). Att höga säkerhetskrav gäller vid behandling av känsliga uppgifter följer direkt av artikel 32 i EU:s dataskyddsförordning. Det ska också nämnas att det förekommer att åtgärden som innebär behandling av känsliga uppgifter regleras särskilt i författning som reglerar en viss verksamhet.

Slutligen anges i artikel 9.4 i EU:s dataskyddsförordning att medlemsstaterna får behålla eller införa ytterligare villkor, även begränsningar, för behandlingen av bland annat biometriska uppgifter. Sådana villkor finns i registerförfattningar i Sverige.

Innefattar en behandling av känsliga uppgifter även person- eller samordningsnummer krävs det också att vissa särskilda förutsättningar är uppfyllda (artikel 87 i EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 10 § dataskyddslagen).

Några centrala bestämmelser i brottsdatadirektivet

Artikel 1–3

Artikel 1–3 i brottsdatadirektivet innehåller allmänna bestämmelser om direktivets syfte och mål, tillämpningsområde samt definitioner av vissa centrala termer. Enligt artikel 1 innehåller direktivet bestämmelser om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, inklusive att skydda mot och förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten. Syftet med direktivet är enligt artikel 1 att dels skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter, dels säkerställa att, när det krävs utbyte av personuppgifter inom unionen mellan behöriga myndigheter, detta utbyte varken begränsas eller förbjuds

av hänsyn till skyddet för fysiska personer mot behandling av personuppgifter.

Artikel 2 i brottsdatadirektivet anger direktivets tillämpningsområde. Där slås fast att direktivet ska tillämpas på behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter för de ändamål som anges i artikel 1.1. Direktivet ska tillämpas dels på helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter, dels på annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i register. Däremot ska direktivet inte tillämpas på behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten eller på personuppgiftsbehandling som utförs av unionens institutioner eller andra organ.

Artikel 3 i brottsdatadirektivet innehåller definitioner. Dessa är i huvudsak samma som definitionerna i EU:s dataskyddsförordning. Brottsdatadirektivet innehåller dock några fler definitioner. Beträffande *personuppgiftsansvarig* kan enligt brottsdatadirektivet, till skillnad från enligt EU:s dataskyddsförordning, även en fysisk eller juridisk person, institution eller annat organ ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter.

Artikel 4

Artikel 4.1 i brottsdatadirektivet innehåller principer för behandling av personuppgifter. Personuppgifter ska

- a) behandlas på ett lagligt och korrekt sätt,
- b) samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte behandlas på ett sätt som står i strid med dessa ändamål,
- c) vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de syften för vilka de behandlas,
- d) vara korrekta och, om nödvändigt, uppdaterade, inte möjliggöra identifiering av den registrerade under längre tid än nödvändigt, och
- e) behandlas på ett sätt som säkerställer säkerheten för uppgifterna.

Behandling för något annat ändamål som anges i artikel 1.1 än det för vilket uppgifterna samlades in är tillåten om den personuppgiftsansvarige har rätt att behandla personuppgifter för ett sådant ändamål och behandlingen är nödvändig och står i proportion till det nya ändamålet.

Behandlingen kan inkludera arkivändamål som är av allmänt intresse och vetenskaplig, statistisk eller historisk användning för de ändamål som anges i artikel 1.1, om det finns lämpliga skyddsåtgärder.

Artikel 8

Enligt artikel 8 i brottsdatadirektivet är behandling laglig endast om och i den utsträckning behandlingen är nödvändig för att behöriga myndigheter ska kunna utföra sådana uppgifter som anges i artikel 1.1 och som grundas på unionsrätt eller nationell rätt. Den nationella rätten ska åtminstone specificera syftet med behandlingen, vilka personuppgifter som ska behandlas och ändamålet med behandlingen.

Artikel 10

I artikel 10 i brottsdatadirektivet finns bestämmelser om behandling av vissa särskilda kategorier av personuppgifter. Enligt bestämmelsen gäller att behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening, samt behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att unikt identifiera en fysisk person eller uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning ska vara tillåten endast om det är absolut nödvändigt och under förutsättning att det finns lämpliga skyddsåtgärder för den registrerades rättigheter och friheter och endast

- a) om behandlingen är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt,
- b) för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller en annan fysisk person, eller
- c) om behandlingen rör uppgifter som på ett tydligt sätt har offentliggjorts av den registrerade.

23.3.3 Några register inom EU:s informationssystem

Visa Information System

Visa Information System (VIS) är ett informationssystem för utbyte av uppgifter om visum mellan EU:s medlemsländer. Syftet med VIS är bland annat att underlätta processen för ansökning av visum för kortare vistelse för att besöka eller transitera genom Schengenområdet (Schengenviseringar) samt att underlätta gränskontroller inom EU och att förhindra visumshopping och bedrägeri. VIS innehåller personuppgifter som samlats in och registrerats i samband med visumansökningsprocessen. Utöver de personuppgifter som anges i visumansökan registreras även exempelvis sökandens fingeravtryck och ansiktsfoto. Fingeravtryck samlas inte in av barn under tolv år. Uppgifter lagras i en central databas under en period av högst fem år. Systemet regleras av VIS-förordningen som kompletteras av ett rådsbeslut om åtkomst till systemet för brottsbekämpande ändamål (VIS-rådsbeslutet).

Olika aktörer som utfärdar visum och personal vid gränskontroller har åtkomst till uppgifterna. Åtkomsten regleras i VIS-förordningen. I nationell rätt finns kompletterande bestämmelser (se t.ex. 9 kap. 8 d § utlänningslagen). Under vissa förutsättningar kan även andra myndigheter få åtkomst till uppgifter i VIS för brottsbekämpande ändamål (se 9 kap. 1 § lag [2017:496] om internationellt polisiärt samarbete och 7 kap. 1 § förordning [2017:504] om internationellt polisiärt samarbete). I Sverige ansvarar Migrationsverket för hanteringen av uppgifter i VIS.

I juli 2021 antogs en EU-förordning¹ i syfte att reformera VIS. Förordningen innebär omfattande ändringar av VIS-förordningen. Ändringarna innebär bland annat att VIS också ska innehålla uppgifter om viseringar för längre vistelse, som i svensk rätt benämns nationella viseringar, och om uppehållstillstånd. VIS kommer även att nyttja den möjlighet till kommunikation mellan EU-gemensamma informationssystem som för närvarande tas fram inom unionen samt utföra automatiska jämförelser mellan uppgifterna i en ansökan och uppgifter i flera andra informationssystem. Vidare

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1134 av den 7 juli 2021 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EG) nr 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 och (EU) 2019/1896 och om upphävande av rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF, i syfte att reformera Informationssystemet för viseringar.

integreras VIS-rådsbeslutet i förordningen och åtkomsten till VIS för brottsbekämpande myndigheter förbättras (se Anpassning av svensk rätt till den reviderade VIS-förordningen, Ds 2023:30 s. 15). Beträffande biometriska underlag och uppgifter gäller enligt den reviderade förordningen bland annat att barn under sex år inte ska lämna fingeravtryck och att detsamma gäller för personer över 75 år vid ansökan om Schengenvisering. Åldersgränsen om sex år beträffande upptagning av fingeravtryck ska gälla även i ärenden om uppehållstillstånd och nationell visering. Det pågår lagstiftningsarbete för att anpassa svensk rätt till den reviderade VIS-förordningen (se Ds 2023:30 och lagrådsremissen Anpassning av svensk rätt till den reviderade VIS-förordningen).

European Asylum Dactoscopy

European Asylum Dactoscopy (Eurodac) är ett informationssystem med fingeravtryck på alla personer över 14 år som sökt asyl i ett EU-land. Syftet med Eurodac är att jämföra fingeravtryck för att se om asylsökande tidigare har sökt asyl i något annat EU-land och därför ska hänvisas dit, enligt principen om första asylland i Dublin-förordningen. Personuppgifter som samlas in lagras i en central databas. Asylsökandes fingeravtryck får lagras under en period om högst tio år. (Se artikel 9, 11 och 12 i Eurodacförordningen².) De nationella myndigheter som har till uppgift att hantera asylansökningar har tillgång till databasen. I Sverige ansvarar Migrationsverket för hanteringen av uppgifter i Eurodac. Det är även möjligt för brottsbekämpande myndigheter och för Europol att få tillgång till uppgifter i Eurodac för brottsbekämpande syften.

Det har antagits en ny Eurodacförordning³ som ska tillämpas från den 12 juli 2026. Enligt den nya förordningen kommer bland

² Se Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (omarbetning).

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1358 av den 14 maj 2024 om inrättande av Eurodac för jämförelse av biometriska uppgifter för att effektivt tillämpa Europa-

annat insamling av biometriska data (inklusive även ansiktsbilder) vara obligatorisk för personer som är sex år eller äldre (se bland annat artikel 13 och 14). Vid tillämpningen av förordningen ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Råder det osäkerhet om ett barn är under sex år eller inte och det inte finns något styrkande bevis för det barnets ålder, ska medlemsstaternas behöriga myndigheter vid tillämpning av denna förordning anse att barnet är under sex år (se artikel 13.1 andra stycket). Inför den nya förordningen förslåg kommissionen att tagningen av barns fingeravtryck för Eurodac bör ändras till barn som är just sex år – den ålder vid vilken forskningen visar att barns fingeravtryck kan identifieras tillräckligt korrekt.⁴

Lagring av uppgifter ska alltså få ske som längst i tio år (se artikel 29).

Nationella brottsbekämpande myndigheter och Europol ska även fortsättningsvis kunna få tillgång till uppgifter i Eurodac för brottsbekämpande syften (se artikel 5–7). Uppgifter i Eurodac som rör ett barn under 14 år ska endast få användas för brottsbekämpande ändamål mot ett sådant barn om det utöver de skäl som avses i artikel 33.1 d finns skäl att anse att dessa uppgifter är nödvändiga för att förhindra, upptäcka eller utreda ett terroristbrott eller annat grovt brott som barnet misstänks ha begått (se artikel 14).

In- och utresesystemet

EU har antagit ett antal förordningar som inrättar nya informations-system och möjliggör nya kontroller. Systemen kallas EES (Entry exit system) och förordningarna för EES-förordningarna. En av

parlamentets och rådets förordningar (EU) 2024/1351 och (EU) 2024/1350 och rådets direktiv 2001/55/EG, och identifiera tredjelandsmedborgare och statslösa personer som vistas olagligt och om framställningar från medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol om jämförelse med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/818 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013.

⁴ Se Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av [förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat], för identifiering av tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som vistas olagligt, och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål (omarbetning), Motiveringen, p. 1.

dessas är EU:s in- och utreseförordning⁵ som antogs under år 2017 tillsammans med förordningen om ändring av gränskodexen⁶. EU:s gränskodex anger bland annat hur in- och utresekontrollen av personer ska utföras. Förordningarna ska i huvudsak tillämpas från den dag som fastställs av kommissionen.

Genom in- och utreseförordningen inrättas ett nytt system för elektronisk registrering av uppgifter om in- och utresa och uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar de yttre gränserna för kortare vistelser. Systemet registrerar tidpunkt och plats för in- och utresa, beräknar längden på den tillåtna vistelsen och varnar myndigheterna när tiden för den tillåtna vistelsen har löpt ut. Genom ändringarna i gränskodex möjliggörs att in- och utresesystemet kan användas vid gränskontroller. In- och utresesystemet bygger vidare på Schengenregelverket och är en del av unionens strategi för en integrerad gränsförvaltning. Målet med in- och utresesystemet är bland annat att förbättra förvaltningen av de yttre gränserna, förhindra irreguljär invandring och underlätta hanteringen av migrationsströmmar. Systemet ska också kunna användas i brottsbekämpande syfte.

Gränsmyndigheterna ska skapa en personakt i in- och utresesystemet för en tredjelandsmedborgare som ska registreras i systemet. Personakter ska också skapas för den som nekas inresa för kortare vistelse i enlighet med gränskodexen. Personakten ska innehålla uppgift om bland annat namn, födelsedatum, medborgarskap och vissa uppgifter om den resehandling som ska användas. Personakten ska innehålla en ansiktsbild och tredjelandsmedborgare som inte omfattas av viseringskrav ska som regel också lämna fingeravtryck som ska föras in i personakten. Barn under 12 år är enligt förordningen undantagna från kravet på att lämna fingeravtryck. Detsamma gäller personer för vilka fingeravtryckstagning är fysiskt omöjligt. Till personakten kopplas sedan in- och utreseposter när tredjelandsmedborgaren passerar en yttre gräns.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2225 av den 30 november 2017 om ändring av förordning (EU) 2016/399 vad gäller användningen av in- och utresesystemet.

Personuppgifterna, inklusive de biometriska uppgifterna, ska lagras i tre år för resenärer som har respekterat de regler som gäller för en kortare vistelses varaktighet och i fem år för de resenärer som har överskridit tillåten vistelsetid.

Uppgifterna i systemet får användas för verifiering av en utlännings identitet eller för identifiering av honom eller henne vid en gränspassage. Under vissa förutsättningar ska också sökningar i VIS göras från in- och utresesystemet. Uppgifterna i systemet får även användas för kontroll inom medlemsstaternas territorium och för sökningar i identifieringssyfte, i samband med en inre utlänningskontroll eller i samband med en ansökan om uppehållstillstånd. För sådana kontroller får biometriska uppgifter användas.

Etias

Etias är ett EU-gemensamt informationssystem för reseuppgifter och resetillstånd. Etiasförordningen⁷ antogs under år 2018. Förordningen ska i huvudsak tillämpas från den dag som fastställs av kommissionen. Genom Etiasförordningen införs ett krav på resetillstånd för tredjelandsmedborgare som är undantagna från kravet på visering för kortare vistelser. Systemet ska göra det möjligt att avgöra om sådana personers vistelse på medlemsstaternas territorium skulle innebära en säkerhetsrisk, en risk för olaglig invandring eller en hög epidemirisk. Uppgifterna i Etias ska också kunna användas för att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott. Den som ansöker om ett resetillstånd ska fylla i ett elektroniskt ansökningsformulär där bland annat namn, födelsedatum, medborgarskap och vissa uppgifter om den resehandling som ska användas fylls i. Etias jämför relevanta uppgifter i ansökningsformuläret med uppgifter i Etias, SIS, in- och utresesystemet, VIS, Eurodac, Ecris-TCN, Europoluppgifter och Interpols databaser bland annat i syfte att identifiera säkerhetsrisker eller personer som inte har rätt att vistas i Schengenområdet. Etiasförordningen innehåller inga bestämmelser om fingeravtryck eller fotografier.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1240 av den 12 september 2018 om inrättande av ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) och om ändring av förordningarna (EU) nr 1077/2011, (EU) nr 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 och (EU) 2017/2226.

24 Skatteverkets nuvarande möjligheter att behandla biometriska uppgifter

24.1 Skatteverket fastställer identiteter

24.1.1 Identitetsbeteckningar i folkbokföringsverksamheten

I Sverige finns beträffande fysiska personer i huvudsak två identitetsbeteckningar som används i folkbokföringsverksamheten och i samhället i övrigt, nämligen personnummer och samordningsnummer. Skatteverket beslutar om fastställande av personnummer och tilldelning av samordningsnummer (se 34 § folkbokföringslagen och 1 kap. 2 § lagen om samordningsnummer). Personnummer är avsett att utgöra en identitetsbeteckning för varje folkbokförd person (se 18 § folkbokföringslagen). Även om personen skulle avregistreras från folkbokföringen, exempelvis vid flyttning från Sverige, behåller personen sitt personnummer. Personnumret och den historiska informationen som är kopplad till numret finns kvar i folkbokföringsdatabasen. För att upprätthålla tilltron till personnumret som identifikationsbegrepp är det reserverat för personer som är eller har varit folkbokförda. Vissa undantag finns dock.

Personer som inte är eller har varit folkbokförda i Sverige kan under vissa förutsättningar tilldelas ett samordningsnummer av Skatteverket. (Se 1 kap. 1 § lagen om samordningsnummer.) Samordningsnummer har motiverats av risken för personförväxling och behovet av en säker kommunikation mellan myndigheter (se Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m., prop. 1997/98:9 s. 78 ff.). På motsvarande sätt som personnummer är samordningsnummer unika såtillvida att två identiska samordningsnummer inte förekommer. Samordningsnummer kan tilldelas i tre nivåer beroende

på vilken identitetskontroll som föregått tilldelningen. Det handlar om personer som har styrkt sin identitet eller gjort identiteten sannolik. I vissa fall får samordningsnummer även tilldelas den vars identitet är osäker. (Se 2 kap. 1 § andra stycket samt 2 kap. 2–6 §§ lagen om samordningsnummer.) En person som ska styrka sin identitet i samband med tilldelning av samordningsnummer ska som huvudregel inställa sig personligen för identitetskontroll (se 2 kap. 2 § lagen om samordningsnummer). Ett samordningsnummer ska förklaras vilande efter fem år om inte en ansökan om förnyelse gjorts (se 3 kap. 1 och 2 §§ lagen om samordningsnummer). Om en person med ett samordningsnummer senare blir folkbokförd ersätts samordningsnumret med ett personnummer. Individens koppling till samordningsnumret finns dock kvar i folkbokföringsdatabasen. Innan systemet med samordningsnummer infördes kunde Skatteverket tilldela personnummer även till personer utan samband med folkbokföring, s.k. TP-nummer (tilldelat personnummer).

24.1.2 Skatteverkets identitetsbedömningar

Vid ärenden om fastställande av personnummer eller tilldelning av samordningsnummer utför Skatteverket identitetsbedömningar. I dessa bedömningar ligger att först fastställa den enskildes identitet och därefter att registrera den identiteten. Vidare utfärdar Skatteverket efter ansökan identitetskort för personer som har fyllt 13 år och som är folkbokförda i Sverige.

I begreppet identitet i folkbokföringsärenden innefattas uppgift om namn, födelsetid och medborgarskap (se prop. 2021/22:217 s. 34 f.). Detsamma gäller i ärenden om samordningsnummer (se prop. 2021/22:276 s. 55). Både vid folkbokföring efter inflyttning till Sverige och vid tilldelning av samordningsnummer utgör bedömningen av en persons identitet en viktig del av ärendet. Skatteverkets prövning av om en person med uppehållstillstånd ska folkbokföras och tilldelas personnummer föregås många gånger av Migrationsverkets identitetsutredning och identitetsbedömning i uppehållstillståndsfrågan (se SOU 2019:14 s. 207 och RiR 2024:12 s. 59 f.). Även Polismyndigheten gör identitetsbedömningar, t.ex. i samband med utfärdande av nationella identitetskort. Det har tidigare utretts om någon annan myndighet än Skatteverket bör göra identitets-

bedömningar i folkbokföringsärenden. Någon ändring har dock inte föreslagits sedan frågan utretts (se SOU 2021:57 s. 195 f.).

24.2 Vissa vidtagna åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringsverksamheten

24.2.1 Allmänt

Under senare år har ett flertal åtgärder, bland annat lagändringar, vidtagits för att förbättra uppgifterna i folkbokföringsdatabasen. Hit hör att Skatteverket har fått ökat anslag och fler verktyg för att kunna upptäcka, utreda och åtgärda fler fel i folkbokföringsdatabasen. Skatteverket har sedan juli 2018 möjlighet att avregistrera falska identiteter från folkbokföringen och göra kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning. Som nämnts i föregående del av betänkandet – Anmälningsskyldighet och straffansvar enligt folkbokföringslagen – återinfördes folkbokföringsbrottet år 2018. För att stärka identitetskontrollen vid inflyttning till Sverige infördes i september 2022 bestämmelser i folkbokföringslagen om skyldighet för enskilda att inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll vid inflyttning till landet och att i samband med det på myndighetens begäran överlämna pass, identitetskort eller annan motsvarande handling och uppehållstillståndskort. Samma krav på inställelse för identitetskontroll och överlämnande av handlingar gäller en anmälan om folkbokföring av den som är avregistrerad som försvunnen och ska folkbokföras. Skyldigheten att överlämna handlingar gäller också när den som är folkbokförd vill ändra uppgift om sin identitet och Skatteverket har begärt att uppgiften ska lämnas vid personlig inställelse. (Se 26 a och 26 b §§ folkbokföringslagen.) Motsvarande skyldighet att inför Skatteverket inställa sig för identitetskontroll gäller en person som ska styrka sin identitet i samband med tilldelning eller förnyelse av samordningsnummer (se 2 kap. 2 och 3 §§ samt 3 kap. 1 och 3 §§ lagen om samordningsnummer). Sådana situationer omfattar när en person ansöker om samordningsnummer, när en person ska tilldelas samordningsnummer efter begäran från myndighet eller ett sådant annat organ som regeringen bestämmer och när en person ska få sitt samordningsnummer förnyat. Det gäller även när en person med samordningsnummer vill

ändra en uppgift om sin identitet (se 2 kap. 7 § lagen om samordningsnummer).

24.2.2 Folkbokföringsverksamhetens behandling av biometriska uppgifter

År 2023 gavs Skatteverket möjlighet att kontrollera de biometriska uppgifter som finns lagrade i lagringsmedium i de handlingar som överlämnats vid en identitetskontroll. Den som är föremål för en identitetskontroll är numera skyldig att på begäran låta Skatteverket ta fingeravtryck och ansiktsbild i digitalt format för att kontrollera att dessa motsvarar dem som finns lagrade i den överlämnade handlingen. (Se 26 c § folkbokföringslagen.) Skyldigheten att låta Skatteverket, på myndighetens begäran, ta fingeravtryck gäller inte barn under sex år eller personer som är permanent fysiskt förhindrade att lämna fingeravtryck (se 10 a § folkbokföringsförordningen). Motsvarande skyldighet för enskilda gäller vid tilldelning av samordningsnummer (se 2 kap. 3 och 4 §§ lagen om samordningsnummer och 14 § förordningen om samordningsnummer). Möjligheten för Skatteverket infördes i syfte att stärka kontrollen vid dessa ärenden (se prop. 2021/22:217 s. 44 f. och prop. 2021/22:276 s. 65).

När kontrollen har genomförts ska fingeravtryck och ansiktsbilder samt de biometriska uppgifter som har tagits fram ur fingeravtryck och ansiktsbilder omedelbart förstöras (se 1 kap. 7 § folkbokföringsdatabaslagen). De biometriska uppgifterna blir därmed inte allmänna handlingar och frågor om sekretess blir följaktligen inte aktuella (se prop. 2021/22:217 s. 55 f. och prop. 2021/22:276 s. 74 f.).

Om en överlämnad identitetshandling saknar lagringsmedium eller om lagringsmediet på handlingen inte är läsbart genomför Skatteverket inte en kontroll av biometriska uppgifter. Det gäller även om det på handlingen finns ett synligt fotografi av en person som det är möjligt att ta fram biometriska uppgifter ur.

Uppgifterna som sparas i lagringsmedium i pass och nationella identitetskort ska vara förenliga med specifikationer från FN-organet ICAO. Enligt ICAO:s specifikationer kategoriseras de uppgifter som går att ta fram ur ett pass i olika datagrupper. De biometriska underlag och uppgifter som kan sparas i passets lagringsmedium är ansiktsbild (datagrupp 2), fingeravtryck (datagrupp 3) och iris (data-

grupp 4). Det är obligatoriskt att spara ansiktsbild i passets lagringsmedium men lagring av fingeravtryck och iris är valbart.¹ Uppgifter om fingeravtryck och iris anses vara mer skyddsvärda och har därför en särskild kryptering². För att kunna ta fram dessa uppgifter från lagringsmediet behövs ett certifikat från det utfärdande landet, vilket normalt tas emot via bilaterala avtal. Kontakt om sådana avtal sköts av respektive lands Single Point of Contact (SPOC). Polismyndigheten är Sveriges SPOC. Motsvarande förfarande gäller även krypteringen av nationella identitetskort.

Sedan Skatteverket gavs möjlighet att jämföra biometriska uppgifter vid en identitetskontroll har myndigheten endast genomfört sådana kontroller av ansiktsbilder. Myndigheten har alltså inte genomfört några sådana kontroller av fingeravtryck. Skälet är att Skatteverket saknar certifikat från utfärdande land för att ta fram uppgift om fingeravtryck ur lagringsmedium på identitetshandlingar. För att få tillgång till certifikat som möjliggör jämförelse med fingeravtryck från en identitetshandlings lagringsmedium skulle Skatteverket behöva sluta avtal med varje utfärdande land. Skatteverket skulle också behöva administrera förnyelse av varje enskilt certifikat när det löper ut och distribuera det till leverantören av den tekniska utrustning som Skatteverket använder vid identitetskontroller. Sett till komplexitet och kostnader har myndigheten bedömt att en sådan lösning för närvarande inte är genomförbar. Skatteverket har därmed i nuläget inga sådana avtal och därför inte någon teknisk lösning som möjliggör en jämförelse mellan biometriska uppgifter om fingeravtryck i en passhandling, ett identitetskort eller en annan motsvarande handling samt uppehållstillståndskort och sådana uppgifter som lämnas till Skatteverket vid ett personligt besök. Skatteverket skulle kunna få certifikat från Polismyndigheten för svenska pass och nationella identitetskort för att kontrollera fingeravtryck som lagras i dessa. Skatteverket har dock bedömt att nyttan av att kontrollera fingeravtryck i enbart svenska handlingar inte vägs upp av kostnaderna för certifikat och den förnyelseadministration som skulle krävas var trettionde dag för att det skulle vara möjligt.

¹ Se ICAO, Doc 9303, Machine Readable Travel Documents, 8 uppl. 2021, part 10: Logical Data Structure (LDS) for Storage of Biometrics and Other Data in the Contactless Integrated Circuit (IC), avsnitt 4.7.

² Se ICAO, Doc 9303, Machine Readable Travel Documents, 8 uppl. 2021, part 11: Security Mechanisms for MRTDs, s. 34.

Bestämmelser om samordningsnummer finns i lagen om samordningsnummer. Behandling av personuppgifter för personer med samordningsnummer hanteras av folkbokföringsverksamheten och regleras i folkbokföringsdatabaslagen (se 1 kap. 2 § andra stycket lagen om samordningsnummer).

24.3 Några centrala bestämmelser om dataskydd inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

24.3.1 Nuvarande reglering

Utöver EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen tillämpas, som sagts i avsnitt 23.3.2, folkbokföringsdatabaslagen vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Folkbokföringsdatabaslagen gäller också vid behandling av personuppgifter i passmyndigheternas verksamhet som rör identitetskontroller enligt lagen om samordningsnummer. EU:s dataskyddsförordning gäller inte vid behandling av personuppgifter rörande avlidna. Vid behandling av uppgifter om avlidna ska dock bestämmelserna om ändamål och databaserna i folkbokföringsdatabaslagen tillämpas. (Se 1 kap. 1 § folkbokföringsdatabaslagen.) Lagen innehåller bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning (se 1 kap. 2 § folkbokföringsdatabaslagen). Vid behandling av personuppgifter enligt folkbokföringsdatabaslagen gäller dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av folkbokföringsdatabaslagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen (se 1 kap. 3 § folkbokföringsdatabaslagen).

I folkbokföringsdatabaslagen finns bestämmelser som överensstämmer med flera av EU:s dataskyddsförordnings bestämmelser. Det finns där även specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av vissa bestämmelser i EU:s dataskyddsförordning. Vidare anges i lagen vissa begränsningar som ska gälla för användning av personuppgifter enligt vad EU:s dataskyddsförordning tillåter. (Jfr avsnitt 23.3.2.)

I 1 kap. 4 § första stycket folkbokföringsdatabaslagen anges de ändamål för vilka personuppgifter får behandlas i folkbokföringsverksamheten. Enligt första meningen i paragrafens andra stycke får uppgifter även behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning (s.k. sekundära ändamål). Insamlade uppgifter får enligt andra meningen i samma stycke behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in. Dessa ändamålsbestämmelser är sådana specifika bestämmelser som anpassar tillämpningen av EU:s dataskyddsförordning och säkerställer en laglig och rättvis behandling enligt artikel 6.2 i EU:s dataskyddsförordning (se Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning, prop. 2017/18:95 s. 56). Genom bestämmelserna beaktas principerna om ändamålsbegränsning och finalitet enligt artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning.

Vidare anges att Skatteverket och varje passmyndighet är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som respektive myndighet utför enligt lagen (se 1 kap. 5 § folkbokföringsdatabaslagen). Personuppgiftsansvarig definieras i artikel 4.7 i EU:s dataskyddsförordning och har enligt principen om ansvarsskyldighet ansvaret för behandlingen av personuppgifter (se t.ex. artikel 5.2 i EU:s dataskyddsförordning).

Folkbokföringsdatabaslagen innehåller kompletterande bestämmelser till artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning om myndigheters behandling av känsliga personuppgifter. Känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden får enligt lagen behandlas endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Sådana uppgifter får i annat fall behandlas endast om det särskilt anges i 2 kap. folkbokföringsdatabaslagen (se 1 kap. 6 § folkbokföringsdatabaslagen). När en kontroll enligt 26 b och 26 c §§ folkbokföringslagen eller enligt 2 kap. 3 och 4 §§ lagen om samordningsnummer har genomförts, ska fingeravtryck och ansiktsbilder samt de biometriska uppgifter som har tagits fram omedelbart förstöras (se 1 kap. 7 § folkbokföringsdatabaslagen).

I folkbokföringsverksamheten ska det finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemen-

samt i verksamheten för de i 1 kap. 4 § angivna ändamålen (folkbokföringsdatabas) (se 2 kap. 1 § folkbokföringsdatabaslagen). I databasen får uppgifter behandlas om personer som har tilldelats personnummer eller samordningsnummer. Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende. (Se 2 kap. 2 § folkbokföringsdatabaslagen.) De uppgifter som får behandlas i databasen anges i 2 kap. 3–5 §§ folkbokföringsdatabaslagen.

En enskilds rätt enligt artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning att göra invändningar gäller inte vid sådan behandling som är tillåten enligt folkbokföringsdatabaslagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen (se 3 kap. 1 § folkbokföringsdatabaslagen).

Vidare föreskrifter finns i folkbokföringsdatabasförordningen.

24.3.2 Föreslagen ny reglering

I betänkandet Framtidens dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden (SOU 2023:100) har förslag lämnats om en ny folkbokföringsdatalog och folkbokföringsdataförordning samt om upphävande av folkbokföringsdatabaslagen och folkbokföringsdatabasförordningen. Betänkandet har remitterats och lagstiftningsärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Den föreslagna lagen har renodlats så att den enbart omfattar personuppgiftsbehandling, och inte behandling av uppgifter om avlidna. Vidare finns i den föreslagna lagen inte några bestämmelser som reglerar Skatteverkets personuppgiftsbehandling inom en gemensamt tillgänglig databas eller någon särreglering av på vilket sätt uppgifter får lämnas ut elektroniskt ur en sådan databas (medium för automatiserad behandling eller direktåtkomst).

Enligt förslaget ska den nya folkbokföringsdatalogen ha som syfte att ge Skatteverket möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. Lagen föreslås gälla vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Liksom enligt nuvarande ordning ska en förutsättning vara att behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller att personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register. Skatteverkets folkbokföringsverksamhet preciseras i förslaget till att avse folkbok-

föring, samordningsnummer, samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter, framställning av personbevis och andra registerutdrag, aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter, uttag av urval av personuppgifter, och annan liknande uppgift som Skatteverket ska utföra.

Den nya folkbokföringsdatalagen föreslås ha samma förhållande till EU:s dataskyddsförordning samt dataskyddslagen och föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen som för närvarande gäller för folkbokföringsdatabaslagen.

Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser som delvis motsvarar de i folkbokföringsdatabaslagen. Hit hör föreskrifter om för vilka ändamål Skatteverket får behandla personuppgifter, om känsliga personuppgifter och om sökbegränsningar. I lagen ges också förslag på paragrafer som saknar motsvarighet i folkbokföringsdatabaslagen. De handlar bland annat om tillgång till personuppgifter, om elektroniskt utlämnande av personuppgifter och om längsta tid för behandling av personuppgifter.

Liksom enligt nu gällande ordning föreslås att rätten att göra invändningar inte ska gälla vid sådan behandling som är tillåten enligt folkbokföringsdatalagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

Den föreslagna folkbokföringsdatalagen innehåller ingen bestämmelse om vilka närmare uppgifter om en person som får behandlas inom lagens tillämpningsområde. Betänkandet innehåller i stället ett förslag om att de uppgifter om en person som Skatteverket får registrera vid folkbokföring ska anges i folkbokföringslagen. I betänkandet ges därmed förslag på en sådan bestämmelse i folkbokföringslagen. Den föreslagna bestämmelsen i folkbokföringslagen (1 a §) motsvarar, med vissa redaktionella ändringar, de uppgifter om en person som enligt 2 kap. 3 § första stycket folkbokföringsdatabaslagen får behandlas i folkbokföringsdatabasen och som är relevanta vid folkbokföring. Enligt förslaget innehåller dock bestämmelsen inte uppgift om fingeravtryck, ansiktsbilder och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa. Som skäl angavs att uppgifterna omedelbart efter att identitetskontroll är utförd ska förstöras. (Se SOU 2023:100 s. 629.) En motsvarande bestämmelse om vilka uppgifter som får registreras om en person som har tilldelats samordningsnummer föreslås i lagen om samordningsnummer (se SOU 2023:100 s. 141).

Nuvarande bestämmelse i 1 kap. 7 § folkbokföringsdatabaslagen om att fingeravtryck och ansiktsbilder samt de biometriska uppgifter som har tagits fram omedelbart efter en identitetskontroll ska förstöras föreslås i SOU 2023:100 flyttas till folkbokföringslagen och till lagen om samordningsnummer.

25 Andra myndigheters nuvarande och föreslagna möjligheter att behandla biometriska uppgifter

25.1 Migrationsverkets behandling av fingeravtryck, fotografier och biometriska uppgifter

25.1.1 Upptagning av fingeravtryck och fotografier

Utlänningslagen innehåller bestämmelser om bland annat villkor för att en utlänning ska få resa in i, vistas i och arbeta i Sverige samt visering, asyl och annat som hör till migrationsprocessen (se 1 kap. 1 § utlänningslagen). I 9 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder. Bestämmelserna anger bland annat i vilka situationer som fingeravtryck och fotografi får tas upp av en utlänning och vad underlagen får användas till.

Migrationsverket eller Polismyndigheten får fotografera och ta fingeravtryck av en utlänning om denne inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige, om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen (asyl), om det finns grund för att besluta om förvar eller om varken utlänningens identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas i samband med en s.k. inre utlänningskontroll. Fingeravtryck får endast tas av den som har fyllt 14 år. Det fotografi och de fingeravtryck som har tagits i fall då varken en utlännings identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas i samband med en s.k. inre utlänningskontroll, ska omedelbart förstöras om det framkommer att utlänningen har rätt att vistas i Sverige. (Se 9 kap. 8 § utlänningslagen.)

Vidare är en utlänning skyldig att låta Migrationsverket fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck

när utlänningen ansöker om uppehållstillstånd eller när uppehållstillståndskort ska utfärdas av annan anledning än att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd (se 9 kap. 8 a § utlänningslagen). Det samma gäller om utlänningen ansöker om uppehållsstatus, bevis om uppehållsstatus, eller bevis för gränsarbetare (se 9 kap. 8 e § utlänningslagen). Vidare gäller samma skyldighet i ett ärende om utfärdande av uppehållskort eller permanent uppehållskort (se 9 kap. 8 g § utlänningslagen). Skyldigheten att låta en myndighet ta fingeravtryck gäller inte bland annat om utlänningen är under sex år eller om det är fysiskt omöjligt för utlänningen att lämna fingeravtryck. Ett fotografi och två fingeravtryck ska sparas i ett lagringsmedium i beviset eller kortet. Fingeravtryck som inte sparats i ett sådant medium och de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotografiet ska omedelbart förstöras när uppehållstillståndskortet eller beviset har lämnats ut eller ärendet har avgjorts utan att utlänningen har beviljats uppehållstillstånd eller bevis har lämnats ut. Beträffande uppehållskort eller permanent uppehållskort ska uppgifterna omedelbart förstöras när det har gått 90 dagar från den dag då det utfärdades om kortet inte har lämnats ut. (Se 9 kap. 8 a, 8 e och 8 f §§ utlänningslagen.)

I lagen anges flera situationer när en utlänning är skyldig att låta bland annat en polisman eller en tjänsteman vid Migrationsverket fotografera honom eller henne eller ta hans eller hennes fingeravtryck för kontroll av identiteten och av en viss handlings äkthet. Det fotografi, de fingeravtryck och de biometriska data som tas fram vid sådana kontroller ska i samtliga fall omedelbart förstöras när kontrollen har genomförts. (Se 9 kap. 8 b och 8 d §§ utlänningslagen.)

25.1.2 Dataskydd inom Migrationsverkets verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen

Vid behandling av personuppgifter i Migrationsverkets verksamhet som rör bland annat utlänningars inresa och vistelse i Sverige och mottagande av asylsökande gäller utlänningsdatalagen utöver EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen (se 2, 4 a och 4 b §§ utlänningsdatalagen). Utlänningsdatalagen gäller också vid behandling av personuppgifter i Polismyndighetens verksamhet som rör utlänningars inresa och vistelse i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige (se 3 § utlänningsdatalagen). Lagen gäller endast om behand-

lingen av personuppgifter är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (se 4 § utlänningsdatalagen). Utlänningsdatalagen gäller inte vid behandling av personuppgifter som omfattas av tillämpningsområdet för brottsdatalagen (se 4 c § utlänningsdatalagen). Det innebär att bland annat för behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet tillämpas brottsdatalagen i stället för utlänningsdatalagen.

Utlänningsdatalagen innehåller specifika ändamålsbestämmelser som anger den yttersta ram inom vilken personuppgifter får behandlas (se 11–13 §§ utlänningsdatalagen). Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna får behandla personuppgifter om det behövs bland annat för handläggning av ärenden som rör inresa och vistelse i Sverige, kontroll av en utlänning i samband med inresa och utresa, samt kontroll under vistelsen i Sverige (se 11 § första stycket 1 och 2 utlänningsdatalagen). Vidare får personuppgifter som behandlas enligt 11 och 12 §§ utlänningsdatalagen också behandlas när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till andra. Det kan avse uppgifter som ska lämnas till en annan myndighet om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning. Personuppgifterna får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in. (Se 13 § utlänningsdatalagen.)

Migrationsverket får föra separata register över fingeravtryck och fotografier som tagits av en utlänning med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen. Uppgifter om fingeravtryck och fotografier i registren får, med begränsning av de ändamål som annars gäller enligt 11 och 13 §§, användas endast vid prövning av ansökningar om uppehållstillstånd där vissa skyddsskäl åberopas, i ärenden om avvisning och utvisning, i testverksamhet, om det behövs för att kontrollera identiteten av en person på ett fotografi som kommit in till Migrationsverket, om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera ett fingeravtryck mot polisens fingeravtrycks- och signalementsregister eller vid kontroll av utläningar under vistelsen i Sverige. (Se 15 § första och andra stycket utlänningsdatalagen.) Riksdagen har beslutat att Migrationsverket enligt nämnd bestämmelse även ska få använda fingeravtryck eller fotografier i registren om det behövs för att Polis-

myndigheten ska kunna jämföra fingeravtryck eller fotografier i registren enligt 6 a kap. lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Vidare har Riksdagen beslutat om justering i bestämmelsen med anledning av att polisens fingeravtrycks- och signalementsregister från och med den 1 juli 2025 kommer att benämnas biometrireger. (Se 15 § andra stycket 5 och 7 lagen om ändring i lagen [2022:243] om ändring i utlänningsdatalogen [2016:27], [SFS 2025:133].)

För känsliga personuppgifter, dit biometriska uppgifter hör, ställs särskilda krav för behandling (se 14 § utlänningsdatalogen). Är kraven uppfyllda får dock sådana uppgifter behandlas i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. (Se 15 § utlänningsdatalogen.)

Sökbegränsningar som innebära bland annat att det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter hindrar inte att känsliga personuppgifter behandlas med stöd av 15 § (se 17 § utlänningsdatalogen). Det innebär att sökbegränsningen inte hindrar nödvändiga sökningar i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier (se prop. 2017/ 18:254 s. 63). Bland annat Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Skatteverket får medges direktåtkomst till personuppgifter som behandlas hos Migrationsverket (se 19 § utlänningsdatalogen). När det gäller uppgifter i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier är Polismyndighetens direktåtkomst begränsad till de personuppgifter som myndigheten behöver för vissa ändamål. (Se 9 § utlänningsdataförordningen.) Skatteverkets direktåtkomst är begränsad till vissa angivna personuppgifter som myndigheten behöver för handläggning av en ansökan om identitetskort enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige. Direktåtkomsten för Skatteverket omfattar inte fingeravtryck. (Se 13 § utlänningsdataförordningen.)

En uppgift i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier ska gallras när den registrerade blir svensk medborgare. I andra fall ska uppgiften gallras senast tio år efter det att den registrerades. En uppgift som tas för att varken utlänningens identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll ska dock gallras senast sex år efter det att uppgiften registrerades, om inte den registrerade blir svensk medborgare före dess. (Se 3 § utlänningsdataförordningen.)

Migrationsverket för i nuläget inget särskilt register över fotografier. Fotografierna finns i stället i den centrala utlänningsdatabasen och är tillgängliga genom myndighetens olika ärendehanteringssystem. Fotografierna är inte sökbara. Åtkomst till ett visst fotografi kan fås genom att personens ärende tas fram i handläggningssystemen. En grupp fotografier kan också tas fram baserat på alfanumeriska uppgifter som till exempel registreringstid, kön eller nationalitet. (Se t.ex. prop. 2024/25:37 s. 130.)

Migrationsverkets register över fingeravtryck förvaltas av Polismyndigheten efter en särskild överenskommelse mellan de båda myndigheterna. Överenskommelsen innebär att det endast är Polismyndigheten (i praktiken ett fåtal personer på Nationellt forensiskt centrum, NFC) som har tillgång till fingeravtrycken i registret. Migrationsverket är personuppgiftsansvarig för sitt fingeravtrycksregister även om Migrationsverket endast kan få åtkomst till registret genom Polismyndighetens medverkan. (Se Utlänningsdatalag, prop. 2015/16:65 s. 71 f.) För närvarande pågår arbete inom Migrationsverket för att myndigheten ska kunna förvalta ett system för lagring och sökning av biometriska uppgifter.

25.1.3 Föreslagen ny reglering

I betänkandet Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll, SOU 2024:80, ges förslag på en utökad användning av fingeravtryck och fotografier samt biometriska uppgifter som kan tas fram ur dessa i utlänningsärenden.

Enligt förslaget ska Migrationsverket få lagra fingeravtryck och fotografier från alla som söker uppehållstillstånd i Sverige – oavsett grund – i sitt register. Utredningen föreslår också att Migrationsverket ska få ta upp fingeravtryck och fotografier från den som har fyllt sex år i ett ärende om avvisning eller utvisning i den utsträckning som det är nödvändigt. Även sådana uppgifter ska få sparas i Migrationsverkets register. Som skäl har angetts att detta är nödvändigt för att minska risken för identitetsbedrägerier.

Vidare föreslås i betänkandet att åldersgränsen för att ta upp fingeravtryck ska sänkas från 14 år till 6 år när en utlänning inte kan styrka sin ålder när han eller hon kommer till Sverige, när det finns grund för att besluta om förvar eller när varken utlänningens

identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll. Fingeravtrycken ska också i dessa fall få sparas i ett register hos Migrationsverket. Utredningen har bedömt att detta är nödvändigt för att minska riskerna för identitetsbedrägerier och för att öka möjligheten att identifiera barn som avvikit under processen i Sverige eller som lever i utsatthet här.

Utredningen föreslår också att det ska införas en möjlighet att ta upp fingeravtryck och fotografi från den som har uppehållstillstånd i Sverige i vissa ärenden om svenskt medborgarskap i syfte att verifiera den enskildes identitet. Sådana uppgifter ska i första hand få användas för jämförelse med uppgifterna som finns lagrade i sökandens uppehållstillståndskort, i andra hand med uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Enligt förslaget ska uppgifterna under vissa förutsättningar få lagras i Migrationsverkets register. Fotografier och fingeravtryck som finns lagrade i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier föreslås också få användas för att kontrollera om den som ska beviljas svenskt medborgarskap uppfyller kravet på ett hederligt levnadssätt eller en frånvaro av brottslighet, genom att sådana uppgifter får jämföras med uppgifter som finns lagrade i Polismyndighetens register med fingeravtrycksuppgifter. Enligt betänkandet syftar även dessa förslag till att minska risken för identitetsbedrägerier. Förslaget anges också syfta till att säkerställa ett korrekt underlag för bedömningen av rätten till medborgarskap.

Vidare ges i betänkandet förslag på att det ska införas en möjlighet att ta upp en utlännings fotografi och fingeravtryck för verifiering av hans eller hennes identitet i samband med att myndigheten lämnar ut handlingar försedda med biometri. Uppgifterna föreslås i första hand få användas för kontroll mot uppgifterna i ett tidigare utfärdat kort eller bevis. Om en sådan kontroll inte är möjlig att genomföra ska uppgifterna enligt förslaget i stället få kontrolleras mot uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Det föreslås också införas en möjlighet att få använda fotografier och fingeravtryck för verifiering av en utlännings identitet i samband med en muntlig utredning som ligger till grund för en bedömning av rätten till uppehållstillstånd, under förutsättning att identiteten inte kan klarläggas på annat sätt. Sådana uppgifter ska få jämföras med uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Uppgifter som inte överensstämmer med

de lagrade uppgifterna ska enligt förslaget få sparas i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Annars föreslås att uppgifterna omedelbart ska förstöras.

Betänkandet innehåller förslag på ytterligare ändamålsbestämmelser för att förslaget ska få avsedd effekt.

Beträffande regler om längsta tid för lagring av uppgifter i Migrationsverkets register ges följande förslag. Fingeravtryck och fotografier som finns i Migrationsverkets register ska enligt utredningens förslag som utgångspunkt gallras senast tio år från det att uppgiften registrerades, förutom i vissa situationer. Om den registrerade har beviljats ett uppehållstillstånd ska uppgifterna gallras när den registrerade blir svensk medborgare, om inte uppehållstillståndet löper ut utan att ett nytt tillstånd beviljas. I sådant fall ska uppgifterna gallras tio år från det att tillståndet löper ut. Om den registrerade har ett gällande beslut om avvisning eller utvisning eller ett gällande återreseförbud ska uppgifterna gallras senast tio år från det att beslutet om avvisning eller utvisning upphör att gälla eller återreseförbudet löper ut. Under alla omständigheter ska uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier gallras senast vid den tidpunkt då den registrerade blir svensk medborgare.

Betänkandet har remitterats och lagstiftningsärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

25.2 Passregistret

25.2.1 Upptagning av fingeravtryck och ansiktsbilder samt dataskydd inom passverksamhet

Passlagen innehåller bestämmelser som reglerar förfarandet vid utfärdande av pass till svenska medborgare. Till lagen hör passförordningen (1979:644). Det finns inte någon särskild registerförfattning som reglerar förutsättningarna för behandling av personuppgifter i passregistret. Ett fåtal bestämmelser om personuppgiftsbehandling finns dock i passlagen. Vidare omfattas behandlingen av personuppgifter i passverksamhet av EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen.

Pass utfärdas av passmyndighet. Inom riket är Polismyndigheten passmyndighet. (Se 2 § passlagen.) Polismyndigheten ska föra ett passregister (se 23 § passförordningen). Den som ansöker om ett

pass är skyldig att låta passmyndigheten ta fingeravtryck och en bild i digitalt format av hans eller hennes ansikte (se 6 § andra stycket 1 passlagen). Barn under sex år och personer som av fysiska skäl är permanent förhindrade att lämna fingeravtryck är undantagna från skyldigheten att lämna fingeravtryck (se 2 § passförordningen). Fingeravtrycken och ansiktsbilden som Polismyndigheten tar upp sparas i ett lagringsmedium i passet. Fingeravtrycken samt de biometriska data som tas fram ur avtrycken och ansiktsbilden ska omedelbart förstöras när passet har lämnats ut eller när passansökan har återkallats eller avslagits. (Se 6 a § passlagen.) Fingeravtrycken och ansiktsbilden samt de biometriska data som kan tas fram ur dessa får inte användas vid sökning med hjälp av automatiserad behandling, t.ex. för identifiering av en okänd person (se 6 b § passlagen). Sammanfattningsvis får alltså ansiktsbilden, utan biometriska data, sparas i passregistret medan fingeravtrycken endast får sparas i ett lagringsmedium i passet. Polismyndigheten utfärdar även nationella identitetskort (se 1 § förordningen om nationellt identitetskort).

Polismyndigheten har ett digitalt ärendehanteringssystem för handläggning av passärenden och ärenden om nationella identitetskort. Systemet har tagits fram inom Polismyndigheten och kallas för Resehandlingssystemet (RES). RES fungerar även som ett register över utfärdade pass och nationella identitetskort. De ansiktsbilder som tas vid passansökan sparas i en lagringsplattform kopplad till RES. I samma plattform finns också de ansiktsbilder som tas vid en ansökan om ett nationellt identitetskort. Bilderna är inte registrerade på identitet utan på ärendenummer kopplat till aktuell resehandling.

Utöver den behandling av personuppgifter som sker inom ramen för passverksamheten behandlas personuppgifter i passregistret även regelbundet inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten. Polismyndigheten använder exempelvis ansiktsbilderna vid foto-konfrontationer under en förundersökning eller i spaningsarbete. Ansiktsbilderna i passregistret får också lämnas ut till andra brottsbekämpande myndigheter (se 23 § andra stycket passförordningen). När personuppgifterna används inom brottsbekämpningen är brottsdatadirektivet och brottsdatalagen tillämpliga i stället för EU:s dataskyddsförordning. (Se Ds 2019:5 s. 76). Även polisens brottsdatalag är tillämplig i sådana situationer.

25.2.2 Föreslagen ny reglering

En särskild registerförfattning för passverksamheten har föreslagits i departementspromemorian Passdatalag – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning, Ds 2019:5. Syftet med den föreslagna lagen ska vara att passmyndigheterna ska kunna behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt, samtidigt som människor skyddas mot kränkningar av deras personliga integritet. Den föreslagna lagen ska komplettera EU:s dataskyddsförordning samt dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

I den föreslagna lagen anges att personuppgifter ska få behandlas om det är nödvändigt för handläggning av ärenden om pass. Personuppgifter som har samlats in för sådant ändamål föreslås dock få behandlas även för vissa andra ändamål, t.ex. gränskontroll och brottsbekämpning.

Det föreslås vidare att Polismyndigheten med hjälp av automatiserad behandling ska föra ett passregister och ett passstillståndsregister samt att passregistret bara ska få innehålla uppgifter om personer som är eller har varit parter i passärenden. Ansiktsbilder som har tagits vid passansökningar och de biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilderna ska enligt förslaget få registreras i passregistret. Det föreslås gälla oavsett ålder på den enskilde. Uppgifter och handlingar i passregistret ska i princip raderas efter tio år.

Enligt den föreslagna lagen ska känsliga personuppgifter få behandlas i passregistret i den utsträckning det föreskrivs i lagen. Vissa typer av sökningar och sökbegrepp ska enligt lagen vara förbjudna. Den ansiktsbild som tas i samband med en passansökan ska dock kunna jämföras biometriskt med de bilder som finns i passregistret. De fingeravtryck som lämnas i samband med en passansökan ska, liksom enligt gällande ordning, omedelbart förstöras när passet har lämnats ut. Fingeravtryck ska alltså enligt förslaget inte lagras i passregistret. Vissa möjligheter till direktåtkomst till passregistret föreslås finnas.

Vidare innehåller departementspromemorian ett förslag på en ny förordning som ska komplettera lagen. Den föreslagna passdataförordningen ska innehålla vissa verkställighetsföreskrifter och bemyndiganden m.m. För att säkerställa att det finns ett sekretessskydd för biometriska uppgifter i passregistret föreslås även en ändring i offentlighets- och sekretesslagen.

Promemorian har remitterats och lagstiftningsärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

25.3 Förslag om statligt id-kort

En ny lag om statliga identitetshandlingar med bestämmelser om ett statligt identitetskort och en statlig e-legitimation har föreslagits i betänkandet Ett säkert statligt ID-kort med e-legitimation, SOU 2019:14. I den föreslagna lagen avses med statliga fysiska identitetshandlingar de fysiska identitetshandlingar som staten utfärdar, dvs. det nya statliga identitetskortet samt pass. Pass kommer enligt förslaget även fortsättningsvis att regleras i passlagen. Det kan även noteras att körkort enligt förslaget inte kommer att vara en statlig identitetshandling.

Det statliga identitetskortet ska enligt förslaget kunna utfärdas med eller utan funktion som resehandling och ersätta både det nationella identitetskortet (som Polismyndigheten utfärdar) och identitetskortet för folkbokförda i Sverige (som Skatteverket utfärdar). Ett identitetskort med funktion som resehandling ska, förutom att användas som identitetshandling, även kunna användas som resehandling i stället för pass vid resor inom EU. På det nya statliga identitetskortet ska det enligt förslaget också få finnas en statlig e-legitimation.

Utredningen föreslår att identitetshandlingarna ska innehålla biometriska underlag som säkerställer kopplingen mellan handlingen och den person den är utfärdad till. Utredningen föreslår därför att det i ett lagringsmedium på det statliga identitetskortet ska finnas fingeravtryck och ansiktsbild. Fingeravtrycken och ansiktsbilderna ska kunna kontrolleras både vid ansökan om och utlämnande av ett nytt statligt identitetskort eller pass. Kontroll ska även kunna göras i samband med resa till eller från Sverige. Barn under sex år och personer som av fysiska skäl är förhindrade att lämna fingeravtryck ska undantas från kravet på att lämna fingeravtryck.

I samband med ansökan om statligt identitetskort och pass ska det vara möjligt för den utfärdande myndigheten att göra sökningar på ansiktsbilder och biometriska uppgifter i identitetskortsregistret och passregistret. Genom användning av ansiktigenkänning kan det säkerställas att en person inte får identitetskort eller pass utfärdade

för olika identiteter. I övrigt ska sökning på sådana uppgifter inte få göras. Liksom för ansiktsbilderna ska sekretess gälla för de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa och sparas i pass- och identitetskortsregistren, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

På samma sätt som för närvarande ska det finnas register över de statliga identitetskorten. Även uppgifter om den statliga e-legitimationen ska registreras. Personuppgifterna ska få behandlas om det är nödvändigt för den utfärdande myndighetens verksamhet för utfärdande av korten och e-legitimationerna. Personuppgifter som samlats in för den verksamheten ska även få behandlas om det är nödvändigt för utfärdande av pass, för gränskontroll eller för att lämna ut uppgifter i överensstämmelse med lag eller förordning. Enligt förslaget ska detsamma gälla om det är nödvändigt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Uppgifterna ska slutligen få behandlas för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med insamlingsändamålet. Uppgifter och handlingar i registret ska inte få behandlas under längre tid än vad som behövs för ändamålet med behandlingen, dock längst tio år efter att identitetskortets giltighetstid har gått ut eller ansökan om identitetskort avslagits.

Enligt förslaget ska registret innehålla en kopia av vid ansöknings-tillfället tagen ansiktsbild eller inlämnat fotografi och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa. Fingeravtrycken och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa ska däremot inte få behandlas i registret, utan endast lagras tillfälligt i ärendehanteringssystemet. Uppgifterna ska få sparas i syfte att kvalitetssäkra identitetshandlingen vid utlämnandet. Uppgifterna får inte användas vid sökning. De får endast sparas fram till dess att identitetskortet lämnas ut eller då ansökan återkallas eller avslås. Därefter ska uppgifterna omedelbart förstöras. Utredningen föreslår att Polismyndigheten ska ha det huvudsakliga ansvaret för utfärdandet av statliga identitetskort.

Betänkandet har remitterats och lagstiftningsärendet bereds för närvarande gemensamt med förslaget till passdatalag (Ds 2019:5).

25.4 Förslag om statlig e-legitimation

År 2014 enades EU-länderna genom den s.k. eIDAS-förordningen¹ om gemensamma regler för e-legitimationer. Förordningen syftade bland annat till att harmonisera olika nationella system och göra det enklare att identifiera sig och använda elektroniska tjänster mellan medlemsländerna. Som en följd av förordningen lämnades under hösten 2023 ett förslag om en lag om elektronisk identifiering och på en förordning om elektronisk identifiering som kompletterar lagen (se En säker och tillgänglig statlig e-legitimation, SOU 2023:61). Enligt förslaget ska lagen innehålla bland annat bestämmelser om medel för elektronisk identifiering som utfärdas av staten.

Den föreslagna lagen innehåller att utfärdande myndighet, efter ansökan, ska få utfärda statligt medel för elektronisk identifiering till en person som innevarande kalenderår är eller ska fylla nio år och som har svenskt personnummer, alternativt ett samordningsnummer för personer med styrkt identitet vilket inte är vilandeförklarat. Den sökande föreslås vara skyldig att styrka sin identitet och övriga personuppgifter. Enligt förslaget ska kontroll av att sökandens identitet är styrkt göras av identitetskontrollerande myndighet. I den föreslagna kompletterande förordningen anges att om en sökande för att styrka sin identitet uppvisar en identitetshandling som är försedd med ett fotografi av innehavarens ansikte eller innehåller ett lagringsmedium där fingeravtryck eller ansiktsbild är sparade, ska den identitetskontrollerande myndigheten få kontrollera att dessa motsvarar fingeravtryck och ansiktsbild som ska tas av sökanden vid ansöknings-tillfället. När en sådan kontroll har genomförts, ska fingeravtrycken och de biometriska data som då har tagits fram omedelbart förstöras.

Vidare innehåller förslaget att sökanden, i samband med ansökan, ska vara skyldig att låta den identitetskontrollerande myndigheten ta ett fingeravtryck och en ansiktsbild i digitalt format. För personer som av fysiska skäl är permanent förhindrade att lämna fingeravtryck gäller undantag från skyldigheten enligt föreslagen förordning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreslås få meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att lämna fingeravtryck när det gäller minderåriga. Fingeravtrycken och ansiktsbilden ska enligt lagförslaget sparas i ett lagringsmedium i bäraren

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG

av det statliga medlet för elektronisk identifiering. Fingeravtrycken och de biometriska data som tas fram ur dessa ska omedelbart förstöras när det statliga medlet för elektronisk identifiering har lämnats ut eller en ansökan om sådant medel har återkallats eller avslagits.

Enligt förslaget ska lagen innehålla bestämmelser om behandling av personuppgifter som kompletterar EU:s dataskyddsförordning samt dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. Enligt sådana bestämmelser ska den utfärdande myndigheten med hjälp av automatiserad behandling föra en databas med en samling uppgifter om statliga medel för elektronisk identifiering som myndigheten har utfärdat. En kopia av den ansiktsbild som ska finnas i ett lagringsmedium i bäraren av det statliga medlet för elektronisk identifiering och de biometriska uppgifter som tas fram ur ansiktsbilden, föreslås få behandlas i databasen. Det sagda gäller oavsett den enskildes ålder. Barn under nio år ska dock enligt förslaget inte ska förekomma i databasen. Uppgifter och handlingar i databasen ska som huvudregel gallras senast tio år efter utgången av det kalenderår då det ärende som uppgifterna eller handlingarna hänför sig till avslutades.

Den föreslagna lagen innehåller även bestämmelser om bland annat uppgifter om personuppgiftsansvar, för vilka ändamål personuppgifter ska få behandlas, känsliga personuppgifter samt integritets- höjande och säkerhetshöjande åtgärder.

Enligt förslaget ska den statliga e-legitimationen ha en giltighetstid om högst fem år.

Betänkandet har remitterats och lagstiftningsärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I maj 2024 trädde förordningen eIDAS 2.02 i kraft med nya regler om hur elektronisk identifiering ska gå till inom EU. Reglerna innehåller en gemensam definition av säkerhetsnivåer på elektroniska identifieringar. Från år 2026 måste EU:s medlemsländer tillhandahålla en europeisk digital identitetsplånbok till fysiska och juridiska personer. För att få tillgång till den nya identitetsplånboken krävs att användaren har en e-legitimation som motsvarar EU:s krav på den högsta tillitsnivån. Regeringen har i mars 2025 beslutat att ge Polismyndigheten i uppdrag att utforma och utfärda en statlig e-legitima-

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1183 av den 11 april 2024 om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 vad gäller inrättandet av ett europeiskt ramverk för digital identitet.

tion på högsta tillitsnivå. Polismyndigheten ska enligt beslutet genomföra uppdraget i samverkan med Myndigheten för digital förvaltning (Digg). Polismyndigheten ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet senast den 2 november 2026. Senast vid den tidpunkten ska e-legitimationen vara redo att utfärdas, förutsatt att den svenska lagstiftningen är på plats. (Se Regeringsbeslut I.6, 2025-03-27, Ju 2025/00740.)

26 Biometriska underlag och uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

26.1 Inledning

Det nya regelverket i folkbokföringslagen och lagen om samordningsnummer om Skatteverkets kontroll av en enskilds biometriska uppgifter mot sådana uppgifter som finns lagrade i ett lagringsmedium i en identitetshandling vid vissa identitetskontroller (se avsnitt 24.2.2) innebär enligt våra direktiv en väsentligt förbättrad identitetskontroll inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. I våra direktiv framhålls dock att identitetsrelaterat missbruk och brottslighet har många skepnader och uppträder i ett flertal olika situationer. Nu gällande reglering säkerställer exempelvis inte att den som ska registreras i folkbokföringen eller tilldelas ett samordningsnummer inte redan är registrerad under en annan identitet. I våra direktiv framhålls att en möjlighet för Skatteverket att lagra tagna ansiktshalter, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa för framtida jämförelser skulle kunna motverka att en person får två eller flera olika identiteter registrerade. Vidare anges i direktiven att en sådan möjlighet skulle kunna leda till en mer effektiv och säker handläggning som motverkar att falska identiteter blir registrerade. I direktiven sägs att förekomsten av multipla identiteter i folkbokföringsdatabasen kan få stora konsekvenser genom de spridningseffekter som folkbokföringsuppgifter har i samhället.

Mot denna bakgrund ligger i vårt uppdrag att överväga om Skatteverket ska få möjlighet att lagra och, vid en framtida identitetskontroll inom folkbokföringsverksamheten, använda de uppgifter som enligt gällande ordning får tas upp av myndigheten. Vårt uppdrag omfattar alltså inte att utreda om Skatteverket ska få möjlighet att ta

fram biometriska uppgifter avseende andra personer än myndigheten nu får göra det för.

De som enligt nuvarande reglering är skyldiga att låta Skatteverket, på myndighetens begäran, ta fingeravtryck och ansiktsbild i digitalt format för kontroll mot uppgifter som finns lagrade i ett lagringsmedium i en överlämnad identitetshandling eller ett uppehållstillståndskort är följande:

- Personer som anmäler inflyttning från utlandet.
- Personer som är avregistrerade som försvunna och anmäler sig för folkbokföring.
- Personer som är folkbokförda och vill ändra uppgift om sin identitet och där Skatteverket enligt 23 § andra stycket folkbokföringslagen har begärt att uppgiften ska lämnas vid personlig inställelse.
- Personer som ansöker om samordningsnummer.
- Personer som ska tilldelas samordningsnummer på Skatteverkets eget initiativ eller efter begäran av myndighet eller ett sådant annat organ som regeringen bestämmer.
- Personer som ska få sitt samordningsnummer förnyat.
- Personer som har tilldelats samordningsnummer och vill ändra en uppgift om sin identitet.

En prövning av frågan om utvidgade möjligheter för Skatteverket att behandla biometriska uppgifter rymmer tre huvudfrågor. Den första frågan gäller om det finns ett tydligt godtagbart behov av att Skatteverket får sådana möjligheter. Den andra frågan avser vilket intrång i enskildas personliga integritet och vilka risker intrånget som tillgodoseendet av ett sådant behov skulle innebära. Den tredje frågan handlar om och i så fall i vilken utsträckning utökade möjligheter för Skatteverket att behandla biometriska uppgifter går att förena med grundläggande rättigheter och tillämpliga bestämmelser om dataskydd.

Vår prövning inleds med den första av dessa frågor. För att kunna ta ställning till behovet av att Skatteverket får utvidgade möjligheter att behandla biometriska uppgifter krävs information om förekomsten av fel med koppling till identitet samt om omfattningen och effek-

terna av nämnda fel. Sådan information har vi i stor utsträckning fått från Skatteverket.

26.2 Finns det ett behov av att i folkbokföringsverksamheten ta fram, lagra och kontrollera biometriskt uppgifter?

26.2.1 Falska, felaktiga, multipla eller utnyttjade identiteter

Vi har i kapitel 16 beskrivit några av de folkbokföringsfel som förekommit. Utöver felaktig folkbokföringsadress utgörs de i huvudsak av falska eller felaktiga identiteter, multipla identiteter samt utnyttjade identiteter. I avsnitt 14.3 har vi redogjort för de negativa effekter som nämnda fel har på det svenska samhället. Nedan ger vi en kort beskrivning av hur de skilda begreppen används inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

1. Falska eller felaktiga identiteter: Identiteten är falsk om de underlag eller de uppgifter som ligger till grund för identitetsuppgifterna i folkbokföringsdatabasen är oriktiga. Identitetshandlingar som visas upp kan vara förfälskade eller helt eller delvis manipulerade. Hit räknas även vissa fall av look-a-like-identitet, dvs. de fall där en person visar upp en äkta identitetshandling som är utfärdad för en annan person. Riksrevisionen har uttalat att de med falsk identitet avser situationer när det inte finns någon korrekt identitet utan endast en falsk identitet och inte några riktiga uppgifter som kan ersätta de felaktiga uppgifterna. Övriga fall när uppgifterna om identitet inte stämmer överens med personens verkliga förhållanden benämner Riksrevisionen som felaktiga identiteter (se RiR 2024:12 s. 56). Skatteverket anser, i likhet med Riksrevisionen, att uttrycken falska och felaktiga identiteter bör användas.
2. Multipla identiteter: En person har tilldelats mer än ett samordningsnummer eller folkbokförts mer än en gång med olika identitetsuppgifter och till följd av det har personen fler än ett personnummer. Det kan också avse en situation då en person har samordningsnummer och personnummer parallellt i två eller flera identiteter. Vid förekomst av multipla (två eller flera) identiteter är minst en av identiteterna falsk eller felaktig.

3. Utnyttjade identiteter: En person överlåter sina personuppgifter till någon annan. Hit hör även s.k. kapade identiteter, dvs. när en persons identitet används av obehörig utan samtycke. En utnyttjad identitet behöver inte vara falsk eller felaktig.

26.2.2 Hur uppstår multipla identiteter i folkbokföringsdatabasen?

I avsnitt 16.4 har vi beskrivit förekomsten av falska, felaktiga och utnyttjade identiteter. I detta avsnitt ger vi exempel på olika sätt som multipla identiteter kan komma att registreras i folkbokföringsdatabasen.

Enligt Skatteverket är ett förekommande sätt att Migrationsverket beviljar en person uppehållstillstånd i skilda ärenden under olika identiteter (se även Migrationsverkets rapport från enheten för operativ analys, Multipla identiteter inom Migrationsverkets tillstånds- och analysprocess, s. 9). Migrationsverkets identitetsbedömningar i ärenden om uppehållstillstånd fungerar nämligen ofta som utgångspunkt för vilka identiteter Skatteverket fastställer (se RiR 2024:12 s. 5).

Fel kan uppstå exempelvis genom att en enskild ansöker om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning i ett ärende och ansöker om asyl i ett annat ärende med angivande av andra identitetsuppgifter (se Migrationsverkets rapport, Multipla identiteter inom Migrationsverkets tillstånds- och analysprocess, s. 5). Om båda ansökningarna beviljas kan personen komma att folkbokföras under två identiteter.

En annan situation som Skatteverket har lyft som exempel på när Migrationsverket beviljar en enskild uppehållstillstånd i skilda identiteter är följande. En person beviljas tillfälligt uppehållstillstånd utan att styrka sin identitet och folkbokförs i den identiteten. När uppehållstillståndet gått ut anmäler personen flyttning från Sverige och avregistreras från folkbokföringen som utflyttad. Efter en tid återvänder samma person till Sverige med ett nytt uppehållstillstånd, denna gång med stöd av en identitetshandling som innehåller helt eller delvis andra identitetsuppgifter än de som han eller hon var folkbokförd med tidigare. Det kan exempelvis ske på grund av att Migrationsverket godkänt ett pass som myndigheten inte tidigare godkänt och gör ändringar i sina egna register utan att detta blir registrerat hos Skatteverket. Om den enskilde inte själv uppger att han eller

hon sedan tidigare har ett personnummer blir konsekvensen att ännu ett personnummer fastställs för samma person.

Enligt Skatteverket förekommer det också att tredjelandsmedborgare med hjälp av förfalskade pass för EES-medborgare felaktigt folkbokförs med uppehållsrätt samt att samma person även ansöker om uppehållstillstånd eller asyl hos Migrationsverket i sin verkliga eller annan identitet. Om tillstånd beviljas kan personen folkbokföras under ytterligare en identitet. Det förhållandet att medborgare från EU-land eller EES-land sedan år 2014 inte registreras för uppehållsrätt hos Migrationsverket har uppgetts försvåra Migrationsverkets möjlighet att upptäcka multipla identiteter (se Migrationsverkets rapport, *Multipla identiteter inom Migrationsverkets tillstånds- och analysprocess*, s. 12). Falsa id-handlingar som uppges vara från ett EU- eller EES-land produceras för försäljning av kriminella nätverk i stor omfattning och möjliggör att tredjelandsmedborgare kan bosätta sig inom EU (se t.ex. Europol, 2024-03-08, *Almost 5 000 false identity documents seized in Greece* och Europol, 2019-11-22, *17 arrested in Poland for migrant smuggling and using fake documents*).

Multipla identiteter kan enligt Skatteverket också komma att uppstå när en person, som anmäler flyttning till Sverige, är omedveten om att han eller hon sedan tidigare har ett person- eller samordningsnummer och Skatteverket inte upptäcker detta, t.ex. på grund av skilda stavningar av namn eller olika angivna födelsedatum.

Vidare har Skatteverket som orsak till multipla identiteter i folkbokföringsdatabasen pekat på situationer när en person som redan har en identitet registrerad i Sverige ändrar identitetsuppgifter i hemlandet och anmäler flyttning till Sverige under de nya identitetsuppgifterna.

Som också Skatteverket framhållit följer av angivna exempel att risken för fel är störst när en enskilds identitet ska etableras i landet, dvs. vid den grundidentifiering som görs i samband med fastställande av ett personnummer eller tilldelning av ett samordningsnummer. Motsvarande problem är ovanliga beträffande personer som föds i landet. Som nämnts tidigare anmäls barn som föds i Sverige till Skatteverket av den inrättning där barnet föds eller av den barnmorska som hjälper till vid födseln (se 24 § folkbokföringslagen). För dessa personer kan normalt en säkerställd identitet etableras och registreras i folkbokföringen. (Se även SOU 2021:57 s. 230 ff.)

26.2.3 Omfattningen av fel i folkbokföringsdatabasen med koppling till identitet

Även om förekomsten av falska eller felaktiga identiteter, multipla identiteter samt utnyttjade identiteter i samhället är välkänd, är den faktiska omfattningen okänd och svår att uppskatta. En utmaning med att uppskatta omfattningen är att nämnda begrepp ofta används utbytbart – inte sällan under samlingsnamnet identitetsmissbruk (se t.ex. Skatteverket, Motverka registrering av falska identiteter, år 2018, s. 5). Utöver inkonsekvent användning av olika identitetsbegrepp bidrar det faktum att en person kan förekomma under flera olika identiteter, inte bara i en myndighets register utan även i olika myndigheters register, till svårigheten att göra en samlad uppskattning av omfattningen av här nämnda fel i folkbokföringsdatabasen.

Processer som i någon mån kan synliggöra förekomsten av falska, felaktiga och multipla identiteter i folkbokföringsdatabasen kan finnas i Skatteverkets verksamhet men också i andra myndigheters verksamhet, såsom Migrationsverkets och Polismyndighetens.

När en person anmäler flyttning till Sverige ska det av anmälan till Skatteverket framgå om personen sedan tidigare har ett personnummer, samordningsnummer eller ett tilldelat personnummer (ett s.k. TP-nummer som användes innan systemet med samordningsnummer infördes). När nämnd anmälan görs kontrollerar Skatteverket genom sökningar i interna system om den aktuella personen redan har ett personnummer eller samordningsnummer. I de fall Skatteverket hittar ett sådant nummer som det finns befogad anledning att tro avser sökanden, utreder myndigheten om så är fallet. Om personen redan har t.ex. ett samordningsnummer och ska folkbokföras samt få ett personnummer fastställt, kopplas samordningsnumret och personnumret samman i folkbokföringsdatabasen. Skatteverket gör 15 000–20 000 sådana sammankopplingar om året. Den absoluta merparten av dessa görs i samband med en anmälan om flyttning till Sverige där personer med samordningsnummer folkbokförs och får ett personnummer.

Redan tilldelade samordningsnummer och befintliga personnummer kan dock lätt missas om de innehåller andra identitetsuppgifter än de som uppges i en anmälan, ansökan eller begäran. Detsamma gäller om stavningar på namn skiljer sig åt mellan registrerade och uppgivna uppgifter. Det förekommer följaktligen att Skatteverket i

samband med att ett samordningsnummer tilldelas eller ett personnummer fastställs inte upptäcker att ett sådant nummer redan finns för samma person, vilket kan leda till multipla identiteter i folkbokföringsdatabasen. Skatteverket har uppgett att antalet sammankopplingar som myndigheten de senaste åren gjort i ett senare skede än vid tilldelningen av ett samordningsnummer eller fastställandet av ett personnummer uppgår till följande:

- År 2024: 600 stycken.
- År 2023: 1 000 stycken.
- År 2022: 1 400 stycken.

Siffrorna kan sägas vara en indikator på omfattningen av multipla identiteter i folkbokföringsdatabasen. Enligt Skatteverket tycks en hög andel av de sena sammankopplingarna avse fall med snarlika eller identiska identitetsuppgifter, vilket framstår som naturligt mot bakgrund av att såväl Skatteverket som andra myndigheter har svårare att upptäcka multipla identiteter om det är fråga om helt olika identitetsuppgifter.

Annat som säger något om omfattningen av fel i folkbokföringsdatabasen med koppling till identitet är antalet avregistreringar av *falska* identiteter från folkbokföringen med stöd av 22 § folkbokföringslagen. Detsamma kan sägas om antalet sammankopplingar som Skatteverket har gjort mellan olika identitetsbeteckningar efter att myndigheten har avregistrerat falska identiteter. Enligt Skatteverket har myndigheten från införandet av 22 § folkbokföringslagen år 2018 till och med den sista april 2025 beslutat om avregistrering av falska identiteter från folkbokföringen i 397 ärenden. Av dessa avsåg 396 identiteter med registrerat medborgarskap inom EU eller EES. (Se även RiR 2024:12 s. 81 där det anges att Skatteverket har avregistrerat totalt drygt 200 falska identiteter från folkbokföringen under åren 2019–2023.) I samband med att en falsk identitet avregistreras kan Skatteverket göra en sammankoppling mellan andra eventuella personnummer eller samordningsnummer som har kontrollerats. Under samma tidsperiod har Skatteverket gjort sammankopplingar mellan olika identitetsbeteckningar på den grunden vid 47 tillfällen. Denna uppgift är en del av statistiken som redovisas ovan för åren 2022–2024. Vidare förekommer det att Skatteverket utreder en misstänkt falsk identitet utan att nå upp till bevis-

kravet för att kunna avregistrera personen med stöd av 22 § folkbokföringslagen, men att Skatteverket ändå kan konstatera att personen även har en annan identitetsbeteckning och därför sammankopplar de två identitetsbeteckningarna. Skatteverket uppskattar att myndigheten har gjort cirka 100 sådana sammankopplingar de senaste tre åren. Även denna uppgift är en del av statistiken som redovisas ovan för åren 2022–2024. Till bilden hör att Skatteverket i första hand ska *ändra felaktiga* identitetsuppgifter i folkbokföringsdatabasen. Avregistrering av identiteten på grund av att den är *falsk* blir bara aktuell när det inte finns några uppgifter som kan ersätta de tidigare. Bestämelsen om att avregistrera en falsk identitet bör enligt Skatteverket inte tolkas extensivt, bland annat med hänvisning till att förarbetena om vad som ska anses vara en falsk identitet är vaga.

I Skatteverkets rapport Nationell lägesbild över befolkningen 2024 framgår att myndigheten har genomfört en kontroll av ett slumpmässigt urval av samordningsnummer. Då framkom att 2,3 procent av de samordningsnummer som kontrollerades var dubletter, dvs. att en person hade två samordningsnummer. (Se Skatteverket, Nationell lägesbild över befolkningen 2024, s. 60.) Dubbletterna var sådana som kunde hittas via sökningar på olika kombinationer av namn och födelsedatum samt där uppgifterna för de två samordningsnumren var snarlika. För närvarande finns ungefär 480 000 aktiva samordningsnummer. 2,3 procent av alla aktiva samordningsnummer uppgår således till drygt 11 000.

Vidare får Skatteverket underrättelser om oriktiga och ofullständiga identitetsuppgifter från andra myndigheter, såsom Polismyndigheten och Migrationsverket.

Polismyndigheten upptäcker i sin brottsutredande verksamhet inte sällan att en enskild verkar under mer än en identitet. En enskild kan använda skilda identiteter i olika länder men även inom samma land. (Se t.ex. SVT nyheter, 2020-01-12, Tre personer – 38 identiteter: ”Ett stort samhällsproblem” och SVT nyheter, 2020-01-12, Man med sju identiteter döms för tio brott.) Exempelvis kan en person ha en eller flera identiteter i belastningsregistret och en eller flera ”rena identiteter” som han eller hon verkar i. Polismyndigheten kan exempelvis via DNA-träff, fingeravtryck eller förfrågningar till ett annat land få information om att en person använder flera identiteter. I syfte att de skilda identiteterna ska sammankopplas i folkbokföringsdatabasen skickar Polismyndigheten information om oriktiga

identitetsuppgifter till Skatteverket. Det har dock i annat myndighetsarbete framförts av medarbetare hos Polismyndigheten att sådana åtgärder endast i enstaka fall leder till önskad åtgärd (se RiR 2024:12 s. 80). Skatteverket har under utredningsarbetet förklarat att myndigheten, efter att ha fått information om oriktiga identitetsuppgifter från Polismyndigheten, måste genomföra en utredning om den påstådda identitetsuppgiften faktiskt är felaktig innan myndigheten kan göra en eventuell justering i folkbokföringsdatabasen.

Falsa och felaktiga identiteter, multipla identiteter och utnyttjade identiteter kan användas för att begå flera olika typer av brott. Dessa former av identitetsmissbruk i sig utgör dock inget självständigt brott. Polismyndigheten har därför inga statistikuppgifter som ger någon närmare ledning angående omfattningen av fel i folkbokföringsdatabasen med koppling till identitet.

Det har ovan framhållits att brister i Migrationsverkets fastställande av identitetsuppgifter i myndighetens verksamhet påverkar Skatteverkets beslut. Som sagts fungerar nämligen Migrationsverkets bedömningar av identitet som utgångspunkt för vilken identitet Skatteverket fastställer för personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige. (Se RiR 2024:12.) Riksrevisionen har pekat på brister när det gäller Migrationsverkets och utlandsmyndigheters arbete att klarlägga identiteter på den sökande (se Riksrevisionen, Att komma till Sverige som anhörig – rättssäkerheten i anknytningsärenden, [RiR 2021:9] och RiR 2024:12). Även Migrationsverket har lyft brister i myndighetens identitetsbedömningar (se bland annat Migrationsverkets rapport, Multipla identiteter inom Migrationsverkets tillstånds- och analysprocess).

Det bör framhållas att Migrationsverket tillämpar olika beviskrav vid bedömning av en enskilds identitet beroende på ärendetyp. Till detta kommer att det i vissa fall finns möjlighet för Migrationsverket att tillämpa bevislättnader vid identitetsbedömningarna. Vidare kan framhållas att det underlag på vilket myndigheten gör sina bedömningar varierar i kvalitet. Som exempel har Migrationsverket uppgett att passhandlingar har visats upp i endast 15–30 procent av de beviljade asylärendena de senaste fyra åren. Till detta kommer att kvaliteten av passhandlingarna kan variera kraftigt. Beträffande nämnda ärenden har myndigheten inga uppgifter på passhandlingens kvalitet eller om handlingen ens låg till grund för myndighetens bedömning.

Mot denna bakgrund har Migrationsverket under detta utredningsarbete uppgett att det är mycket svårt att uppskatta omfattningen av falska och felaktiga samt multipla identiteter i myndighetens verksamhet. De möjliga mätpunkterna inom verksamheten som finns ger svårtolkade och troligen missvisande bilder. En mätpunkt är Migrationsverkets registrering av ärenden där samma identiteter upptäcks som alias eller dubbeldossier. Förekomsten av sådana ärenden kan enligt myndigheten bero både på att en enskild medvetet lämnar oriktiga uppgifter till myndigheten (alias) eller att myndigheten av någon anledning inte har uppmärksammat att en enskild redan finns i dess system (dubbeldossier). Myndigheten kan inte särskilja grunden för registrering. Nedan anges förekomsten av antalet skapade dubbeldossier och aliasgrupper. Eftersom tillförlitliga kontrollfunktioner saknas kan det antas att mörkertalet är stort då det i normalfallet är mycket svårt att upptäcka detta.

Tabell 26.1 Ärenden där samma individ registrerats i mer än en identitet i Migrationsverkets verksamhet

	2024	2023	2022	2021
Antalet skapade dubbedossier	53	395	392	212
Antalet skapade aliasgrupper	353	2 757	3 077	2 515
Totalt	406	3 152	3 469	2 727

Källa: Migrationsverket.

Vidare har Migrationsverket uppgett att av samtliga ansiktsjämförelser som myndigheten gjorde år 2023 efter tips inom verksamheten utgjorde knappt 20 procent upptäckt av alias (76 av totalt 398 jämförelser). Enligt myndigheten är bilden troligen inte rättvisande eftersom andelen upptäckta alias kan förväntas vara högre när ansiktsjämförelser sker efter att misstanke uppstått hos en anställd vid myndigheten.

Mot bakgrund av vad vi beskrivit ovan får det anses klart att folkbokföringsfel med koppling till identitet är ett omfattande problem som rör flera myndigheter. Vidare bedömer vi, i likhet med Skatteverket, Polismyndigheten och Migrationsverket, att antalet falska och felaktiga samt multipla identiteter i Skatteverkets och Migrationsverkets register är större än vad som framgår av de uppgifter om sådan förekomst som myndigheterna har. Den bedömningen

grundar vi på att det saknas tillförlitliga data och att den information som ändå finns tar sikte på i huvudsak förhållandevis lättupptäckta förhållanden.

26.2.4 Konsekvenser av fel i folkbokföringsdatabasen med koppling till identitet

I avsnitt 14.1 och 14.3 har vi beskrivit den centrala roll folkbokföringen har i det svenska samhället och det betydande behov av korrekta uppgifter däri som följer av den rollen. Redan dessa omständigheter ställer höga krav på hur Skatteverket och andra myndigheter fastställer identiteten på personer i de ärenden som det blir aktuellt med en identitetsbedömning. Till detta kommer att den ökade internationella rörligheten och digitaliseringen medför än högre krav på myndigheter i den uppgiften. Felaktigt fastställande av identitet kan innebära risker, t.ex. att personer beviljas inresa till Sverige och uppehållsrätt eller uppehållstillstånd i landet på felaktiga grunder. En felaktigt fastställd identitet kan möjliggöra identitetsrelaterad brottslighet, ofta ekonomisk sådan. Felaktiga utbetalningar från socialförsäkringar har kopplats ihop med identitetsbedrägerier, särskilt i form av s.k. utnyttjade identiteter. Om ersättningar från socialförsäkringar betalas ut på felaktiga grunder till utnyttjade identiteter kan kostnaderna för staten bli stora. Bedrägerier kopplade till verifieringen av identitet hos personer som flyttat till Sverige från EU eller EES har beskrivits som en riskfaktor (se avsnitt 16.4 men även Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, SOU 2020:35 s. 144). Enligt Riksrevisionens sammanställning av data om olika förmånsslag som betalas ut av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, uppgick omfattningen av de förmåner som betalas ut till EES-medborgare till närmare 115 miljarder kronor för åren 2011–2021. Även om endast en mindre andel av dessa utbetalningar skulle ske på felaktig grund kopplat till fastställande av identitet kan det antas röra sig om mycket betydande belopp. (Se RiR 2024:12 s. 9.) Vidare har utnyttjade identiteter upptäckts vara en avgörande del i avancerade penningtvättsupplägg (se t.ex. Polismyndighetens rapport ”Systematisk penningtvätt inom den rysktalande organiserade brottsligheten”, diariennr A629.012/2024). I kapitel 16 har vi närmare redogjort för folkbokföringsfel genom

medveten felaktig folkbokföring och hur sådana fel kan användas i otillbörliga syften.

Det måste också beaktas att det bland de människor som registreras under falsk eller felaktig identitet kan finnas personer som utgör en allvarlig risk för rikets säkerhet, t.ex. terrorister eller spioner. En felaktigt fastställd identitet kan alltså ytterst hota Sveriges säkerhet.

Till sist kan framhållas att en person med falsk eller felaktig identitet eller multipla identiteter kan beviljas svenskt medborgarskap på felaktiga grunder. Det är ett beslut som inte går att återkalla. Det gäller även om en person har beviljats medborgarskap genom att lämna felaktiga uppgifter. (Se 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen.)

Svårigheten i att fastställa omfattningen av förekomsten av fel i folkbokföringsdatabasen med koppling till identiteter innebär att det inte går att numerärt konkretisera kostnaderna för samhället som felen orsakar. Eftersom situationer då olika typer av missbruk av identiteter är välkända går det dock ändå att konstatera att sådant missbruk medför betydande risker för samhället. Redan en felaktig registrerad identitet kan nämligen få omfattande påverkan på välfärden och samhället i övrigt under lång tid.

26.2.5 Nuvarande och föreslagen reglering är otillräcklig för att komma åt fel i folkbokföringsdatabasen med koppling till identitet

Skatteverkets identitetsprövning

Som redan sagts är det främst beträffande personer som anmäler flyttning till Sverige och personer som ska tilldelas samordningsnummer som svårigheter och osäkerhet kan uppstå i fråga om identifikation. Skatteverkets identitetsprövning är central för att förhindra att oriktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen men också för att motverka att en person använder sig av flera person- eller samordningsnummer.

I SOU 2021:57 lämnades förslag på den ordning som nu gäller, nämligen att Skatteverket skulle få möjlighet att i vissa fall ta fram och kontrollera en enskilds biometrisk uppgifter mot sådana uppgifter som är lagrade i ett lagringsmedium på en identitetshandling

och på ett uppehållstillståndskort. Under remissförfarandet som följde poängterade flera remissinstanser att en jämförelse mellan den enskilde och de identitetshandlingar som han eller hon överlämnar inte är tillräcklig för att förhindra förekomsten av bland annat multipla identiteter. Som beskrivits ovan kan en person av många olika orsaker komma att registreras i folkbokföringsdatabasen under två eller flera identiteter. Det kan ske både av misstag och på grund av medvetet agerande från den enskilde. Den möjlighet som Skatteverket för närvarande har att kontrollera biometriska uppgifter säkerställer endast att en identitetshandling avser samma person som åberopar den. Denna möjlighet för Skatteverket motverkar att vissa falska eller felaktiga identiteter registreras i folkbokföringsdatabasen. Möjligheten påverkar dock inte risken att falska, felaktiga eller multipla identiteter registreras, om sökanden till styrkande av sin identitet överlämnar en handling utan biometriska uppgifter lagrade i ett lagringsmedium eller om handlingen stämmer överens med personen som åberopar den. Till detta ska läggas att det enligt Skatteverket är enkelt att förstöra lagringsmediet på en identitetshandling. Om lagringsmediet är förstört eller så skadat att Skatteverket inte kan läsa de biometriska uppgifter som är lagrade däri, kan inte myndigheten genomföra en biometrisk kontroll. Det anses gälla även om det på identitetshandlingen finns en ansiktsbild ur vilken myndigheten i praktiken skulle kunna ta fram biometriska uppgifter.

På Skatteverkets uppdrag började Statens servicecenter i juni 2024 att genomföra kontroller av biometriska uppgifter genom att jämföra ansiktsbild i digitalt format som tas i samband med identitetskontrollen med den ansiktsbild som finns sparad i lagringsmediet i en identitetshandling och i ett uppehållstillståndskort som överlämnas vid identitetskontroller. Beträffande dessa kontroller har Skatteverket tagit fram följande uppgifter. Vid kontroller i ärenden om flyttning till Sverige och samordningsnummer från juni 2024 till och med mars 2025 har det överlämnats omkring 179 000 pass, identitetskort och uppehållstillståndskort med lagringsmedium. De biometriska uppgifterna har inte kunnat läsas i drygt 17 000 av handlingarna, dvs. cirka 9,5 procent. Orsaken kunde vara att det var fel på såväl den överlämnade identitetshandlingen som avläsningsutrustningen. Skatteverket har inte kunnat få fram uppgifter på i vilken

omfattning felet var hänförligt till utrustningen eller i vilken omfattning det var fel på olika typer av identitetshandlingar.

Det sagda motiverar bedömningen att Skatteverkets nuvarande möjligheter enligt folkbokföringslagen och lagen om samordningsnummer att kontrollera biometriska uppgifter inte är tillräcklig för att förhindra förekomsten av falska, felaktiga och multipla identiteter i folkbokföringsdatabasen. Vidare är nu gällande ordning inte tillräcklig för att säkerställa att den person som Skatteverket har tilldelat en identitetsbeteckning eller fastställt en sådan för är den person som också verkar bakom den (utnyttjade identiteter).

Samverkan mellan myndigheter

Skatteverket är i stor omfattning beroende av samverkan med andra myndigheter för att upptäcka falska, felaktiga, multipla och utnyttjade identiteter. Sådan samverkan kan bestå av informationsöverföring från Polismyndigheten och Migrationsverket eller från andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket såsom beskattningsverksamheten eller id-kortsverksamheten. (Se RiR 2024:12 s. 81.) En ordning där Skatteverket ska förlita sig på upplysningar från andra myndigheter eller från andra verksamhetsgrenar inom den egna myndigheten för att säkerställa korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen är bristfällig. Under utredningsarbetet har det framförts att myndigheter brister i att följa underrättelseskyldigheterna i folkbokföringslagen och lagen om samordningsnummer. Det förhållandet att skyldigheten inte fullt ut efterföljs kan bero på bristande kännedom om skyldigheten men också på att enskilda tjänstemän inte upplever att en underrättelse till Skatteverket ger resultat. Av större betydelse är dock att möjligheten är liten för andra myndigheter att upptäcka falska eller felaktiga identiteter, multipla identiteter och utnyttjade identiteter i ett tidigt skede.

De förslag som lämnats om införande av en passdatalag, ett statligt id-kort och en statlig e-legitimation innehåller att de ansiktsbilder och biometriska uppgifter som tas fram ur ansiktsbilder ska sparas i myndighetsregister för framtida jämförelser bland annat i syfte att förhindra att en person har flera olika identiteter (se Ds 2019:5, SOU 2019:14 och SOU 2023:61). Även förslaget som lämnats om utökade möjligheter för Migrationsverket till upptag-

ning och lagring av ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriskt uppgifter som tas fram ur dessa (se SOU 2024:80) syftar till att förhindra att en person har flera identiteter. Införande av föreslagna regler skulle i någon mån kunna minska risken för att en enskild har en falsk eller felaktig identitet eller multipla identiteter registrerade i folkbokföringsdatabasen och minska risken för att en identitet utnyttjas. Det skulle kunna ske dels genom att Migrationsverkets identitetsbedömningar – som Skatteverket många gånger grundar sina bedömningar på – blir säkrare, dels genom att myndigheter, i större omfattning än vad som för närvarande sker, upptäcker att en enskild använder sig av mer än en identitet vid ansökan om pass, statligt id-kort eller statlig e-legitimation och underrättar Skatteverket. Det skulle även kunna ske om svenska identitetshandlingar såsom pass, i minskad omfattning utfärdades till personer under falsk eller felaktig identitet. Personer som inte ansöker om svenskt pass, statligt id-kort eller statlig e-legitimation kommer dock inte att kunna kontrolleras. Inte heller beträffande personer som ansöker om svenskt pass, statligt id-kort eller statlig e-legitimation under endast en av sina multipla identiteter kommer felaktigheter att upptäckas. Varken enligt nuvarande eller ovan nämnd föreslagen reglering kan myndigheterna dela uppgifter om biometriskt underlag och biometriskt uppgifter med varandra.

Vi bedömer sammanfattningsvis att Skatteverkets möjlighet att genom myndighetssamverkan förhindra förekomsten av falska eller felaktiga identiteter, multipla identiteter och utnyttjade identiteter är både begränsad och otillräcklig.

26.2.6 Det finns behov av att låta Skatteverket ta fram biometriskt uppgifter ur ansiktsbilder i identitetshandlingar och uppehållstillståndskort

Utredningens bedömning: Skatteverkets folkbokföringsverksamhet behöver få möjlighet att ta fram biometriskt uppgifter ur en ansiktsbild som är synlig på en identitetshandling eller ett uppehållstillståndskort för att kontrollera biometriskt uppgifter vid en identitetskontroll. Behovet gäller den personkategori som för närvarande får kontrolleras med hjälp av biometriskt uppgifter.

Den grundläggande registreringen som Skatteverket utför i folkbokföringsdatabasen avseende personer som folkbokförs eller tilldelas samordningsnummer har fundamental betydelse för samhällets funktionssätt. Identitetsbeteckningar, särskilt personnummer, är i mycket en ”nyckel” in till det svenska samhället och den svenska välfärden. Falska, felaktiga, multipla och utnyttjade identiteter är därmed systemhotande. Brister i Skatteverkets och andra myndigheters identitetskontroller som beskrivits ovan innebär att personer som vill inneha flera identiteter relativt lätt kan skaffa sig detta utan att det upptäcks. Om Skatteverket ges möjlighet att bli säkrare och effektivare i de identitetskontroller som myndigheten gör bör detta innebära mycket betydande besparingar för samhället i stort.

Som sagts i avsnitt 24.2.2 är Skatteverkets behörighet att kontrollera biometrisk uppgifter som myndigheten tar upp vid en identitetskontroll (nytagen ansiktsbild) begränsad till att ske mot sådana uppgifter som finns lagrade i *ett lagringsmedium* på en handling som en enskild överlämnar vid en identitetskontroll (se 26 c § folkbokföringslagen och 2 kap. 4 § lagen om samordningsnummer). Det gäller även om det på handlingen finns en synlig ansiktsbild ur vilken myndigheten kan ta fram biometrisk uppgifter. De biometrisk uppgifterna från den synliga ansiktsbilden i handlingen får alltså för närvarande inte användas vid en kontroll.

Visserligen har Skatteverket endast under kort tid, sedan juni 2024, kunnat utnyttja möjligheten att i folkbokföringsverksamheten kontrollera en enskilds biometrisk uppgifter mot dem som är sparade i ett lagringsmedium i en handling som den enskilde åberopar vid en identitetskontroll. Trots att utfallet av denna lagstiftning ännu inte helt kan överblickas, står det klart att den inte är tillräcklig för att förhindra förekomsten av falska, felaktiga och multipla identiteter i folkbokföringsdatabasen.

Under utredningens arbete har Skatteverket pekat på myndighetens behov av att få ta fram biometrisk uppgifter också ur en ansiktsbild som är synlig på en identitetshandling eller på ett uppehållstillståndskort. På så sätt skulle Skatteverket kunna genomföra kontroll av biometrisk uppgifter vid fler identitetskontroller än för närvarande. Myndigheten skulle med en sådan möjlighet också från två skilda källor på handlingen kunna kontrollera att de biometrisk uppgifterna i identitetshandlingen eller uppehållstillståndskortet stämmer.

Att inte samtliga identitetshandlingar innehåller lagringsmedium med biometriska uppgifter och att det är enkelt att förstöra ett lagringsmedium på en identitetshandling eller ett uppehållstillståndskort medför att Skatteverket inte kan genomföra en kontroll av en enskilds identitet genom jämförelse av biometriska uppgifter i många av de fall där det finns en rätt och en teknisk möjlighet för myndigheten att göra en sådan kontroll (se avsnitt 26.2.5). Vidare framgår av det föregående att lagringsmedium inte kunnat läsas vid åtskilliga av de identitetskontroller som gjorts under det senaste året.

Införandet av en möjlighet för Skatteverket i enlighet med det behov myndigheten pekat på skulle därför leda till säkrare identitetskontroller i fler fall än för närvarande. Myndigheten skulle följaktligen i större utsträckning kunna fastställa om den enskilde som infinner sig hos Skatteverket är den person som den återopade identitetshandlingen eller det återopade uppehållstillståndskortet är utfärdad för eller inte.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det finns ett behov av att ge Skatteverket möjlighet att ta fram biometriska uppgifter ur en ansiktsbild som finns synlig på en identitetshandling eller ett uppehållstillståndskort för att kontrollera de uppgifterna mot sådana som myndigheten tar fram ur en nytagen ansiktsbild av den enskilde.

Skatteverket har den teknik som är nödvändig för att genomföra nämnda åtgärder.

Av våra direktiv följer att den personkategori som ska kunna omfattas av vidgade kontrollmöjligheter inte ska göras större än den som omfattas av nuvarande reglering. Inte heller har det framkommit skäl att inskränka den möjliga kontrollgruppen.

26.2.7 Det finns behov av att Skatteverket får lagra och använda lagrade ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter

Utredningens bedömning: Det finns behov av att ge Skatteverkets folkbokföringsverksamhet möjlighet att lagra ansiktsbilder och fingeravtryck som tas av enskilda vid identitetskontroller samt de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa i syfte att vid framtida identitetskontroller kontrollera en enskilds uppgifter mot dessa.

Behovet gäller samma personkategori som för närvarande får kontrolleras med hjälp av biometriska uppgifter. Det finns dock inget behov av att lagra fingeravtryck beträffande barn under sex år.

Behovet finns oavsett utgång i Skatteverkets ärende.

Det finns behov av att ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa får lagras och användas under avsevärd tid.

Det finns i enlighet med vad vi tidigare konstaterat ett behov av ytterligare åtgärder för att minska förekomsten av falska eller felaktiga identiteter, multipla identiteter och utnyttjade identiteter i folkbokföringsdatabasen. Behovet finns även om Skatteverket får möjlighet att ta fram biometriska uppgifter ur en ansiktsbild som är synlig på en identitetshandling för att jämföra mot en nytagen ansiktsbild av en person vid Skatteverkets identitetskontroll.

En ordning där Skatteverket får lagra den ansiktsbild och de fingeravtryck som tas av en enskild i samband med en identitetskontroll samt de biometriska uppgifter som kan tas fram ur dessa och mot vilka automatiserade jämförelser får göras, skulle medföra en säkrare och snabbare handläggning vid Skatteverkets identitetskontroller. En sådan ordning skulle avsevärt minska risken för att en enskild registreras hos Skatteverket under flera identiteter. Vidare skulle nämnda möjlighet för Skatteverket minska risken för att en enskild, som utnyttjar en annan persons identitet, ändrar identitetsuppgifter i den utnyttjade identiteten för att minska risken för upptäckt vid användandet. Lagring i de situationer biometriska underlag får tas skulle på så sätt utgöra ett effektivt verktyg för Skatteverket i myndighetens arbete för att minska felen i folkbokföringsdatabasen med koppling till identitet. Förmågan att motverka identitetsstöld, olovligt bruk av identitet, terroristbrott och brott som kan riskera att urholka välfärdssystemet, såsom bidragsbrott, skulle därmed stärkas.

Skatteverket har upplyst att myndigheten i nuläget inte kan identifiera något konkret behov att behandla andra biometriska underlag än ansiktsbild och fingeravtryck. Frågan är om det skulle vara tillräckligt om endast endera av underlagen från ansiktsbild eller underlagen från fingeravtryck lagras. Det har i tidigare utredningsarbete uttalats att kombinationen av tio fingeravtryck som är upptagna under kontrollerade former ses som så pass unika att det

inte råder någon tvekan om att de kan individualiseras till person. Att jämföra två sådana avtryck med varandra innebär oftast inte några problem, förutsatt att avtrycken håller tillräckligt hög kvalitet. (Se Biometri – för en effektivare brottsbekämpning, SOU 2023:32 s. 19.) I annat utredningsarbete har ansiktsbilder ansetts ge tillräckligt säkra matchningar (se t.ex. SOU 2019:14 s. 297 f. och SOU 2023:61 s. 234). Hur korrekt biometrisk igenkänning är beror dock på kvaliteten på den data som det aktuella igenkänningssystemet har tränats på och kvaliteten på den data som ska jämföras (se Biometric Technology Part 1 – A Paradigm Shift in Identity Management and Security Technologies, s. 5 och 6). Det har under vårt utredningsarbete inte framkommit uppgifter som motsäger det nu angivna. Uppgifterna ligger vidare i linje med den information som utredningen har fått från NFC under utredningsarbetet. NFC har framhållit att med hjälp av ett igenkänningssystem av tillräckligt hög kvalitet är såväl en ansiktsbild ensam som ett fingeravtryck ensamt, om det är av god kvalitet, normalt ett tillräckligt underlag för att verifiera en identitet, självfallet under förutsättning att även jämförelseunderlaget är av god kvalitet.

Enligt Skatteverket är det dock inte lämpligt att endast endera av underlagen från ansiktsbild eller underlagen från fingeravtryck lagras hos myndigheten. Skatteverket har under vårt utredningsarbete hävdad att det inte kan förväntas att förutsättningarna för jämförelse vid alla kontroller kommer att vara så goda som krävs. Enligt myndigheten fordras vid många kontroller en kombination av uppgifter från ansiktsbild och fingeravtryck för att få en tillräckligt säker identifikation. Om enbart ett biometriskt underlag (t.ex. en ansiktsbild) används vid kontroller finns det enligt Skatteverket en risk att dagens teknik ger för många falska positiva resultat, dvs. att en träff sker mot en annan person, eller ger falska negativa resultat, dvs. att kontrollen inte ger träff trots att personen förekommer i registret. En ordning där en jämförelse ger för många falska positiva resultat kräver att en handläggare vidtar den svåra och tidskrävande uppgiften att granska ett stort antal träffar med personer som liknar varandra. (Se t.ex. Finansiell ID-Teknik BID AB:s remissvar den 12 augusti 2019 på SOU 2019:14.) Ett system med flerfaktorskontroller (ofta benämnt multimodalt) minskar enligt Skatteverket risken för både falska negativa och falska positiva resultat (se även t.ex. Biometric Technology Part 1 – a Paradigm Shift in Identity

Management and Security Technologies. Eu-LISA, Technology Brief, s. 4 f.). Vidare har Skatteverket framfört att om jämförelse av mätdata från en ansiktsbild eller ett fingeravtryck ger träff, behöver den söklista som mjukvaran tar fram härutöver bearbetas och analyseras manuellt för att utröna om någon av personerna i söklistan kan vara identisk med den person som sökningen gjorts för. Själva ansiktsbilden kan då användas till en okulär jämförelse av handläggaren som genomför identitetsbedömningen.

Utredningen bedömer, inte minst mot bakgrund av uppgifterna från NFC, att det i de flesta fall kan antas vara tillräckligt att jämföra underlagen av endera en ansiktsbild eller ett fingeravtryck för att verifiera en enskilds identitet. Det står ändå klart att en kontroll av flera typer av biometriska uppgifter i åtskilliga situationer skulle ge en större säkerhet än vad som skulle vara fallet om underlaget var mer begränsat. Vidare ger en rätt för kontrollerande myndighet att välja vilket biometriskt underlag som ska registreras möjlighet till anpassning efter varje enskilt fall. Behov av sådan anpassning kan vara nödvändig t.ex. när den som ska kontrolleras har allvarliga skador i ansikte eller på händerna eller om tekniska problem inte möjliggör åtkomst till ett visst lagrat underlag. Skatteverket har för närvarande, på grund av avsaknad av certifikat, inte någon teknisk lösning som möjliggör läsning av fingeravtryck som är sparade i en utländsk identitetshandlings lagringsmedium. Den begränsningen skulle dock få mindre betydelse om Skatteverket fick lagra de fingeravtryck som myndigheten tar vid en identitetskontroll. Det ska också nämnas att en ordning där Skatteverket har möjlighet att spara själva ansiktsbilden och fingeravtrycken, och inte endast mätdata som tas ur dem, skulle ge myndigheten möjlighet att vid behov justera den biometriska mallen som tas fram ur underlagen.

Vår bedömning är därmed att det finns behov av att hos Skatteverket lagra ansiktsbilder och fingeravtryck som tas av enskilda vid identitetskontroller samt de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa.

Frågan blir därefter vilken personkategori detta behov främst gäller för. Enligt nuvarande reglering omfattar Skatteverkets möjlighet att ta fingeravtryck och ansiktsbild i digitalt format för kontroll mot uppgifter i en överlämnad identitetshandling, och i förekommande fall ett uppehållstillståndskort, personer som inte sedan sin födsel kontinuerligt varit folkbokförda i landet (främst personer

som flyttar till eller tillbaka till Sverige och personer som ska tilldelas samordningsnummer eller få sitt samordningsnummer förnyat) samt personer som är folkbokförda eller har tilldelats ett samordningsnummer och vill ändra uppgift om sin identitet. I de lagförarbeten som föranledde införandet av denna möjlighet uttalade regeringen att det är för personer i denna grupp som behovet är störst av att kontrollera identiteten (se prop. 2021/22:217 s. 45 f. och prop. 2021/22:276 s. 65). Beträffande personer som redan är folkbokförda och vill ändra en identitetsuppgift poängterade regeringen att beviskravet för att ändra registrerade identitetsuppgifter i folkbokföringen är högt ställt och kan sägas motsvara Skatteverkets beviskrav att identitetsuppgifter som huvudregel ska vara styrkta för folkbokföring. Eftersom motsvarande beviskrav gäller för ändring av uppgifter i folkbokföringsdatabasen som t.ex. vid folkbokföring på grund av flyttning till Sverige, ansåg regeringen att Skatteverket också behöver kunna nyttja samma verktyg vid ändring av identitetsuppgifter. Om någon åberopar nya identitetshandlingar behöver Skatteverket enligt regeringen, liksom vid en grundregistrering, kunna kontrollera handlingarnas äkthet och att de är utställda för den person som åberopar dem. (Se prop. 2021/22:217 s. 41 f.) Samma höga krav ska som utgångspunkt gälla vid tilldelning och förnyelse av samordningsnummer samt om en person med samordningsnummer vill ändra en uppgift om sin identitet. Även avseende samordningsnummer är det angeläget att uppgifterna som registreras är korrekta men också att en person över tid uppträder under en och samma identitet. (Se prop. 2021/22:276 s. 84.) Behov av korrekt identitetsbedömning gör sig enligt vår mening alltjämt gällande främst för dessa personer. En sådan avgränsning överensstämmer med den grupp som pekas ut i våra direktiv.

En annan fråga är om behovet av kontroll är beroende av från vilket land den enskilde uppger sig komma. Man skulle möjligen kunna tänka sig att det går en skiljelinje mellan EU-medborgare och tredjelandsmedborgare. EU-medborgare har på grund av den fria rörligheten inom unionen betydligt större möjligheter att bland annat vistas och arbeta i Sverige än vad medborgare i många andra stater har. Enligt Skatteverket finns det dock åtskilliga exempel på personer som uppvisat ett pass från ett EU-land trots att de inte varit berättigade till ett sådant innehav, och enligt myndigheten är mörkertalet stort. Motsvarande gäller enligt Skatteverket beträffande

tredjelandsmedborgare. På det hela taget saknas det, såvitt utredningen kunnat finna, underlag till stöd för en slutsats om att behovet av kontroll skulle vara beroende av ett uppgivet medborgarskap.

Vår bedömning är alltså att en möjlighet till registrering bör omfatta samma personkategori som för närvarande får underkastas identitetskontroll genom användande av biometriska uppgifter.

Det kan ifrågasättas om även barns uppgifter behöver lagras. Med beaktande av att en identitetsbeteckning är permanent kopplad till den enskilde är det dock svårt att se att behovet av att lagra uppgifter om barn är mindre än behovet beträffande vuxna. Vissa hänsyn måste ändå tas. Eftersom fingeravtryck kan användas till säker identifikation först från sex års ålder, saknas behov av att lagra fingeravtryck för yngre barn. Behovet av att lagra ansiktsbilder av barn gäller dock oavsett barnets ålder. Nyttan av lagringen av ansiktsbild avtar dock snabbt beträffande barn som är små. Ansiktsgenkänning innefattar mätning av olika delar av ansiktet, som bland annat avståndet mellan ögonen, näsans bredd, käklinjens bredd och formen på kindbenen. Den fysiska utvecklingen som särskilt yngre barn genomgår gör att en lagrad ansiktsbild efter kort tid blir inaktuell. Som generell riktlinje över hur ofta barns ansiktsbilder behöver uppdateras på grund av fysiska ändringar eller åldrande har sagts att det för närvarande för spädbarn behöver ske efter veckor, för barn efter två år och för ungdomar efter fem år (se publikation från IOM UN Migration – Legal Identity Unit, Introduction to Biometrics, s. 26). Man kan inte bortse från möjligheten att den tekniska utvecklingen gör att det i en inte avlägsen framtid går att använda ansiktsbilder under betydligt längre tid än så.

En ordning där Skatteverket har möjlighet att lagra ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter skulle, som vi redan gett uttryck för, minska risken för falska, felaktiga och multipla, samt i viss mån utnyttjade, identiteter i folkbokföringsdatabasen. Behovet av en sådan möjlighet finns oavsett om Skatteverket beslutar att folkbokföra en person, tilldela eller förnya ett samordningsnummer, ändra en identitetsuppgift för en person eller inte.

Det är svårt att se att behovet av att uppgifter om en identitet i folkbokföringsdatabasen är korrekta skulle avta över tid. Som sagts är en fastställd eller tilldelad identitetsbeteckning unik och finns kvar i folkbokföringsdatabasen även om den enskildes samordningsnummer skulle förklaras vilande eller personen skulle avregistreras

från folkbokföringen. När en enskild har ett personnummer eller ett samordningsnummer uppdateras inte uppgifterna om personen på Skatteverkets initiativ om det inte finns skäl för det. Vidare gör Skatteverket varken regelbundna eller oregelbundna kontroller av att rätt person använder en identitet.

Skatteverket har uppgett att myndigheten årligen hanterar över 7 000 ärenden om flyttning till Sverige och tilldelning eller förnyelse av samordningsnummer där det har gått mer än tio år sedan personen i fråga senast förekom i ett sådant ärende. Den vanligaste situationen är att en person som tidigare varit folkbokförd här men flyttat från landet på nytt anmäler flyttning till Sverige. Det är alltså inte ovanligt att en enskild återvänder till Sverige efter lång tid. För att lagring av enskildas ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa ska ha önskvärd effekt finns det följaktligen behov av att uppgifterna sparas under avsevärd tid.

Slutligen ska nämnas att en möjlighet för Skatteverket att lagra ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa och använda dessa uppgifter vid myndighetens identitetskontroller inte kan förväntas komma åt alla typer av identitetsmissbruk. Exempelvis utnyttjade, inklusive kapade, identiteter förblir svåra att förhindra trots en reform, eftersom det oriktiga användandet av identiteten sker efter att Skatteverket för ”korrekt” person har fastställt ett personnummer eller tilldelat ett samordningsnummer.

26.3 Antalet personer vilkas biometriska uppgifter kan komma att behandlas

En prövning av lämpligheten av att tillgodose det behov som vi i det föregående kommit fram till rymmer frågan om hur många som skulle träffas av Skatteverkets lagring och kontroller. De identitetskontroller som Skatteverket för närvarande får genomföra med hjälp av biometriska uppgifter beträffande den aktuella personkategorin kan tjäna till ledning för det.

Skatteverket bedömer att myndigheten har möjlighet enligt gällande rätt att ta fram biometriska uppgifter i över 200 000 ärenden per år. Eftersom en person kan förekomma i flera ärenden är antalet personer som berörs sannolikt något lägre. Av tabellen nedan framgår antalet ärenden varje år där Skatteverket vid identitetskontroller

får genomföra jämförelser av biometriska uppgifter som tas upp från enskilda som inställer sig för identitetskontroll mot sådana i ett lagringsmedium på en handling.

Tabell 26.2 Antal ärenden i vilka Skatteverket får genomföra jämförelser av biometriska uppgifter

Ärendetyp	2024	2023	2022
Flyttning till Sverige	144 146	107 375	105 287
Enskild som är folkbokförd vill ändra identitetsuppgift	1 508	946	1 110
Enskild ansöker om samordningsnummer	22 984	18 386	22 123
Enskild ansöker om förnyelse av samordningsnummer	2 102	1 128	522
Enskild som har samordningsnummer vill ändra identitetsuppgift	5 674	4 251	3 105
Myndighet begär samordningsnummer*	62 676	67 684	81 087
Myndighet ansöker om förnyelse av samordningsnummer*	8 568	9 436	4 848
Totalt	247 658	209 206	218 082

Källa: Skatteverket.

* Ärendetyperna Myndighet begär samordningsnummer och Myndighet ansöker om förnyelse av samordningsnummer omfattar även tilldelning och förnyelse av sådant nummer på Skatteverkets initiativ.

Antalet faktiskt genomförda biometriska jämförelser vid identitetskontroller är mycket lägre. Först den 3 juni 2024 började Statens servicecenter på Skatteverkets uppdrag att genomföra sådana jämförelser. Under år 2024 genomfördes biometriska jämförelser beträffande cirka 101 000 personer. Det stora flertalet, omkring 82 000 personer, förekom i ärenden om flyttning till Sverige, medan cirka 19 000 kontrollerade personer återfanns i ärenden om samordningsnummer. Dessa uppgifter svarar mot Skatteverkets uppskattning ovan. Av intresse i sammanhanget är att statistikmyndigheten SCB har gjort prognosen att invandringen till Sverige förväntas minska de närmaste åren för att sedan på sikt komma att återgå till dagens nivåer (se SCB, Sveriges framtida befolkning 2023–2070, Demografiska rapporter 2023:2, s. 37).

Även om en säker uppskattning inte kan göras bedömer vi mot bakgrund av redovisad statistik att ett register som svarar mot det behov vi konstaterat i avsnitt 26.2.7 varje år skulle kunna tillföras ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas

fram ur dessa om omkring 200 000 personer. Registret skulle alltså snabbt omfatta ett stort antal enskilda.

26.4 Användning och lagring av ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter i kontrollsyfte innebär intrång i den personliga integriteten

Utredningens bedömning: Sådan ytterligare behandling av ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa som det finns behov av att ge Skatteverket möjlighet till utgör ett betydande intrång i den personliga integriteten och förutsätter stöd i lag enligt 2 kap. 20 § regeringsformen, artikel 8 i Europakonventionen och artikel 52 i EU:s rättighetsstadga. En sådan möjlighet måste vidare vara förenlig med de skyddsbestämmelser för integritetsintrång som finns i EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Folkbokföringsdatabaslagen skulle vara tillämplig på en sådan ordning inom folkbokföringsverksamheten.

Skatteverkets behandling av fingeravtryck och ansiktsbild samt de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa har i tidigare lagstiftningsarbete ansetts utgöra sådan behandling av personuppgifter som kan utgöra ett intrång i den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen samt som förutsätter stöd i lag enligt 2 kap. 20 § regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen. Vidare har regeringen bedömt att behandlingen omfattas av bestämmelser om skydd för fysiska personer enligt EU:s dataskyddsförordning. Regeringen har ansett att Skatteverkets möjligheter att behandla biometriska uppgifter i folkbokföringsverksamheten är förenliga med bestämmelser såväl i EU:s dataskyddsförordning som i dataskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen. (Se SOU 2021:57 s. 235 f., prop. 2021/22:217 s. 49 f. och prop. 2021/22:276 s. 68 ff.)

En möjlighet för Skatteverket att ta fram biometriska uppgifter ur en ansiktsbild som är synlig på en identitetshandling för att genom-

föra kontroll av biometriska uppgifter vid en identitetskontroll skulle innebära en utvidgning av Skatteverkets behandling av känsliga personuppgifter inom folkbokföringsverksamheten. Detsamma gäller i än större utsträckning en möjlighet för Skatteverket att lagra de biometriska underlag som får tas och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa samt, vid en framtida identitetskontroll, jämföra andra sådana uppgifter mot dem.

Som framgår i kapitel 23 utgör tagande av fingeravtryck ett påtvingat kroppsligt ingrepp som var och en gentemot det allmänna är skyddad mot enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen. Vi har i det kapitlet också redovisat att tagande av ansiktsbild som sker utan samtycke och som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden anses utgöra ett betydande intrång i den personliga integriteten och därför skyddas enligt andra stycket i nämnda paragraf. Ett register med sådana uppgifter som är knutna till personer som täcks av det behov vi har konstaterat i tidigare avsnitt skulle kunna sägas medföra en kartläggning av personer som inte varit bosatta i Sverige under hela sina liv eller som ändrat uppgift om sin identitet. Även lagring och användning av ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa måste följaktligen vara skyddat genom regeringsformens nämnda bestämmelser.

Den enskilde är skyddad mot sådana åtgärder från det allmänna även enligt Europakonventionen. Att ta fingeravtryck och fotografier utan samtycke och att registrera personuppgifter omfattas av rätten till skydd för privatlivet enligt artikel 8 i konventionen. Också det har vi redovisat i kapitel 23.

Vidare är, som vi sagt i kapitel 23, den enskildes privat- och familjeliv samt personuppgifter skyddade enligt artiklarna 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga.

Lagring av ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa medför risk för den personliga integriteten. En ansiktsbild med tillhörande biometriska uppgifter skulle kunna användas inte bara för identifikation utan också för att ta del av eller kartlägga enskilda personers yttre kännetecken, såsom hudfärg eller etnicitet, i syfte som går utöver det avsedda. Vid lagring finns det också alltid en risk för att de lagrade uppgifterna, trots skyddsåtgärder, blir tillgängliga för obehöriga som kan använda uppgifterna i andra sammanhang utan den enskildes kännedom eller

samtycke. Lagring av en ansiktsbild av en person är vidare i sig integritetskränkande för en person som av religiös övertygelse eller annat skäl täcker sitt ansikte eller inte vill låta fotografera sig. Det ska framhållas att till skillnad från vid själva fotograferingen är det inte möjligt att förhindra att flera olika personer får tillgång till en bild som är lagrad i ett register.

Vidare medför jämförelser av en enskilds biometriska uppgifter mot sådana uppgifter lagrade i ett register en risk för att matchning felaktigt uteblir eller för att felaktiga matchningar sker. Det har i flera sammanhang lyfts fram att algoritmer som används för ansiktsjämförelser kan vara mindre träffsäkra för personer med mörkare hudfärg än för personer med ljusare hudfärg samt mindre träffsäkra för kvinnor än för män (se t.ex. NIST Study Evaluates Effects of Race, Age, Sex on Face Recognition Software – Demographics study on face recognition algorithms could help improve future tools, 2019-12-19). En ordning där en grupp människor i större omfattning än andra felaktigt anges finnas i registret och därmed oftare utsätts för ytterligare granskning skulle kunna vara diskriminerade. En felaktig matchning mot registret kan i förlängningen medföra att en enskild som ska vara folkbokförd i Sverige inte folkbokförs eller att en person som uppfyller förutsättningarna att tilldelas ett samordningsnummer inte tilldelas ett sådant. Det ska också påpekas att det är integritetskränkande även för den enskilde vars uppgifter är lagrade att felaktigt bli matchad med en annan person. Även den personen kan då komma att felaktigt kopplas till ett klandervärt agerande, nämligen att exempelvis anmäla flyttning till Sverige på oriktiga grunder. Det sagda gäller även om resultatet av en automatiserad jämförelse ensamt inte ska leda till beslut utan till att en vidare identitetsbedömning görs. En ordning i enlighet med behovet kan dock inte sägas vara diskriminerande med avseende på en enskilds ursprung eller medborgarskap. I kategorin personer vilkas integritet skulle kunna kränkas finns såväl svenska medborgare som övriga nordiska medborgare, EU-medborgare och medborgare i tredjeländer.

En särskild fråga gäller behandlingen av ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa kopplade till barn. Enligt barnkonventionen ska det vid alla åtgärder beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privatliv. Det är dock svårt att se att integritetsintrånget vid behandlingen av nämnda uppgifter

skulle vara större hos ett barn än hos en vuxen. Barnkonventionen ger följaktligen inte något skydd som går utöver vad EU:s dataskyddslagstiftning ger. Enligt EU:s dataskyddsförordning förtjänar barns personuppgifter särskilt skydd, eftersom barn kan vara mindre medvetna om berörda risker, följder och skyddsåtgärder samt om sina rättigheter när det gäller behandling av personuppgifter (se skäl 38 i förordningen).

Även sådan ytterligare behandling av ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa som det finns behov av att ge Skatteverket möjlighet till skulle alltså utgöra ett betydande intrång i den personliga integriteten och förutsätta stöd i lag enligt 2 kap. 20 § regeringsformen, artikel 8 i Europakonventionen och artikel 52 i EU:s rättighetsstadga.

Vidare kräver sådan utvidgning naturligtvis överensstämmelse med bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning samt dataskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Som vi redan har konstaterat är folkbokföringsdatabaslagen tillämplig vid behandling av personuppgifter inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (se avsnitt 24.3.1).

Nedan granskar vi hur en möjlighet för Skatteverket att använda och lagra ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa bör vara reglerad för att överensstämma med nämnda författningar om dataskydd. För en sådan överensstämmelse krävs i huvudsak att en rättslig grund för hanteringen är fastställd i nationell rätt, att behandlingen är nödvändig och att påverkan på den enskildes integritet är proportionerlig. I det ligger också att en sådan ordning omgärdas av integritets- och säkerhetshöjande åtgärder.

26.5 Rättslig grund i svensk rätt

Utredningens bedömning: Rättslig grund för ytterligare behandling av biometriska uppgifter i enlighet med vad Skatteverket behöver är till viss del redan fastställd i svensk rätt. Kompletterande preciserade bestämmelser som utgör rättslig grund behöver dock införas.

En möjlighet till ytterligare behandling av biometriska uppgifter omfattas av de ändamål som anges i folkbokföringsdata-

baslagen. Det finns inget behov av att ändra ändamålsbestämmelserna i den lagen.

Som nämnts ska personuppgifter enligt artikel 5.1 a i EU:s dataskyddsförordning behandlas på ett lagligt sätt. I detta ligger att personuppgiftsbehandlingen har stöd i ett eller flera av de villkor som anges i artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning. Rättslig grund för personuppgiftsbehandling i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet finns i första hand i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning (se prop. 2021/22:217 s. 51). I punkten anges att behandling är laglig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning. En ordning där Skatteverket får använda och lagra ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriskt uppgifter som tas fram ur dessa i enlighet med konstaterat behov skulle ha som syfte att kontrollera en enskilds identitet och om den enskilde redan har tilldelats en identitetsbeteckning av myndigheten. En sådan behandling av biometriskt uppgifter skulle utgöra ett led i Skatteverkets myndighetsutövning.

Enligt artikel 6.3 första stycket i EU:s dataskyddsförordning ska den aktuella grunden för sådan behandling fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt. Enligt artikelns andra stycke är det syftet med behandlingen som ska fastställas i den rättsliga grunden. Det är inte ett krav att själva behandlingen av personuppgifter regleras (se prop. 2017/18:105 s. 48 f.). Däremot måste det finnas ett tillräckligt tydligt stöd i rättsordningen för att genomföra den åtgärd som medför ett behov av att behandla personuppgifter. Vägledning för rättstillämpningen av artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning finns i 2 kap. 2 § dataskyddslagen. Av den paragrafen framgår att personuppgifter bland annat får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning. Den aktuella grunden för behandlingen (dvs. syftet med behandlingen) är att ha korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen (se avsnitt 26.2.6 och 26.2.7). Det är ett mål av allmänt intresse. Som vi redogjort för tidigare kräver behandling av personuppgifter som utgör ett mer kännbart intrång i den enskildes personliga integritet att den rättsliga grunden är mer preciserad och därmed gör intrånget förutsebart (se avsnitt 23.3.2). Beträffande Skatteverkets nuvarande möjligheter att

behandla biometriska uppgifter ansåg regeringen att grunden för behandling var fastställd i den svenska rätten bland annat genom bestämmelsen om att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder (se 2 § förordningen med instruktion för Skatteverket) samt genom den då föreslagna nya bestämmelsen om sådana möjligheter för Skatteverket (se prop. 2021/22:217 s. 51). Vid en ordning som möjliggör ytterligare behandling och lagring av sådana uppgifter, och som får anses utgöra ett kännbart intrång i den enskildes integritet, bör den allmänt hållna bestämmelsen i förordningen med instruktion för Skatteverket med rättslig grund kompletteras med materiella bestämmelser som närmare ger Skatteverket stöd för sådan behandling. Sådana bestämmelser bör införas i folkbokföringslagen och lagen om samordningsnummer (se vidare i avsnitt 26.9).

Ändamålsbestämmelser i lagstiftning som reglerar myndigheters personuppgiftsbehandling är sådana specifika bestämmelser som anpassar tillämpningen av EU:s dataskyddsförordning och säkerställer en laglig och rättvis behandling enligt artikel 6.2 i nämnd förordning. Detta framgår även av artikel 6.3 i förordningen där det anges att den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser om bland annat ändamålsbegränsningar. I enlighet med artikel 23.2 a i EU:s dataskyddsförordning ska dessutom, när så är relevant, lagstiftning som begränsar tillämpningsområdet för förordningens skyldigheter och rättigheter innehålla specifika ändamålsbestämmelser. Detta innebär att de nuvarande ändamålsbestämmelserna i berörda lagar, som tillsammans med finalitetsprincipen ger myndigheterna ändamålsenliga möjligheter att behandla personuppgifter och samtidigt minskar risken för obefogade intrång i den personliga integriteten, kan behållas. (Se prop. 2017/18:95 s. 56.) Ändamålsbestämmelser som rör folkbokföringsverksamheten finns i folkbokföringsdatabaslagen (se 1 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen). Av bestämmelsen framgår att personuppgifter bland annat får behandlas för att tillhandahålla information som behövs för samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter, handläggning av folkbokföringsärenden, samt aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter. Enligt paragrafen får insamlade uppgifter behandlas även

för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in. Det övergripande ändamålet med att i ett register lagra biometriska uppgifter och använda dessa och andra biometriska uppgifter för jämförelse vid identitetskontroller är att på ett rättssäkert sätt kunna kontrollera identiteter för att undvika fel i folkbokföringsdatabasen. Sådan behandling av uppgifter hos Skatteverket omfattas alltså av redan angivna ändamål. I 2 kap. 3 § folkbokföringsdatabaslagen anges vilka uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen för angivna ändamål. I punkt 21 i den paragrafen nämns fingeravtryck, ansiktsbilder och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa. Det finns alltså inget behov av att ändra ändamålsbestämmelserna i folkbokföringsdatabaslagen.

Det nämnda övergripande ändamålet med att ge Skatteverket utökade möjligheter att hantera biometriska uppgifter omfattas även av de justerade ändamål som anges i den föreslagna folkbokföringsdatabaslagen. Där föreslås nämligen att Skatteverket ska få behandla personuppgifter om det är nödvändigt t.ex. för att utföra verksamhet som avser folkbokföring och samordningsnummer (se 6 § föreslagna folkbokföringsdatabaslagen, SOU 2023:100).

Nästa fråga blir vilka åtgärder som kan vidtas för att tillgodose krav på ett integritetsskydd.

26.6 Åtgärder till skydd för den personliga integriteten

26.6.1 Längsta tid för lagring och användning

Utredningens bedömning: Ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa bör, vid en ordning där Skatteverket får lagra och använda sådana uppgifter, få lagras i folkbokföringsdatabasen och användas endast under den tid som det är nödvändigt för ändamålet med lagringen. Lagringen och användningen vid en reform bör dock få ske under längst tio år räknat från att Skatteverket tog uppgifterna.

Det bör, vid en reform, i folkbokföringslagen och lagen om samordningsnummer upplysas om att bestämmelserna om längsta tid för behandling inte hindrar att en myndighet arkiverar och

bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Enbart utifrån ett behovsperspektiv finns det stora fördelar med att kunna bevara nu aktuella personuppgifter under mycket lång tid (se avsnitt 26.2.7). Som Skatteverket framhållit är det vanligt att personer återkommer till Sverige efter lång tids boende i utlandet. Sådana personers identitet skulle inte gå att kontrollera på ett tillräckligt säkert sätt om tidigare insamlade uppgifter inte längre finns kvar i folkbokföringsdatabasen. Integritetshänsyn verkar dock i motsatt riktning. Ju längre tid personuppgifter lagras, desto större är intrånget och de risker som intrånget medför.

Dessa motstående intressen kommer till uttryck även i lagstiftningen. EU:s dataskyddsförordning har som utgångspunkt att personuppgifter inte ska behandlas under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen, i vart fall inte i en form som möjliggör identifiering av den registrerade. Den svenska arkivlagstiftningen har som utgångspunkt att allmänna handlingar ska bevaras, även om de innehåller personuppgifter.

Vid lagring av personuppgifter som sker helt eller delvis automatiserat eller när personuppgifter ingår i eller kommer att ingå i ett register omfattas som sagts behandlingen av EU:s dataskyddsförordnings krav på lagringsminimering. Enligt artikel 5.1 e i EU:s dataskyddsförordning får personuppgifter inte lagras på ett sätt som möjliggör identifiering under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. För folkbokföringsverksamhetens del innebär det att ansiktsbilder och fingeravtryck och de biometriska uppgifter som kan tas fram ur dessa vid en reform inte får lagras under en längre tid än vad som är nödvändigt för handläggning av folkbokföringsärenden eller något eventuellt sekundärt ändamål. När dessa uppgifter, i en ny ordning, inte längre behövs ska de raderas eller överföras till en form som inte möjliggör identifiering av den registrerade.

Enligt artikel 6.2 och 6.3 i EU:s dataskyddsförordning får medlemsstaterna införa bestämmelser om lagringstider, när behandlingen grundar sig på artikel 6.1 e, vilket alltså är fallet nu (se avsnitt 26.5).

Som vi redogjort för i kapitel 25 har i andra utredningar som rör behandling av ansiktsbilder och biometriska uppgifter som tas fram ur sådana bilder i register föreslagits en längsta tid för lagring om

tio år av uppgifterna. De förslagen gäller passregistret, ett register kopplat till statliga id-kort och ett register kopplat till statlig e-legitimation. I dessa fall motiveras tioårsfristen med att en enskild många gånger under den tiden på nytt kommer lämna biometrisk uppgifter till myndigheten. I de fallen har alltså myndigheten normalt inte behov av att lagra uppgifterna under längre tid än tio år. Som vi också redogjort för i kapitel 25 får Migrationsverkets lagring av fingeravtryck ske i längst tio år och har det lämnats förslag på att utökade möjligheter för Migrationsverket att lagra ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometrisk uppgifter som tas fram ur dessa ska få ske under tio år med möjlighet till förlängd lagringstid i vissa fall.

I folkbokföringsverksamheten är situationen dock en annan. En identitetsbeteckning har nämligen livslång koppling till en individ. Visserligen behöver samordningsnummer förnyas vart femte år för att inte bli vilandeförklarade. Men enligt Skatteverket är det vanligt förekommande att förnyelse av samordningsnummer sker efter längre tid än så. Av än större betydelse är enligt Skatteverket att det stora flertalet av de personer som nu är aktuella är de som anmäler flyttning till Sverige och ska folkbokföras. När Skatteverket har folkbokfört en person och fastställt ett personnummer för personen utgör numret i regel personens identitetsbeteckning i Sverige under hela den personens livstid. Personnumret och de identitetsuppgifter som är registrerade för en folkbokförd person behöver i normalfallet inte uppdateras. Man kan alltså inte förvänta sig att majoriteten av de biometrisk uppgifter som lagras inom folkbokföringsverksamheten återkommande eller ens någonsin kommer att uppdateras. För en begränsning av lagringstiden till tio år även inom folkbokföringsverksamheten kan dock sägas tala att en ansiktsbild och de biometrisk uppgifterna som tagits fram ur den anses kunna ge tillräckligt tillförlitligt underlag för jämförelse för en vuxen endast under cirka tio år (se t.ex. publikation från IOM UN Migration – Legal Identity Unit, Introduction to Biometrics s. 26). Däremot kan säkra jämförelser med hjälp av fingeravtryck göras under betydligt längre tid. Med beaktande av detta finns det behov av att kunna lagra och använda biometrisk underlag och biometrisk uppgifter i folkbokföringsverksamheten under avsevärt längre tid än tio år.

Det är ovanligt i både gällande och föreslagen reglering angående biometrisk underlag och biometrisk uppgifter med bestämmelser

som möjliggör lagring i register under längre tid än tio år. Det gäller också i EU:s regelverk. I VIS, som är ett informationssystem för utbyte av uppgifter om visum mellan EU:s medlemsländer, får uppgifter lagras i en central databas under högst fem år. Och i European Asylum Dactoscopy (Eurodac), som är ett informationssystem med fingeravtryck över alla personer över 14 år som sökt asyl i ett EU-land, får lagringen ske under högst tio år. Enligt antagna förordningar om ett in- och utresesystem ska personuppgifter, inklusive biometriska uppgifter, normalt lagras i tre år och endast i undantagsfall, i fem år.

För svensk del finns ett specialfall som avser polisens register. Spårregistret får innehålla dna-profiler som har tagits fram under utredning av brott och som inte kan hänföras till en identifierbar person. I det registret är längsta lagringstid 30 år och, beträffande brott som inte preskriberas, 70 år. Motsvarande gäller polisens fingeravtrycks- och signalementsregister för uppgifter som inte kan hänföras till en identifierbar person. (Se 5 kap. 7 och 15 §§ lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.) Samma tidsfrister ska gälla enligt de nya bestämmelserna om biometriregister som Riksdagen har beslutat ska träda i kraft den 1 juli 2025 (se 5 kap. 12 § lagen om ändring i lagen [2018:1693] om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område, SFS 2025:135).

Även med ett konstaterat långt lagringsbehov i folkbokföringsverksamheten, bland annat för att förhindra förekomsten av multipla identiteter, är det utifrån gällande och föreslagen reglering svårt att motivera en längre lagringstid än tio år. Mot en längre tid talar inte minst begränsningen i Eurodac. De långa lagringstider som gäller vissa av polisens register kan förklaras av att uppgifterna inte är knutna till en identifierbar person och därmed inte är lika känsliga som biometriska uppgifter i ett register i folkbokföringsverksamheten skulle vara. Till detta kommer att uppgifterna i polisens register är kopplade till ett brott. Så skulle inte vara fallet för uppgifter i ett register i folkbokföringsverksamheten.

Vi anser därför att lagringen av de ansiktsbilder och fingeravtryck som Skatteverket tar för att ta fram biometriska uppgifter ur och använda för automatiserad jämförelse samt de biometriska uppgifterna vid en reform bör få ske under längst tio år. I likhet med vad som gäller i annan dataskyddsreglering beträffande andra register

över biometriska uppgifter föreslår vi att lagringen vid en reform bör upphöra senast tio år efter att uppgiften togs (jfr 3 § utlänningsdataförordningen). Det ska i sammanhanget påpekas att en ordning med ovan nämnd begränsning i praktiken skulle leda till att uppgifter beträffande vissa personer kommer att lagras under en sammanlagd tid som blir längre än tio år. Det skulle t.ex. vara fallet beträffande personer som inom en tioårsperiod förnyar sitt tilldelade samordningsnummer.

Det kan dock övervägas om det vore tillräckligt med en kortare tid än tio år beträffande barn. Vi har i avsnitt 26.2.7 redovisat att barns ansiktsbilder för att kunna användas till identifiering eller verifiering behöver uppdaterats på grund av fysiska ändringar eller åldrande betydligt oftare än vart tionde år. Det gäller särskilt spädbarn och andra yngre barn. Vi har där dock också pekat på möjligheten att tiden för utnyttjande av ansiktsbilder med ökad teknisk utveckling kan komma att förändras i en inte avlägsen framtid. Det är därför svårt att säga att det inte finns behov av en tioårig lagringstid. Till bilden hör också att en myndighet enligt EU:s dataskyddsförordning inte får lagra en uppgift under längre tid än den har behov av uppgiften för fastställt ändamål. I sammanhanget kan också nämnas att längsta tid för lagring av ansiktsbilder för barn inte särbehandlas i t.ex. VIS (längsta tid för lagring är fem år) eller i det föreslagna in- och utresesystemet inom EU (längsta tid för lagring är tre eller fem år).

För närvarande finns inga bestämmelser om längsta tid för lagring av personuppgifter i folkbokföringsdatabaslagen. I den föreslagna folkbokföringsdatalagen föreslås en paragraf som innehåller att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen samt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen ska kunna meddela föreskrifter om att personuppgifter längst får behandlas under viss tid (se SOU 2023:100).

Det finns dock undantag från principen om lagringsminimering. Personuppgifter får nämligen lagras under längre perioder i den mån som personuppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller vissa statistiska ändamål, under förutsättning att de lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs enligt denna förordning genomförs för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter (se

artikel 5.1 e andra meningen i EU:s dataskyddsförordning). Den svenska arkivlagstiftningens utgångspunkt är att allmänna handlingar ska bevaras oavsett om de innehåller personuppgifter eller inte. Bestämmelser om bevarande av allmänna handlingar genom arkivering finns i arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) och Riksarkivets föreskrifter (RA-FS och RA-MS). Den personuppgiftsbehandling som en myndighet utför för att arkivera allmänna handlingar enligt arkivlagstiftningen ska enligt regeringen anses ske för arkivändamål av allmänt intresse i den mening som begreppet har i EU:s dataskyddsförordning. Det skydd som enligt svensk rätt gäller för myndigheters arkiv uppfyller enligt regeringen EU:s dataskyddsförordnings krav på skyddsåtgärder och personuppgifter får därmed bevaras under en längre tid än vad som framgår av principen om lagringsminimering, om den svenska arkivlagstiftningen kräver att uppgifterna ska bevaras (se prop. 2017/18:105 s. 110).

Om det efter en reform finns skäl att behandla vissa handlingar eller uppgifter i folkbokföringsdatabasen längre tid än tio år för arkivändamål av allmänt intresse eller vetenskapliga, statistiska eller historiska ändamål bör uppgifterna, för att en längsta tid för lagring ska få avsedd verkan, avskiljas från den löpande verksamheten. Ett alternativ är att ge Riksarkivet rätt att meddela föreskrifter i angivna avseenden. Sådana förslag har lämnats i Ds 2019:05 s. 171 f., och SOU 2023:61 s. 237 ff. En ordning som går ut på att det ska meddelas föreskrifter om fortsatt lagring för arkivändamål har dock ibland ifrågasatts. Det har gällt den situationen att myndigheten inte har utnyttjat sin föreskriftsrätt. Det har då sagts ha uppstått osäkerhet hos den tillämpande myndigheten om det funnits förutsättningar att frånga regeln om längsta tid för behandling till förmån för arkivlagens bestämmelser om bevarande. I senare tids lagstiftningsarbete har det framhållits att bestämmelser om föreskriftsrätt för myndighet i fråga om lagring för arkivändamål är obehövlig. Utan en sådan rätt att meddela föreskrifter gäller arkivlagens regler och en föreskriftsrätt i annan lag än arkivlagen har inte ansetts nödvändig. Men för att tydliggöra att personuppgifter får arkiveras när en längsta tid för behandling har passerat har det införts en bestämmelse om att begränsningarna av hur länge personuppgifter ska få behandlas inte hindrar att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet. (Se 2 kap. 12 § tredje stycket lagen (2001:183) om behandling

av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar och Tydligare regler för val till Sametinget, prop. 2023/24:92 s. 70.)

I linje med nämnda lagstiftning finns i den föreslagna folkbokföringsdatalagen inga bestämmelser om gallring. Alla frågor om gallring och bevarande kommer med förslaget att regleras genom arkivlagen och arkivförordningen samt genom Riksarkivets föreskrifter eller beslut. (Se SOU 2023:100 s. 883 f.)

Det saknas skäl att i detta sammanhang frånga den lösning som valts i senare tids lagstiftning om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar. Vi menar följaktligen att det är tillräckligt att det i folkbokföringslagen och lagen om samordningsnummer ges upplysning om att bestämmelserna om längsta tid för behandling inte hindrar att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

26.6.2 Sekretess

Utredningens bedömning: Sekretess bör, vid en reform, som nu gälla för ansiktsbilder men också för fingeravtryck och för biometrisk uppgifter som tas fram ur ansiktsbilder eller fingeravtryck, vilka lagras i folkbokföringsdatabasen, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretessen bör gälla i högst 70 år.

Det finns inte skäl att, vid en reform, begränsa rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Sekretess gäller för fotografisk bild av en enskild om uppgiften förekommer i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (se 22 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen).

Som redan sagts ska biometrisk uppgifter som tas fram ur fingeravtryck och ansiktsbilder i samband med Skatteverkets identitetskontroller enligt dagens regelverk omedelbart förstöras när kontrollen har genomförts (se 1 kap. 7 § folkbokföringsdatabaslagen).

De biometriska uppgifterna blir därmed inte allmänna handlingar och frågor om sekretess blir följaktligen inte aktuella. I förarbetena till nuvarande ordning om hantering av biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten gjordes bedömningen att uppgifterna inte kommer att ingå i en allmän handling. Frågan om sekretess bedömdes därför inte aktualiseras. (Se prop. 2021/22:217 s. 55 f. och prop. 2021/22:276 s. 74 f.)

I en ordning där ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa lagras i ett register blir dock uppgifterna allmänna handlingar. Det är nämligen då fråga om upptagningar som förvaras hos Skatteverket (se 2 kap. 3 och 6 §§ tryckfrihetsförordningen). I och med lagringen i ett register får upptagningarna anses ha upprättats (se 2 kap. 10 § andra stycket 1 tryckfrihetsförordningen). Fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur fingeravtryck och ansiktsbilder är som vi redan framhållit integritetskänsliga. I avsnitt 26.4 har vi pekat på risker med att nämnda uppgifter blir tillgängliga för obehöriga, t.ex. att uppgifterna används i andra sammanhang utan den enskildes kännedom eller samtycke. Vidare kan uppgifterna användas för id-kapning eller annat identitetsmissbruk. Spridning av nämnda uppgifter kan följaktligen orsaka enskilda allvarliga men. Allmänhetens och massmedias intresse av insyn till nämnda uppgifter framstår inte som betydande. Fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur fingeravtryck och ansiktsbilder bör alltså, liksom ansiktsbilder, omfattas av en presumtion för sekretess. Motsvarande bedömning beträffande biometriska uppgifter som tas fram ur ansiktsbilder har gjorts i tidigare utredningsarbete angående passregister. Förslag på reglering i 22 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen som avser biometriska uppgifter som tas fram ur ansiktsbilder har då lämnats. (Se Ds 2019:5 s. 184 och SOU 2023:32 s. 449 f.) De förslagen har ännu inte lett till lagstiftning.

Sekretess bör alltså gälla för ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa och som vid en reform lagras i ett register om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men. Som nämnts utgör fotografier s.k. biometriskt underlag, ur vilka det är möjligt att få fram mätdata, biometriska uppgifter (se kapitel 22). De biometriska uppgifterna kan därefter sparas antingen som en del av fotografierna eller självständigt. För

att det inte ska råda något tvivel om att presumptionen för sekretess gäller, oavsett hur uppgifterna sparas rent tekniskt, bedömer vi att bestämmelsen i 22 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen vid en reform behöver ändras. Motsvarande bedömning beträffande ansiktsbilder har gjorts i tidigare utredningsarbeten (se Ds 2019:5 s. 184 f. och SOU 2023:32 s. 450). Fingeravtryck nämns inte i bestämmelsen. Såvitt gäller fingeravtryck och de biometriskt uppgifter som tas fram ur fingeravtryck och ansiktsbilder finns det alltså behov av att komplettera nyss nämnda bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen.

I den mån biometriskt uppgifter tas fram ur fotografier av enskilda eller ur fingeravtryck i de andra register som omfattas av bestämmelserna i 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen kommer även de uppgifterna att omfattas av sekretess till följd av den ändring som vi bedömer behövs vid en reform. Det framstår som rimligt att sådana uppgifter omfattas av samma skydd som fotografierna. Som nämnts har motsvarande förslag redan lämnats för biometriskt uppgifter som tas ur en ansiktsbild i passregistret, som omfattas av bestämmelsen (se Ds 2019:5 s. 184 f. och SOU 2023:32 s. 450).

Nästa fråga blir hur länge sekretessen ska gälla. Enligt 22 kap. 1 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretessen för fotografisk bild av en enskild som finns i allmän handling i högst 70 år. Det finns enligt vår mening inte skäl att ha en annan sekretesstid för fingeravtryck och de biometriskt uppgifter som tas fram ur fingeravtryck och ansiktsbilder. Inte heller i nyss nämnda utredningsförslag föreslås en avvikande sekretesstid för biometriskt uppgifter. Vår bedömning förändras inte av att vi i föregående avsnitt har argumenterat för en längsta tid för lagring av biometriskt uppgifter om tio år efter insamlandet om uppgifterna inte av särskilt angivna ändamål ska arkiveras och att effekten av en sådan ordning blir att uppgifterna i det stora flertalet fall kommer att raderas efter den tiden.

Den tystnadsplikt som följer av bland annat 22 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter (se 22 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen). Ingen inskränkning råder däremot beträffande uppgifter som omfattas av sekretess enligt 22 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen

(fotografi). Eftersom uppsåtligt utlämnande av sekretessbelagda allmänna handlingar undantas från meddelarfriheten (se 7 kap. 20 § 1 och 22 § första stycket 2 tryckfrihetsförordningen), kan ett fotografi som omfattas av sekretess enligt andra stycket knappast lämnas ut med stöd av meddelarfriheten. (Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, kommentar till 22 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen, Norstedts juridik, 2025-03-27.) Det som gäller för fotografi bör gälla även för fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram ur fotografier och fingeravtryck. Vår samlade bedömning är att det saknas skäl att begränsa den grundlagsskyddade rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

26.6.3 Personuppgiftsansvar

Utredningens bedömning: Skatteverket bör, vid en reform, vara personuppgiftsansvarig även för den utökade behandling av biometriska uppgifter som omfattas av Skatteverkets behov.

Det finns inte behov av att, vid en reform, införa en sekretessbrytande bestämmelse som rör Statens servicecenters handläggares behandling av ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter.

Skatteverket är enligt 1 kap. 5 § folkbokföringsdatabaslagen personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet som myndigheten utför enligt den lagen. Motsvarande föreslås gälla enligt 5 § i den föreslagna folkbokföringsdatalagen (se SOU 2023:100). Det är alltså Skatteverket som har ansvaret för att behandlingen av personuppgifter följer EU:s dataskyddsförordning och kompletterande nationella bestämmelser. Myndigheten ska bland annat lämna information till de registrerade, föra ett register över behandlingar, vidta lämpliga säkerhetsåtgärder, anmäla personuppgiftsincidenter till tillsynsmyndigheten och utse dataskyddsombud. Det är till Skatteverket som de registrerade ska vända sig om de exempelvis vill begära rättelse eller radering av personuppgifter. Vid en ordning där Skatteverket i folkbokföringsverksamheten får möjlighet att lagra fingeravtryck, ansiktsbilder och de biometriska uppgifter som kan tas fram ur dessa kommer behandlingen att ske i folkbokföringsdatabasen.

Statens servicecenter är en statlig myndighet som erbjuder vägledning och service till enskilda för Skatteverket och andra myndigheter. Statens servicecenter utför uppgifter för Skatteverkets räkning (se 1 a § förordningen [2012:208] med instruktion för Statens servicecenter). Identitetskontrollen av en person i ett ärende om folkbokföring eller samordningsnummer görs därför normalt av en handläggare på Statens servicecenter. Eftersom den förvaltningsuppgiften kräver tillgång till personuppgifter ingår Skatteverket ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med de personer på Statens servicecenter som ska utföra dessa uppgifter (se 1 och 5 §§ lagen [2019:212] om viss gemensam offentlig service). Statens servicecenter får bara behandla personuppgifter enligt instruktioner från Skatteverket och den aktuella behandlingen sker alltså i egenskap av Skatteverket (se Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service, prop. 2018/19:47 s. 14 ff.).

I nämnda fall behandlar Statens servicecenter följaktligen inte personuppgifter för Skatteverkets räkning (se lagrådsremissen Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service s. 33). Statens servicecenter ska alltså inte betraktas som personuppgiftsbiträde.

Rutinen vid kontroll av en identitet ser i regel ut på följande vis. Servicehandläggaren kontrollerar okulärt porträttlikheten mellan en enskild och en identitetshandling. Därefter granskar handläggaren handlingens säkerhetsdetaljer och antecknar eventuella avvikelser. Vidare genomgår samtliga identitetshandlingar en maskinell äkthetskontroll för att kontrollera om handlingen är manipulerad. Om identitetshandlingen har ett lagringsmedium görs en biometrisk jämförelse mellan en ansiktsbild i digitalt format som servicehandläggaren tar och den ansiktsbild som är sparad i lagringsmediet. Omedelbart efter den biometriska jämförelsen förstörs all biometrisk data. Kopior av det kontrollerade underlaget med eventuella noteringar om avvikelser och resultatet av den biometriska jämförelsen skickas därefter till en handläggare vid Skatteverket som gör identitetsbedömningen utifrån det material som samlats in vid servicekontoret.

En möjlighet för Skatteverket att hantera biometriska uppgifter i enlighet med konstaterat behov skulle medföra arbetsuppgifter som lämpligen genomförs i samband med den identitetskontroll som genomförs i enlighet med nuvarande reglering. Det gäller särskilt genomförande av en biometrisk jämförelse mellan den ansikts-

bild i digitalt format som servicehandläggaren tar och den ansiktsbild som är synlig på en överlämnad handling. En sådan möjlighet för Skatteverket skulle följaktligen leda till att handläggare vid Statens servicecenter behandlar biometriska uppgifter i utökad omfattning. En sådan ordning skulle dock inte kräva att ytterligare aktörer behandlar personuppgifter.

Eftersom den behandling av personuppgifter som handläggare vid Statens servicecenter vidtar anses utgöra en förvaltningsuppgift som Skatteverket ansvarar för gäller ingen sekretess i förhållande till Skatteverket.

Vår slutsats är alltså att Skatteverkets behov av att få lagra och i utökad omfattning använda biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten inte skulle kräva att fler aktörer än i nuläget behandlar biometriska uppgifter. Det saknas skäl att låta någon annan aktör än Skatteverket vara personuppgiftsansvarig för den ytterligare behandling av personuppgifter som skulle ske vid en reform i enlighet med den vi behandlar. Vidare krävs det vid en reform inte att någon sekretessbrytande bestämmelse införs för att Skatteverket ska få tillgång till uppgifterna som handläggare vid Statens servicecenter kommer att behandla när identitetskontroller genomförs. (Vad gäller passmyndigheters behandling av personuppgifter i myndigheternas verksamhet som rör identitetskontroller enligt lagen om samordningsnummer se avsnitt 26.10.)

26.6.4 Åtkomsten till ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa

Utredningens bedömning: Endast den som behöver tillgång till ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa för att kunna göra en identitetsbedömning inom ramen för folkbokföringsverksamheten bör vid en reform ha rätt att behandla dessa personuppgifter. Någon särskild reglering i folkbokföringsdatabaslagen, utöver vad som redan finns i EU:s dataskyddsförordning, behövs inte vid en reform.

Lagring av biometriska underlag och biometriska uppgifter av en person som Skatteverket tar upp vid en identitetskontroll och ytterligare användning av biometriska uppgifter för jämförelser skulle

innebära att en ökad mängd integritetskänsliga uppgifter hanteras av Skatteverket och Statens servicecenter. De tillkommande uppgifterna kommer vid en sådan ordning, liksom redan behandlade personuppgifter, att behöva skyddas mot obehörig och otillåten åtkomst, kopiering och manipulering. Om kretsen av personer som har tillgång till personuppgifter begränsas är riskerna för integritetsintrång generellt sett mindre. Följaktligen bör endast den som behöver tillgång till ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriskt uppgifter som tas fram ur dessa för att kunna göra en identitetsbedömning inom ramen för folkbokföringsverksamheten vid en reform ha rätt att behandla dessa personuppgifter.

I vissa registerförfattningar, exempelvis 16 § utlänningsdatalagen och 26 § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, finns föreskrifter om att tillgången till personuppgifter ska begränsas till det varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Sådana föreskrifter finns dock inte i folkbokföringsdatabaslagen. Beträffande hantering av personuppgifter i analys- och urvalsdatabasen gjordes i det föregående lagstiftningsarbetet bedömningen att sådan reglering inte behövs. Som skäl angavs att skyldigheten för personuppgiftsansvariga att på olika sätt begränsa tillgången till personuppgifter följer direkt av EU:s dataskyddsförordning. Av artikel 24.1 och 32 i EU:s dataskyddsförordning framgår nämligen att den personuppgiftsansvarige är skyldig att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas i verksamheten samt att det följaktligen åligger Skatteverket att med utgångspunkt i den egna myndighetens organisation och dess behov se till att tillgången till personuppgifter begränsas. (Se Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten, prop. 2022/23:41 s. 31 f.) Någon anledning att i detta sammanhang komma till en annan slutsats finns inte. Någon särskild regel i folkbokföringsdatabaslagen behöver alltså inte införas vid en utvidgning av folkbokföringsverksamhetens behandling av känsliga personuppgifter.

Det ska dock nämnas att det i den föreslagna folkbokföringsdatalagen intagits en bestämmelse som begränsar tillgången till personuppgifter till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter (se SOU 2023:100). Förslag på en sådan bestämmelse finns även i förslaget till lag om elektronisk identifiering

(se SOU 2023:61). Bestämmelserna synes föreslagna främst av tydlighetsskäl.

26.6.5 Ändamålsbegränsningar

Utredningens bedömning: Behandling av de tagna och lagrade fingeravtrycken, ansiktsbilderna och biometriska uppgifterna som tagits fram ur dessa bör vid en reform bara få ske vid identitetsbedömningar.

I en ordning där ansiktsbilder och fingeravtryck får tas och dessa samt till dem hörande biometriska uppgifter får lagras i folkbokföringsdatabasen fordrar integritetsskyddet att det finns begränsningar som innebär att behandling av underlagen och uppgifterna bara får ske i överensstämmelse med ändamålet med hanteringen, dvs. vid identitetsbedömningar.

26.7 Rätten att göra invändningar bör inte gälla

Utredningens bedömning: Den rätt att invända mot personuppgiftsbehandling som framgår av artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning bör vid en reform inte gälla för den utökade behandling av biometriska uppgifter som fordras för att tillgodose behovet av sådan behandling. Undantaget i folkbokföringsdatabaslagen från rätten att göra invändningar bör omfatta även en utökad behandling av personuppgifter.

Den registrerade har enligt artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning rätt att göra invändningar mot behandling av personuppgifter avseende honom eller henne i myndighetens verksamhet. Medlemsländerna kan enligt artikel 23 i samma förordning under vissa förutsättningar begränsa rätten att göra invändningar. Begränsningen ska bland annat utgöra en nödvändig och proportionerlig åtgärd i syfte att säkerställa t.ex. en medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse. Vidare måste lagstiftningen innehålla olika uppräknade specifika bestämmelser om bland annat ändamål, kategorier av uppgif-

ter, skyddsåtgärder, personuppgiftsansvar och lagringstid, när så är relevant.

I 3 kap. 1 § folkbokföringsdatabaslagen finns en regel om att rätten att göra invändningar inte gäller vid behandling som är tillåten enligt den lagen. Motsvarande bestämmelse finns i 17 § i den föreslagna folkbokföringsdatalagen (se SOU 2023:100).

Vid en reform är det nödvändigt att personuppgifter i föreslagen utökad omfattning får behandlas oberoende av den registrerades inställning. Om enskilda skulle ha möjlighet att undantas från behandlingen skulle det kunna undergräva syftet med behandlingen. Vi bedömer följaktligen att begränsningen skulle utgöra en nödvändig åtgärd i syfte att säkerställa ett viktigt mål av generellt allmänt intresse, nämligen att förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Med de skyddsåtgärder i form av bland annat inskränkt lagringstid och ändamålsbegränsningar som vi har redogjort för måste begränsningen i rätten att göra invändningar anses proportionerlig.

En bestämmelse om att rätten att göra invändningar inte kan göras gällande finns som sagt redan i 3 kap. 1 § folkbokföringsdatabaslagen. Det krävs ingen författningsändring för att den bestämmelsen ska gälla även en utökad möjlighet att behandla personuppgifter för folkbokföringsverksamheten.

26.8 Slutlig nödvändighets- och proportionalitetsbedömning

Utredningens bedömning: En ordning som möjliggör lagring och ytterligare användning av ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som kan tas fram ur dessa är nödvändig och proportionerlig under förutsättning att regleringen förses med vissa begränsningar i förhållande till behovet med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten och grundläggande rättigheter. Den ordningen bör regleras i lag.

26.8.1 Särskilt om nödvändighetsbedömningen

Enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning ska behandling av personuppgifter enligt den fastställda rättsliga grunden vara nödvändig. Kravet på nödvändighet slås också fast i 2 kap. 2 § dataskyddslagen.

Som vi kommit fram till i avsnitt 26.2.7 är behandling av personuppgifter i ett register nödvändig såtillvida att kontroll av en enskilds biometriska uppgifter mot ett register skulle komma att medföra effektivitetsvinster vid folkbokföringsverksamhetens identitetsbedömningar (jfr EU-domstolens tolkning av direktiv 95/46/EG i dom den 16 december 2008 i mål C-524/06 [”Huber”]). Vidare har vi i nyss nämnt avsnitt kommit fram till att det allmänna intresset av att folkbokföringsdatabasen innehåller korrekta uppgifter inte rimligen kan uppnås på ett lika effektivt sätt genom andra medel som är mindre ingripande i enskildas grundläggande fri- och rättigheter. (Jfr EU-domstolens dom av den 4 juli 2023, *Meta Platforms m.fl.*, C-252/21, EU:C:2023:537, punkt 108.) Det nu sagda är dock inte tillräckligt för att kravet på nödvändighet enligt EU:s dataskyddsförordning ska anses vara uppfyllt.

I kravet på nödvändighet enligt artikel 6 i EU:s dataskyddsförordning ligger också att principen om uppgiftsminimering enligt artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen ska beaktas. För att en utvidgad hantering av biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten ska vara förenlig med EU:s dataskyddsförordning ska alltså mängden personuppgifter som behandlas begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålen med behandlingen (se artikel 5.1 c i EU:s dataskyddsförordning). Ett register ska följaktligen inte innehålla fler uppgifter eller uppgifter om fler personer än vad som är nödvändigt. Vi har i avsnitt 26.2.6 och 26.2.7 noga avgränsat folkbokföringsverksamhetens behov av ytterligare behandling av biometriska uppgifter. Mindre ingripande behandling skulle inte tillgodose verksamhetens syfte att så långt möjligt tillse att folkbokföringsdatabasen innehåller korrekta uppgifter. Kravet på uppgiftsminimering får därmed anses vara uppfyllt.

Vidare förutsätter behandling av just biometriska uppgifter också att behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. Det innefattar att behandlingen ska stå i proportion till

det eftersträvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. (Se artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning). Artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning kompletteras av bestämmelsen i 3 kap. 3 § dataskyddslagen. Av första stycket i den sistnämnda bestämmelsen framgår att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning om (1) uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, (2) om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende eller (3) i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Vi har i det föregående redan konstaterat att korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen är ett viktigt allmänt intresse som har stöd i svensk lag. Vidare har korrekta uppgifter i den databasen tidigare bedömts utgöra ett viktigt allmänt intresse på grundval av Sveriges nationella rätt. (Se SOU 2021:57 s. 255 och prop. 2021/22:217 s. 52.)

Nödvändighetskravet i artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning rymmer som nyss nämnts dock ytterligare hänsynstaganden. Det har visserligen sagts att en ordning som uppfyller kraven i artikel 6 i samma förordning kan anses vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd (se prop. 2017/18:105 s. 84). Nödvändighetskravet enligt den artikeln fordrar också säkerställande åtgärder och proportionalitet. Vi har i avsnitt 26.6 behandlat åtgärder till skydd för den personliga integriteten och uppställt krav som skulle gälla vid utvidgade möjligheter för Skatteverket att behandla de biometriskt uppgifter som är aktuella. Vad som återstår är den slutliga proportionalitetsbedömningen.

26.8.2 Särskilt om proportionalitetsbedömningen

En inskränkning i en grundläggande rättighet måste alltid vara proportionerlig. Ett sådant krav kommer på olika sätt till uttryck i såväl regeringsformen som Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och EU:s dataskyddsförordning.

Begränsningar i en sådan rättighet som här är aktuell får enligt regeringsformen göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. I regeringsformen kommer proportionalitetsprincipen till uttryck på så sätt att en begränsning i en grundläggande rättighet aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. (Se 2 kap. 21 § regeringsformen.)

Enligt Europakonventionen innebär kravet att många åtgärder som till sin typ är konventionsenliga kan godtas endast om de står i rimlig relation till det intresse de är avsedda att tillgodose. Är de oproportionerliga, och följaktligen mer långtgående än som framstår som rimligt för ändamålet, kan de däremot innefatta brott mot konventionen. I artikel 8 i Europakonventionen tillåts ingrepp i de skyddade rättigheterna när det är nödvändigt för att skydda vissa viktiga intressen. Vid bedömningen av nödvändigheten ska proportionalitetsprincipen tillämpas. Det ska med andra ord göras en avvägning av hur stort ingreppet i den enskildes rätt är och hur starkt det behov är som ska tillgodoses genom ingreppet. Endast om det finns ett rimligt förhållande mellan dessa två faktorer är ingreppet proportionerligt, och endast då kan ingreppet anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. (Se Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, JUNO version 6, s. 65.)

EU-domstolen har beträffande proportionalitet uttalat bland annat att möjligheten att motivera en begränsning av de rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga ska bedömas med hänsyn till allvaret i det ingrepp som denna begränsning innebär och genom en kontroll av att vikten av det mål av allmänt intresse som eftersträvas med begränsningen står i proportion till ingreppets allvar (se EU-domstolens dom av den 5 juni 2023, Kommissionen mot Polen, C-204/21, EU:C:2023:422, punkt 359).

Det starka samhällsintresse som finns av att upprätthålla korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen gör att ett visst intrång i enskildas personliga integritet måste vara godtagbart. Behovet på det område vi utrett är starkt och det finns också för närvarande en stor risk för att felaktiga uppgifter registreras. Något mindre ingripande

sätt att nå målet om korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen för berörd persongrupp kan vi inte finna. Det gäller särskilt med de skyddsåtgärder, bland annat med begränsad lagringstid, sekretess och utpekad personuppgiftsansvarig myndighet, som vi anser bör uppställas. Det kan mot den bakgrunden sägas finnas ett rimligt förhållande mellan omfattningen av ingreppet i den enskildes rätt och samhällets behov. Till bilden hör också tendensen i senare tids lagstiftning, såväl nationellt som internationellt, som medför en ökad registrering och användning av känsliga uppgifter för att tillgodose starka samhällsintressen. Den ordning som vi här diskuterar för den svenska folkbokföringsverksamheten skulle beröra betydligt färre personer än de ordningar som finns eller föreslagits i andra sammanhang, t.ex. inom EU genom registret över personer som söker asyl, Eurodac, och nationellt genom föreslagna register för pass och statlig e-legitimation. Vidare ska framhållas att i register inom EU:s informationssystem lagras såväl ansiktsbilder som fingeravtryck beträffande samma person (t.ex. VIS) och såvitt gäller andra sådana register finns förslag på ordningar där båda dessa slag av uppgifter ska få lagras (t.ex. Eurodac och in- och utresesystemet).

Till skillnad mot nyss nämnda register skulle ett register hos Skatteverket omfatta många EU-medborgare. Någon åtskillnad som beror på medborgarskap skulle dock inte göras varför kravet på likabehandling som enligt EU-rätten ska gälla mellan medborgare i unionen inte frångås. Frågan är dock om ett sådant register skulle inverka negativt på den fria rörligheten inom unionen (se artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionen).

Visserligen krävs vid längre vistelser i Sverige många gånger i praktiken samordningsnummer för personer som inte är eller ska vara folkbokförda, t.ex. för att kunna arbeta i landet. En reform som den vi nu diskuterar skulle alltså innebära en skyldighet att i vissa fall låta lagra biometriskt underlag och biometriskt uppgifter för att kunna bli folkbokförd eller tilldelas ett samordningsnummer. Det skulle kunna verka hämmande för EU-medborgare som överväger att komma till Sverige. Det ska dock framhållas att krav som ställs på en enskild inför en vistelse i Sverige inte anses utgöra hinder mot den fria rörligheten om de är tillåtna. I EU:s rörlighetsdirektiv fastställs villkor för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium (se artikel 1 i EU:s rörlighets-

direktiv). I skäl 28 till det direktivet anges att medlemsstater bör ha rätt att anta nödvändiga åtgärder för att skydda mot missbruk av rättigheter eller bedrägerier, särskilt skenäktskap eller andra former av förhållanden som ingåtts endast i syfte att åtnjuta rätt att fritt röra sig och uppehålla sig. Den ordning som vi överväger tar sikte på just sådana åtgärder. Ordningen skulle enligt vår bedömning följaktligen inte otillåtet begränsa rätten till fri rörlighet.

Även med beaktande av det anförda finns det skäl att iaktta särskild försiktighet beträffande EU-medborgare för att en reglering inte ska anses stå i strid med grundläggande rättigheter. Att en sådan hållning på det aktuella området är påkallad får stöd bland annat av uttalanden från europeiska datatillsynsmannen (EDPS), dvs. tillsynsmyndigheten för Europeiska unionens institutioner, organ och byråer, en myndighet som har till uppgift att säkerställa att personuppgifter behandlas på ett lagligt och korrekt sätt inom EU. Uttalandena från EDPS är dock inte bindande.

I EDPS yttrande av den 13 september 2024 lämnas synpunkter på förslaget till rådets förordning om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och säkrare uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet. Förslaget till nämnd förordning är föranlett av att EU-domstolen i mars 2024 ogiltigförklarade rådets tidigare förordning på det området. Skälet för ogiltigförklarandet var att förordningen hade antagits på felaktig rättslig grund. I domen uttalade EU-domstolen att den begränsning av de i artiklarna 7 och 8 i stadgan garanterade rättigheterna som följer av åtgärden att införa två fingeravtryck i lagringsmediet i identitetskort – bedömd utifrån vilken typ av uppgifter som berörs, vilka typer av uppgiftsbehandling som kan bli aktuella och hur de går till samt vilka skyddsregler som föreskrivs – inte kan anses vara oproportionerligt allvarlig i förhållande till betydelsen av de olika mål som eftersträvas med denna åtgärd. (Se EU-domstolens dom av den 21 mars 2024, RL mot Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251.) I sitt yttrande uttrycker EDPS oro för att den föreslagna regleringen inte förhindrar att databaser med biometriska uppgifter införs på nationell nivå eller på EU-nivå, eller inte innehåller krav på att sådana databaser ska möta krav på strikt nödvändighet och proportionalitet. Tillsynsmyndigheten betonar i sitt yttrande att databaser som innehåller biometriska uppgifter, oavsett om de finns på nationell

nivå eller på EU-nivå skulle medföra risker för missbruk och vara signifikant sårbara vid dataintrång, t.ex. vid en cyberattack. EDPS föreslår avslutningsvis att den föreslagna förordningen bör innehålla ett förbud mot att skapa eller underhålla databaser med lagrade biometriskt uppgifter som tas upp i enlighet med nuvarande eller kommande förordning som rör säkrare identitetskort, alternativt att en sådan möjlighet möts av betydande restriktioner.

I linje med nu återgivna uttalanden ligger Integritetsskyddsmyndighetens uppgift att det, såvitt myndigheten känner till, inte i något annat EU-land finns en ordning som motsvarar den vi behandlar här och som omfattar EU-medborgare som vistas lagligt i landet.

Det nu sagda, i någon mån också i förening med EU-domstolens praxis rörande omfattande och odifferentierad lagring avseende andra typer av uppgifter på andra områden¹, talar för att det av integritetsskyddsskäl bör göras en åtstramning i möjligheten att lagra ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriskt uppgifter och att den åtstramningen bör tar sikte på EU-medborgare. Med hänsyn till det associeringsavtal med EU som gäller för EES bör en sådan begränsning gälla även medborgare i EES-länderna (Norge, Island och Liechtenstein). Även om det med fog kan hävdas att liknande skäl gör sig gällande beträffande tredjelandsmedborgare så krävs för sådana medborgare inga särskilda EU-rättsliga överväganden. Att omfattande register avseende tredjelandsmedborgare är accepterade inom unionen framgår av de tidigare omnämnda registren, bland annat VIS och Eurodac.

Någon form av begränsningar bör alltså gälla beträffande Skatteverkets möjligheter att lagra uppgifter avseende EES-medborgare.

En första fråga blir då vad som bör krävas för att man ska kunna säga att man har att göra med en EES-medborgare. För att en EES-medborgare ska bli folkbokförd krävs i praktiken att personen har styrkt sin identitet. Om personen inte har styrkt sin identitet går det inte att konstatera att personen är EES-medborgare och därmed inte heller att det är fråga om en person som kan bli folkbokförd på den grunden att han eller hon har uppehållsrätt (jfr 3 a kap. 1 § utlänningslagen och 4 § folkbokföringslagen). När det gäller tilldelning av samordningsnummer för personer som är EES-med-

¹ Se t.ex. EU-domstolens dom av den 6 oktober 2020, C-511/18, C-512/18 och C-520/18, EU:C:2020791 samt EU-domstolens dom av den 5 april 2022, G.D. mot Commissioner of the Garda Síochána m.fl., C-140/20, EU:C:2022:258.

borgare kan de i relativt hög grad förutsättas ha möjlighet att styrka sin identitet innan tilldelning sker. Det gäller särskilt för EES-medborgare som befinner sig i Sverige. Samordningsnummer kan dock tilldelas trots att personen har mycket svag koppling till Sverige och utan att personen vistas i landet. Det förekommer därmed att en myndighet begär tilldelning av samordningsnummer för en EES-medborgare som inte har möjlighet eller avsikt att inställa sig personligen för identitetskontroll och därför inte har styrkt sin identitet. Det kan också förekomma att en person som uppger sig vara EES-medborgare inställer sig för identitetskontroll men inte kan överlämna identitetsunderlag av sådan kvalitet att identiteten kan bedömas vara styrkt. (Se 2 kap. 2 § lagen om samordningsnummer.) Ett krav på styrkt identitet i lagringssammanhang kan många gånger inte vara särskilt svårt för den enskilde att uppfylla och kan därmed inte anses ge några betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt. Om den enskilde inte kan styrka att han eller hon är EES-medborgare bör personen alltså inte heller behandlas som sådan i lagringshänseende.

När det sedan gäller hur själva avgränsningen av möjligheterna till lagring avseende EES-medborgares uppgifter lämpligen kan utformas bör gälla att om det finns något skäl att misstänka att uppgifter som den enskilde lämnat, muntligen eller i handlingar, inte är korrekta bör lagring få ske. Vid en sådan misstanke kan ju identiteten ifrågasättas. Därför finns det i sådana fall goda skäl för lagring.

En misstanke om felaktiga uppgifter bör kunna grunda sig på förhållanden hänförliga till såväl själva identitetskontrollen som andra objektivt konstaterbara förhållanden. Med det förstnämnda avser vi bland annat den enskildes svar på frågor, handlingarna som den enskilde åberopar eller andra förhållanden hänförliga till personen, exempelvis att han eller hon tidigare har uppgett en oriktig identitet. Med det sistnämnda avses förhållanden som är kända för Skatteverket, exempelvis avseende vissa typer av identitetshandlingar.

Skatteverket har under utredningsarbetet förklarat att det är mycket svårt för handläggare vid Statens servicecenter att upptäcka en oriktighet vid en identitetskontroll och att liknande svårigheter finns för den handläggare vid Skatteverket som ska göra den slutliga identitetsbedömningen. Det finns ingen anledning att ifrågasätta dessa uppgifter. Vi anser därför, och med beaktande av att ändamålet med lagringen inte ska gå om intet genom den nu aktuella begränsningen, att beviskravet beträffande risken för oriktighet bör vara

mycket lågt ställt. Det bör enligt utredningens mening vara tillräckligt att det finns anledning att anta en oriktighet.

Situationer hänförliga till identitetskontrollen i sig som med ett sådant krav bör kunna föranleda lagring är till en början självfallet när det saknas överensstämmelse mellan de lagrade uppgifterna i en identitetshandling och de uppgifter som Skatteverket tar (ansiktsbild eller fingeravtryck och biometriskt uppgifter som tas fram ur dessa). Även när en person vid en sökning på alfanumeriska uppgifter (bokstäver och siffror, t.ex. namn och födelsedatum) eller vid en jämförelse med lagrade biometriskt uppgifter visar sig vara registrerad under en annan identitet finns det tydliga skäl för lagring. Vidare bör situationer när Skatteverket inte kan genomföra jämförelser med en ansiktsbild som tas av en person mot sådana som lagras i en identitetshandling omfattas, exempelvis för att befintligt lagringsmedium saknas eller är skadat eller förstört. Även andra skador på identitetshandlingen bör kunna föranleda lagring, om det till följd av dem finns anledning att anta en riktig identitet. Likaså bör lagring självklart få aktualiseras om identitetshandlingen av annan anledning väcker misstanke om oegentligheter hos den som genomgår identitetskontrollen, t.ex. vid misstanke om att handlingen är förfalskad.

Också objektivt konstaterbara förhållanden som inte är direkt kopplade till det enskilda ärendet, den enskilde eller identitetskontrollen i sig bör emellertid alltså kunna motivera lagring beträffande uppgifter från EES-medborgare. På motsvarande sätt som för nyss nämnda omständigheter, hänförliga till det enskilda ärendet, bör det krävas det att det finns anledning att anta en oriktighet. Så kan vara fallet om det på objektiva grunder, utifrån exempelvis under rättelseinformation som Skatteverket har, finns uppgifter om att det är vanligt med förfalskade identitetshandlingar från vissa områden och att personen uppvisar en sådan identitetshandling. Likaså om det är känt för Skatteverket att det finns mönster hos vissa konstellationer av personer som kommer till Sverige som gör att det finns anledning att anta att en person inte är den som han eller hon uppger sig vara bör lagring få ske. Det kan även tänkas andra situationer som liknar de nyss beskrivna i vilka det finns skäl att misstänka oriktigheter men som är svåra att på förhand ge exempel på. Vi bedömer att kravet på att det ska finnas anledning att anta en oriktighet gör att det inte finns risk för en alltför omfattande lag-

ring. Inte minst eftersom det i den stora majoriteten fall knappast torde finnas skäl att misstänka oriktigheter.

Till det sagda ska läggas att ytterligare skäl för att anse att ett beslut av Skatteverket att lagra EES-medborgares biometriska underlag och biometriska uppgifter kan vara proportionerligt finns om beslutet ska motiveras och var överklagbart, vilket bör vara fallet.

Vidare har vi under utredningsarbetet övervägt om det bör finnas en möjlighet till lagring på frivillig basis för EES-medborgare, eftersom det inte endast kan anses sägas vara till nackdel för en enskild vars biometriska underlag och biometriska uppgifter lagras hos Skatteverket. Sådan lagring kan ju också medföra ett skydd för den enskilde och kan ge honom eller henne olika andra fördelar. Exempelvis kan lagring förhindra att den enskildes uppgifter och identitet utnyttjas av annan obehörig person med den enskildes uppgifter som underlag. Vid eventuellt kommande ordningar med statligt id-kort och statlig e-legitimation (se SOU 2019:14 och SOU 2023:61) skulle det förhållandet att en enskild har sina uppgifter lagrade hos Skatteverket vidare kunna hindra att de identifikationssätten missbrukas av en annan person. Det skulle t.ex. gälla om Polismyndigheten vid utfärdande av statlig e-legitimation fick möjlighet att kontrollera den enskildes identitet mot biometriska underlag och biometriska uppgifter som lagras hos Skatteverket (se vidare kapitel 29).

Det finns dock flera problem med att låta en enskilds medgivande vara en förutsättning för en sådan åtgärd. Ett medgivande skulle ensamt eller tillsammans med annat utgöra den rättsliga grunden för den aktuella behandlingen (se bland annat artikel 6.1 a, artikel 7 och artikel 9.2 a i EU:s dataskyddsförordning). Medgivande som rättslig grund är olämpligt, särskilt med beaktande av det ojämlika förhållandet mellan den statliga myndigheten Skatteverket och en enskild som vill registrera sin identitet i landet. Även om lagring av aktuella uppgifter skulle kunna medföra reella fördelar för en enskild bedömer vi att parterna inte kan anses vara tillräckligt jämbördiga för att ett medgivande från en enskild om lagring ska kunna godtas som förutsättning för en sådan åtgärd.

Vi har i avsnitt 26.3 gjort bedömningen att lagring i en omfattning som direkt svarar mot det konstaterade behovet skulle innebära att uppgifter om omkring 200 000 personer per år lagras hos Skatteverket. Den inskränkning vi nu gjort av möjligheterna att lagra uppgifter om EES-medborgare bör göra att antalet personer

som omfattas blir betydligt färre. En närmare uppskattning är svår att göra.

Sammanfattningsvis bedömer vi att en ordning som täcker det behov som Skatteverket har av att behandla ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter, med de begränsningar som vi redovisat i avsnitt 26.6 och ovan, är såväl nödvändig som proportionerlig och förenlig med gällande föreskrifter om grundläggande fri- och rättigheter. En sådan ordning bör regleras i lag.

Frågan är om proportionalitetsbedömningen faller ut på annat sätt beträffande barn. Som framhållits tidigare anses nämligen uppgifter om barn särskilt skyddsvärda. Det har emellertid i annat författningsarbete framhållits att lagring av barns biometriska uppgifter kan stärka förebyggandet av och kampen mot kränkningar av barns rättigheter. Det gäller särskilt genom att sådan lagring kan möjliggöra identifiering eller verifiering av identiteten på barn som befinner sig i en situation där deras rättigheter har kränkts eller kan kränkas, t.ex. på grund av att de är offer för människohandel, har skilts från sina föräldrar, har tagit sig över landsgränser utan att medföljas av en vuxen eller har berövats en del av eller hela sin identitet. (Se European Commission: Directorate-General for Migration and Home Affairs, Feasibility and implications of lowering the fingerprinting age for children and on storing a scanned copy of the visa applicants' travel document in the Visa Information System (VIS) – Final Report 2018, skäl 10 i den reviderade VIS-förordningen och SOU 2024:80 s. 491 f.) Det sagda gör sig gällande även vid en möjlighet för Skatteverket att lagra barns biometriska uppgifter. Även med beaktande av att barns uppgifter är särskilt skyddsvärda bör med hänsyn till detta också behandling av sådana uppgifter anses proportionerlig.

I kommande kapitel lämnar vi förslag på en ordning med informationsutbyte mellan Skatteverket och Migrationsverket beträffande biometriska underlag och biometriska uppgifter. Det har i det sammanhanget ifrågasatts om Skatteverket bör få lagra uppgifter som redan finns hos Migrationsverket och som Skatteverket genom det föreslagna informationsutbytet kan få tillgång till. Enligt vår uppfattning finns det flera goda skäl av både praktiskt och principiellt slag för att Skatteverket självt ska få lagra sådana uppgifter. Om det är en förutsättning för Skatteverkets lagring att uppgifterna om en enskild inte finns i Migrationsverkets register kan man räkna med

att Skatteverkets sökningar i det registret blir avsevärt fler än annars med åtföljande tillkommande arbetsinsatser för myndigheten. Skatteverket måste ju då alltid kontrollera att en enskild inte blir ”dubbel-förd”. Syftet med Skatteverkets personuppgiftshantering är att säkra en korrekt folkbokföring. En personuppgiftssökning enbart för att kontrollera om en person förekommer i en annan myndighets register kan inte sägas direkt svara mot det syftet och är därför knappast för-svarbar av hänsyn till personlig integritet. Detta talar för att det är proportionerligt med en möjlighet för Skatteverket att få lagra upp-gifter som redan finns sökbara hos Migrationsverket.

26.9 Utredningens förslag

26.9.1 De grundläggande förslagen

Utredningens förslag: Det införs utökade möjligheter för Skatteverket att behandla biometriskt uppgifter i folkbokföringsverk-samheten. Dessa möjligheter avser jämförelse av biometriskt uppgifter som kan tas fram ur en ansiktsbild eller fingeravtryck som tas i samband med att en person genomgår en identitets-kontroll hos Skatteverket mot sådana som kan tas fram ur en ansiktsbild som är synlig på en identitetshandling eller ett uppe-hållstillståndskort. De ansiktsbilder och fingeravtryck som Skatte-verket tar samt biometriskt uppgifter som tas fram ur dessa får behandlas under tiden ärendet i vilket uppgifterna togs pågår. Skatteverket får också efter ett ärende har avslutats lagra de an-siktsbilder och fingeravtryck samt de biometriskt uppgifter som myndigheten enligt nuvarande ordning får ta i digitalt format av enskilda vid identitetskontroller i folkbokföringsverksamheten. Lagring får ske oavsett utgång i Skatteverkets ärende. Ansikts-bilder och fingeravtryck som tas vid identitetskontroller får jäm-föras mot lagrade sådana uppgifter vid framtida identitetsbedöm-ningar.

Begränsningar gäller beträffande EES-medborgare. För dessa får Skatteverket besluta om lagring endast om det finns anled-ning att anta att den enskilde vid en identitetskontroll lämnar eller har lämnat oriktiga uppgifter. Skatteverkets beslut om lag-ring avseende EES-medborgare, men inte beträffande övriga, får

överklagas. Vidare införs begränsningar till skydd för den personliga integriteten i form av ändamålsbegränsningar som förhindrar annan behandling än för identitetsbedömningar, en längsta lagringstid om tio år, att sekretess gäller för uppgifterna och att det är Skatteverket som är personuppgiftsansvarig.

Utifrån de avvägningar och bedömningar vi gjort i det föregående finns det skäl att föreslå att det införs utökade möjligheter för Skatteverket att behandla biometriskt uppgifter i folkbokföringsverksamheten. Dessa möjligheter bör utformas i huvudsak utifrån de behov vi konstaterat i avsnitt 26.2. Det innebär att Skatteverket ska få göra jämförelser av biometriskt uppgifter som kan tas fram ur en ansiktsbild eller fingeravtryck som tas i samband med att en person genomgår en identitetskontroll hos Skatteverket mot sådana som kan tas fram ur en ansiktsbild som är synlig på en identitetshandling eller ett uppehållstillståndskort.

De ansiktsbilder och fingeravtryck som Skatteverket tar samt biometriskt uppgifter som tas fram ur dessa ska få behandlas under tiden ärendet i vilket uppgifterna togs pågår. Vidare ska Skatteverket även i tiden därefter få lagra de ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriskt uppgifter som myndigheten enligt nuvarande ordning får ta i digitalt format av enskilda vid identitetskontroller i folkbokföringsverksamheten. Lagring efter avslutat ärende ska få ske oavsett utgång i Skatteverkets ärende.

Beträffande medborgare i EES-länder bör ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriskt uppgifter som tas fram ur dessa få lagras efter att ärendet de togs i har avslutats, utifrån våra överväganden i proportionalitetsbedömningen i avsnitt 26.8.2, endast om det finns anledning att anta att medborgaren lämnar eller har lämnat oriktiga uppgifter. Ett beslut av Skatteverket att lagra ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriskt uppgifter som tas fram ur dessa som härrör från EES-medborgare utgör beslut som bör få överklagas enligt bestämmelserna i 38 § folkbokföringslagen och 5 kap. 2 § lagen om samordningsnummer. Övriga beslut om lagring, som kommer att vara en stark huvudregel, bör inte få överklagas enligt bestämmelserna i folkbokföringslagen (men kan angripas med stöd av reglerna i EU:s dataskyddsförordning, se t.ex. kapitel III avsnitt 3 och kapitel VIII i förordningen). De uppgifter som inte får lagras ska förstöras när ärendet hos Skatteverket avslutas.

I enlighet med vad vi konstaterat avseende behovet i avsnitt 26.2.7 bör ansiktsbilder och fingeravtryck som tas vid identitetskontroller få jämföras mot lagrade sådana uppgifter vid framtida identitetsbedömningar.

De åtgärder som vi bedömt behövs till skydd för den personliga integriteten i avsnitt 26.6 bör införas. Det innebär att det bör införas ändamålsbegränsningar enligt våra bedömningar i avsnitt 26.6.5 så att behandling av (t.ex. sökningar i) de lagrade biometriska uppgifterna inte får ske i annat syfte än det angivna, dvs. vid identitetsbedömningar. Ytterligare en åtgärd till skydd för den personliga integriteten gäller lagringstiden, som vi behandlat i avsnitt 26.6.1, innebärande att uppgifterna får lagras i högst tio år från det att uppgifterna togs. För uppgifterna bör, enligt våra bedömningar i avsnitt 26.6.2, sekretess som utgångspunkt gälla. Det bör, utifrån bedömningarna i avsnitt 26.6.3 vara Skatteverket som är personuppgiftsansvarig för myndighetens utökade behandling.

Avslutningsvis i denna del, och enligt bedömningarna i avsnitt 26.7, bör en enskild inte ha rätt att invända mot Skatteverkets utökade personuppgiftsbehandling.

26.9.2 Innehållet i en ny reglering

Utredningens förslag: Bestämmelser om utvidgade möjligheter för Skatteverket att hantera biometriska uppgifter tas in i folkbokföringslagen, lagen om samordningsnummer och folkbokföringsdatabaslagen.

Föreskrifter om kortare lagringstid för uppgifter beträffande barn ges i folkbokföringsförordningen och förordningen om samordningsnummer.

Bestämmelsen i 1 kap. 7 § folkbokföringsdatabaslagen om att ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifterna som har tagits fram omedelbart ska förstöras upphävs. I stället införs i folkbokföringslagen och lagen om samordningsnummer bestämmelser om att ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifterna som har tagits fram ska förstöras efter att ärendet i vilket de togs har avslutats om uppgifterna inte får lagras för tiden därefter enligt bestämmelser i respektive lag. I folkbokföringslagen och lagen om samordningsnummer regleras att

Skatteverkets beslut om lagring av ansiktsbild, fingeravtryck eller biometriskt uppgifter beträffande personer som inte är EES-medborgare inte får överklagas. Närmare föreskrifter om utlämnade av uppgifter vid identitetskontroll av lagrade uppgifter meddelas i folkbokföringslagen och lagen om samordningsnummer.

Behovet av sekretess tillgodoses genom en ändring i 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.

Våra förslag kräver ändringar i folkbokföringslagen, lagen om samordningsnummer, folkbokföringsdatabaslagen och offentlighets- och sekretesslagen.

Om en handling som överlämnats vid en identitetskontroll har ett lagringsmedium där fingeravtryck eller ansiktsbild är sparade, ska innehavaren på begäran låta Skatteverket ta fingeravtryck och ansiktsbild i digitalt format för att kontrollera att dessa motsvarar dem som finns i handlingen (se 26 c § folkbokföringslagen och 2 kap. 4 § lagen om samordningsnummer). Ändringar i de paragraferna bör göras så att Skatteverket får kontrollera de aktuella uppgifterna även mot en ansiktsbild som är synlig på handlingen.

Vidare bör i folkbokföringslagen och i lagen om samordningsnummer införas bestämmelser som ger Skatteverket rätt att tillfälligt behandla den ansiktsbild och de fingeravtryck som tas av Skatteverket i samband en identitetskontroll, samt de biometriskt uppgifter som tas fram ur dessa under tiden ärendet i vilket uppgifterna togs pågår. Under den tiden får Skatteverket använda uppgifterna för att göra jämförelser som behövs i ärendet. Det bör även införas bestämmelser i dessa lagar som ger Skatteverket möjlighet att lagra nämnda uppgifter även efter ett ärende har avslutats.

Skatteverkets beslut om lagring av biometriskt underlag och biometriskt uppgifter bör utgöra beslut enligt folkbokföringslagen respektive lagen om samordningsnummer. Beslut om att lagra nämnda uppgifter beträffande EES-medborgare kan fattas med stöd av en undantagsbestämmelse. Sistnämnda beslut bör omfattas av befintliga bestämmelser om överklagande i folkbokföringslagen respektive lagen om samordningsnummer. Beträffande övriga personer ska lagring av biometriskt underlag och biometriskt uppgifter enligt vårt förslag som utgångspunkt ske. Skatteverkets beslut om sådan lagring bör inte få överklagas enligt bestämmelserna i folkbokföringslagen respektive lagen om samordningsnummer, varför det införs

reglering om detta. Till saken hör att sistnämnda beslut kan angripas enligt bestämmelser i EU:s dataskyddsförordning.

I folkbokföringslagen och i lagen om samordningsnummer bör också införas bestämmelser som ger Skatteverket rätt att jämföra de ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter som myndigheten enligt nu gällande ordning får ta mot sådana uppgifter som myndigheten har lagrat. Det behövs även bestämmelser om längsta tid för lagring av sådana uppgifter. Bestämmelser om det kan tas in i lag eller förordning. Det finns exempel på båda lösningarna. Nuvarande bestämmelser om att fingeravtryck, ansiktsbilder och biometriska uppgifter i folkbokföringsverksamheten ska förstöras finns i lag (se 1 kap. 7 § folkbokföringsdatabaslagen). Men detta är en bestämmelse som förbjuder lagring. I den nyligen ändrade lagen om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar finns bestämmelser om längsta tid för behandling (se 2 kap. 12 § den lagen). I utlänningsdatalagen ges dock bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om gallring (se 15 §). I förslag beträffande statlig e-legitimation och en ny folkbokföringsdatalag ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriftsrätt i fråga om längsta tid för lagring av personuppgifter.

En begränsning av lagringstiden till tio år är, enligt vad vi kommit fram till i avsnitt 26.6.1, en viktig skyddsåtgärd för den enskilde och av stor betydelse vid proportionalitetsbedömningen. Det är vidare svårt att se att en sådan längsta lagringstid i en nära framtid kommer att behöva ändras. Det talar för att den maximala lagringstiden slås fast i lag och inte i förordning. Mot det ska ställas att en ordning med föreskriftsrätt ger större flexibilitet. Föreskrifterna skulle då över tid kunna reglera situationer när lagringstiden inte behöver vara så lång som tio år. Men det ska framhållas att den personuppgiftsbehandlande myndigheten alltid har en skyldighet att inte lagra personuppgifter under längre tid än som är nödvändigt för ändamålet med lagringen. Myndigheten ska alltså oavsett särskilda föreskrifter fortlöpande bevaka detta. Man kan ändå inte bortse från risken för att denna skyldighet inte fullgörs på ett tillfredsställande sätt utan sådana föreskrifter. Föreskrifterna kan alltså verka till skydd för en enskilds integritet. Vi anser därför att den längsta lagringstiden bör anges i lag och att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges rätt att meddela föreskrifter om en kort-

are lagringstid. Sådana föreskrifter kan t.ex. avse biometriska uppgifter som tagits upp från ansiktsbilder av yngre barn och bör ges i folkbokföringsförordningen och förordningen om samordningsnummer. Nu nämnda bestämmelse bör finnas i folkbokföringslagen och lagen om samordningsnummer.

För all personuppgiftshantering gäller som vi framhållit tidigare krav på nödvändighet och proportionalitet för att en myndighet ska få vidta en enskild åtgärd. Ett sådant krav framgår bland annat av EU:s dataskyddsförordning. Vi tycker ändå att det har ett värde att i de enskilda lagar som vi nu föreslår ska ändras ge uttryck för detta grundläggande krav. På så sätt tydliggörs kravet för både den tillämpande myndigheten och den enskilde. En sådan bestämmelse kan enligt vår uppfattning ha ett pedagogiskt värde, inte minst i ett inledande skede när personuppgiftsbehandlingen kan förväntas att öka drastiskt.

Vårt förslag om möjlighet till lagring medför att nuvarande bestämmelser om att ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter i folkbokföringsverksamheten omedelbart ska förstöras behöver justeras. En skyldighet att förstöra uppgifterna bör uppkomma först efter att ärendet som de har tagits i har avslutats och endast om uppgifterna inte får lagras enligt bestämmelser i folkbokföringslagen eller lagen om samordningsnummer. För tydlighets skull bör bestämmelser om detta anges i folkbokföringslagen respektive lagen om samordningsnummer. Bestämmelsen i 1 kap. 7 § folkbokföringsdatabaslagen bör följaktligen upphävas.

I 2 kap. 3 § folkbokföringsdatabaslagen anges uppgifter som får behandlas i databasen. I uppräkningsparagrafen ingår ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa. Den paragrafen behöver därför inte ändras. Det förtjänar dock att nämnas att biometriska uppgifter inte omfattas av uppräkningsparagrafen i en motsvarande bestämmelse i folkbokföringslagen respektive lagen om samordningsnummer om vilka uppgifter som ska behandlas i det utredningsförslag som lämnats om en ny folkbokföringsdatalog (se SOU 2023:100).

För att begränsa behandlingen av ansiktsbild, fingeravtryck och till dem hörande biometriska uppgifter till sådan som krävs vid Skatteverkets identitetsbedömning behöver en bestämmelse om ändamålsbegränsning införas i folkbokföringsdatabaslagen. Det behöver i den lagen också anges att det i folkbokföringsverksam-

heten ska finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de nya ändamålen. Bestämmelser om sökbegränsningar finns i 2 kap. 10 och 11 §§ folkbokföringsdatabaslagen. Med den ordning vi föreslår med ändamålsbegränsningar behöver dessa bestämmelser om sökbegränsningar inte kompletteras. I den föreslagna folkbokföringsdatalagen finns föreskrifter om ändamålsbegränsningar i 6 § och sökbegränsningar i 10 § (se SOU 2023:100).

Slutligen krävs ett tillägg i 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen med innebörd att det ska gälla sekretess för nyss nämnda uppgifter om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men.

Övriga nödvändiga preciseringar om exempelvis innehållet i registret bör lämpligen framgå av folkbokföringsdatabasförordningen alternativt folkbokföringsdataförordningen, om den senare förordningen införs (se SOU 2023:100).

26.9.3 Särskilt om testverksamhet

Utredningens förslag: Skatteverket ska få behandla ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriskt uppgifter i testverksamhet enligt folkbokföringsdatabaslagen om uppgifterna är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen.

En ordning där Skatteverket får behandla biometriskt underlag och biometriskt uppgifter i enlighet med våra förslag ovan förutsätter att myndigheten också får behandla sådana uppgifter för att utföra sådan testverksamhet som är nödvändig för att kunna skapa och utveckla de tekniska system som ska användas vid kontrollerna. I såväl utlänningsdatalagen som brottsdatalagen och polisens brottsdatalog finns sådana möjligheter.

Utan en möjlighet för Skatteverket att behandla biometriskt underlag och biometriskt uppgifter i testverksamhet hindras myndigheten från att skapa och utveckla nya tekniska system som är nödvändiga för att kunna utföra kontroller som Skatteverket genom våra förslag ges möjlighet att utföra, t.ex. kontroll av biometriskt uppgifter. När det gäller ansiktsgenkänning behöver programvaran exempelvis kunna tränas och valideras på verkliga förhållanden gäl-

lande förmågan att jämföra nytagna ansiktsbilder med befintliga ansiktsbilder i chip och på bild i olika länders resehandlingar. Uppgifterna som används vid test och validering behöver återspegla verkliga förhållanden, t.ex. avseende glasögon, smink, frisyrier och huvudbonader. Det är alltså inte möjligt att utföra nödvändiga tester och validering av tekniken för ansiktsgenkänning utan ansiktsbilder. Testverksamheten är en nödvändig förutsättning för att ett sådant system ska kunna användas i skarpt läge på ett rättssäkert och icke-diskriminerande sätt. Det kan till och med ifrågasättas om det överhuvudtaget är tekniskt möjligt att ta tekniska system i drift utan en föregående testperiod. (Se Behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet enligt utlänningsdatalagen, prop. 2020/21:5 s. 11.)

Vidare är av vikt att integritetsriskerna beaktas. För att genomföra test och validering samt nå tillförlitliga och rättssäkra resultat kan en relativt stor mängd uppgifter behöva behandlas. Detta innebär ett integritetsintrång. Att ta ett system i drift utan testperiod riskerar dock att medföra onödiga och oproportionerliga ingrepp i enskildas personliga integritet eftersom systemet kan innehålla fel och brister. En sådan behandling av känsliga personuppgifter kan strida mot artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning och de krav som ställs där om proportionalitet och lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Möjligheten att testa ny teknik bidrar alltså till att det kan införas träffsäkra, rättssäkra och effektiva system, där risken för olägenheter i form av felbedömningar till den enskildes nackdel minimeras samtidigt som en hög säkerhetsnivå kan upprätthållas. Det intrång i enskildas personliga integritet som kan uppkomma när ett system är i skarp drift blir med andra ord mindre om systemet först kan testas. Som nämnts finns det situationer när det inte finns något alternativ till att använda verkliga personuppgifter för att testa och validera nödvändiga tekniska system, dvs. situationer där användandet av fiktiva uppgifter inte skulle ge ett tillförlitligt och rättssäkert resultat. Om inga integritetshöjande åtgärder vidtas skulle behandling av känsliga personuppgifter vid test och validering av ny teknik kunna innebära en hög risk för den enskildes personliga integritet. Under förutsättning att åtgärder vidtas för att säkerställa skyddet för personuppgifterna kan integritetsriskerna dock minimeras. (Se prop. 2020/21:5 s. 11 f.)

Det ska dock framhållas att i testverksamhet kan behandling av känsliga personuppgifter normalt inte anses vara absolut nödvändig om det är möjligt att nå ett rättssäkert och tillförlitligt resultat genom att använda alternativa och mindre integritetskänsliga tillvägagångssätt, t.ex. fiktiva eller avidentifierade uppgifter (se prop. 2020/21:5 s. 13 f.).

Vi har ovan föreslagit reglering som är ägnad att värna den enskildes personliga integritet, t.ex. regler om längsta tid för lagring och ändamålsbegränsningar. Vi har också kommit fram till att den föreslagna ordningen är nödvändig och proportionerlig. Det saknas skäl att göra en annan bedömning vid införande av en möjlighet för Skatteverket att använda biometrisk underlag och biometrisk uppgifter i nödvändig testverksamhet. Detta förslag ligger som sagt också i linje med annan lagstiftning, t.ex. utlänningsdatalagen.

Naturligtvis måste de krav som EU:s dataskyddsförordning ställer på bland annat öppenhet, uppgiftsminimering, riktighet, proportionalitet och säkerhet uppfyllas även vid testverksamhet. En myndighet som önskar behandla känsliga personuppgifter med stöd av den föreslagna bestämmelsen är i vissa fall också skyldig att samråda med Integritetsskyddsmyndigheten före behandling (se artikel 36.1 i EU:s dataskyddsförordning).

Med anledning av det ovan sagda bör Skatteverket ha möjlighet att använda ansiktsbilder, fingeravtryck och biometrisk uppgifter som tas fram ur dessa i testverksamhet. Denna möjlighet bör regleras i folkbokföringsdatabaslagen.

26.10 Särskilt om identitetskontroll vid passmyndigheterna inför tilldelning och förnyelse av samordningsnummer

26.10.1 Inledning

I föregående avsnitt har vi behandlat endast Skatteverkets nuvarande hantering av biometrisk underlag och biometrisk uppgifter samt myndighetens behov av utökad hantering av sådana underlag och uppgifter. Det regelverk som finns och som vi i det föregående föreslår förändring av omfattar även passmyndigheterna i viss verksamhet som de myndigheterna bedriver. I följande avsnitt redogör vi där-

med särskilt för om vårt förslag till reform bör omfatta även passmyndigheterna och vilken ytterligare reglering som i så fall bör införas.

26.10.2 Nu gällande ordning

Skatteverket beslutar i ärenden enligt lagen om samordningsnummer (se 1 kap. 2 § lagen om samordningsnummer). Normalt sker identitetskontrollen vid Statens servicecenter. I vissa ärenden enligt lagen om samordningsnummer och förordningen om samordningsnummer sker dock identitetskontrollen av en passmyndighet (Polismyndigheten inom riket) eller av en beskickning (ambassad) eller ett karriärkonsulat som enligt 2 § passlagen fullgör uppgift som passmyndighet utom riket och är behörig att handlägga ärenden om vanliga pass. Regeringskansliet får besluta i vilken utsträckning beskickningar och karriärkonsulat ska fullgöra uppgifter som passmyndighet (se 28 a § första stycket passförordningen). Av Regeringskansliets beslut den 30 september 2020 framgår att alla beskickningar och karriärkonsulat utom vissa uppräknade ambassader och generalkonsulat får handlägga ärenden om vanliga pass. Av samma beslut framgår att ärenden gällande provisoriska pass handläggs av alla beskickningar och karriärkonsulat. (Se Regeringskansliets beslut om passmyndigheter utomlands, 2020-09-30, UD2020/14173/KC.) Att beskickningar och konsulat ska utföra identitetskontroll enligt lagen om samordningsnummer framgår av 3 kap. 10 a § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

Folkbokföringsdatabaslagen gäller vid behandling av personuppgifter i passmyndigheternas verksamhet som rör identitetskontroller enligt lagen om samordningsnummer (se 1 kap. 1 § andra stycket folkbokföringsdatabaslagen). Enligt den lagen är varje passmyndighet personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som respektive myndighet utför enligt lagen (se 1 kap. 5 § folkbokföringsdatabaslagen).

När en passmyndighet begär tilldelning av samordningsnummer ska personlig inställelse för identitetskontroll ske där. Myndigheten ska vid sådan inställelse bedöma om den som ska tilldelas ett samordningsnummer har styrkt sin identitet. (Se 11 § förordningen om samordningsnummer.)

En beskickning eller ett karriärkonsulat får genomföra identitetskontroll av en person som inte befinner sig i Sverige om begäran om tilldelning av samordningsnummer har lämnats av en annan myndighet än en passmyndighet eller av en sådan utbildningsanordnare som avses i 2 § förordningen om samordningsnummer, och Skatteverket har begärt att beskickningen eller karriärkonsulatet ska ta emot den enskilde för identitetskontroll. Beskickningen eller karriärkonsulatet ska vid inställelsen bedöma om den som ska tilldelas ett samordningsnummer har styrkt sin identitet. (Se 12 § förordningen om samordningsnummer.)

När en utlandsboende svensk medborgare, som aldrig varit folkbokförd i Sverige och därför inte har fått ett personnummer fastställt för sig (t.ex. ett barn till utlandsboende svenska medborgare), ansöker om svenskt pass eller nationellt id-kort vid personligt besök på en polisstation eller, oftare förekommande, på en svensk ambassad behöver myndigheten ett samordningsnummer för medborgaren. Samordningsnumret krävs för hantering och spårbarhet avseende personuppgifterna i passmyndighetens it-stöd samt för att samordningsnumret måste anges i passhandlingen eller i det nationella id-kortet. (Se SOU 2021:57 s. 373.) I nämnd situation (dvs. enligt 11 § förordningen om samordningsnummer) begär passhandläggaren ett samordningsnummer från Skatteverket.

En annan situation är när en annan myndighet (eller utbildningsanordnare) än en passmyndighet begär tilldelning av samordningsnummer (se 12 § förordningen om samordningsnummer). När en begäran om samordningsnummer i en sådan situation kommer in avseende en person med adress utomlands informerar Skatteverket normalt personen om att han eller hon måste inställa sig personligen för identitetskontroll hos Skatteverket eller hos en passmyndighet utom riket. I dessa fall informerar också Skatteverket om närmaste beskickning eller karriärkonsulat. Det ankommer därefter på den enskilde att kontakta den berörda utlandsmyndigheten för att boka en tid för identitetskontroll.

Efter en genomförd identitetskontroll enligt 11 eller 12 §§ förordningen om samordningsnummer skickar passmyndigheten sin bedömning av den enskildes identitet och en kopia av bedömningsunderlaget till Skatteverket. Passmyndighetens bedömning består av om den enskildes identitet är styrkt eller inte. Om passmyndigheten har bedömt att den enskildes identitet inte är styrkt övergår

bedömningen av om identiteten har gjorts sannolik eller om den är osäker till Skatteverket (se 15 § förordningen om samordningsnummer). Passhandläggare utbildas särskilt i de rutiner och riktlinjer som Skatteverket har meddelat för att en identitet ska anses vara styrkt. Skatteverket har även beslutat om föreskrifter för ändamålet (se Skatteverkets föreskrifter om identitetskontroll vid tilldelning och förnyelse av samordningsnummer, SKVFS 2023:6).

Enligt Skatteverket sker för närvarande inga biometriska jämförelser i ärenden om samordningsnummer när passmyndighet utför identitetskontrollen.

26.10.3 Informationsutbyte mellan Skatteverket och passmyndigheter

Utredningens bedömning: Passmyndigheterna bör när de utför identitetskontroller enligt lagen om samordningsnummer ha möjlighet att biometriskt jämföra om de ansiktsbilder och fingeravtryck som myndigheten tar motsvarar sådana som Skatteverket, vid en reform enligt vårt förslag i avsnitt 26.9, lagrar.

De biometriska underlag som passmyndigheterna tar vid nämnda identitetskontroller bör lagras hos Skatteverket om förutsättningarna för lagring där är för handen.

Rättslig grund för passmyndigheternas ytterligare hantering av biometriskt underlag bör, vid en reform, vara fastställd i svensk lag genom de ändringar vi föreslår i 2 kap. lagen om samordningsnummer (se avsnitt 26.9).

Passmyndigheterna bör efter att ha tagit ansiktsbild och fingeravtryck av en enskild lämna uppgifterna till Skatteverket för bedömning av om uppgifterna ska lagras. Passmyndigheterna bör efter genomförd identitetsbedömning och överlämning till Skatteverket omedelbart förstöra de biometriska underlag och de biometriska uppgifter som legat till grund för myndighetens bedömning.

Varje enskild passmyndighet bör vara personuppgiftsansvarig även för den myndighetens utökade behandling av biometriska underlag och biometriska uppgifter som en reform medför.

En möjlighet att vid identitetskontrollen inför tilldelning av samordningsnummer få genomföra automatiserad jämförelse av ansiktsbild och fingeravtryck som tas av en enskild mot sådana uppgifter som Skatteverket vid en reform enligt våra förslag i avsnitt 26.9 kommer att få lagra enligt lagen om samordningsnummer bör gälla för alla myndigheter som utför sådana identitetskontroller, dvs. även passmyndigheterna. Om kontrollmöjligheterna av en enskilds identitet skiljer sig åt mellan olika myndigheter minskar tillförlitligheten. Då föreligger också en risk att sådana skillnader kan utnyttjas. Vidare skulle skillnaderna i kontrollmöjligheter medföra varierande kvalitet på de olika myndigheternas identitetsbedömningar. Det kan i sammanhanget också framhållas att det förhållandet att en person befinner sig i utlandet inte har ansetts utgöra särskilda skäl för att avstå från kravet på personlig inställelse för identitetskontroll och att det inte är rimligt att begära att en person som annars befinner sig i utlandet ska inställa sig personligen för identitetskontroll hos Skatteverket (se prop. 2021/22:276 s. 81). Vi anser att det inte finns skäl att göra någon annan bedömning vid en ordning då identitetskontrollen innehåller utökad användning av biometrisk underlag eller biometrisk uppgifter enligt våra förslag. Följaktligen bör passmyndigheterna när de utför identitetskontroller enligt lagen om samordningsnummer ha möjlighet att kontrollera om ansiktsbilder och fingeravtryck som myndigheterna tar motsvarar andra sådana uppgifter som Skatteverket har lagrat. Vidare bör de biometrisk underlag som passmyndigheterna tar vid aktuella kontroller, av samma skäl som vi anført i tidigare avsnitt, lagras hos Skatteverket om förutsättningar för lagring är för handen.

I ett tidigare utredningsarbete rörande bland annat samordningsnummer gjordes bedömningen att antalet identitetskontroller som kommer att genomföras av passmyndigheter enligt 12 § förordningen om samordningsnummer i samband med tilldelning av identitetsnummer (det som i dag motsvaras av ett samordningsnummer med styrkt identitet) kommer att vara begränsat till ett antal hundra kontroller per år (se SOU 2021:57 s. 459). Under vårt utredningsarbete har Skatteverket uppgett att passmyndigheter i utlandet under år 2024 utförde identitetskontroller i samband med sina egna ärenden (dvs. med stöd av 11 § förordningen om samordningsnummer) i cirka 8 000 ärenden. Motsvarande uppgifter avseende hur många ärenden de myndigheterna genomförde sådan kontroll med stöd av

12 § samma förordning har vi under vårt arbete inte fått fram. Under år 2024 har Polismyndigheten genomfört identitetskontroll med stöd av 11 § förordningen om samordningsnummer i samband med att myndigheten begärt tilldelning av samordningsnummer för passändamål i 1 044 fall. Polismyndigheten har även genomfört identitetskontroll i omkring 5 000 ärenden vid ansökan om förnyelse av samordningsnummer i samband med passärenden. Mot bakgrund av redovisade uppgifter bedömer vi att antalet identitetskontroller enligt lagen om samordningsnummer som kommer att genomföras av passmyndigheter kan förväntas uppgå till ungefär 15 000 per år.

En ordning med utökad möjlighet till biometrisk jämförelse vid en identitetskontroll enligt lagen om samordningsnummer bör alltså enligt vår bedömning innebära att ytterligare myndigheter än Skatteverket behandlar fler personuppgifter. Den rättsliga grunden för passmyndigheterna för sådan behandling skulle enligt vårt förslag, liksom för Skatteverket, framgå av bestämmelser i 2 kap. lagen om samordningsnummer där möjligheten till sådan behandling ska ges (se avsnitt 26.5 och 26.9).

Riskerna för den personliga integriteten med en utökad hantering av personuppgifter minskar, utöver genom vad vi redan angett (se avsnitt 26.6), om Skatteverket utför jämförelsen mot de hos myndigheten lagrade uppgifterna och endast skickar resultatet med tillhörande bedömningsunderlag till den passmyndighet som genomför identitetskontrollen och som ska bedöma om en enskilds identitet är styrkt. Skatteverket har under vårt utredningsarbete uppgett att det kan ske på följande sätt. Passmyndigheten skickar det biometriskt underlaget som myndigheten tar av en enskild, dvs. ansiktsbild och fingeravtryck, till Skatteverket. Efter mottagande kan Skatteverket ”klä” underlagen med en biometrisk mall, genomföra jämförelsen mot uppgifter som myndigheten lagrar och skicka endast resultatet med tillhörande bedömningsunderlag till passmyndigheten för bedömning av om identiteten är styrkt eller inte. Skatteverket har uppgett att en teknisk lösning som möjliggör att detta sker automatiskt och inom några sekunder är möjlig.

Vidare skulle riskerna för enskildas personliga integritet minska om passmyndigheten efter genomförd identitetskontroll (dvs. efter att passmyndigheten har skickat det biometriskt underlaget till Skatteverket och mottagit resultatet av en jämförelse mot uppgifter som Skatteverket lagrar) förstör de biometriskt underlag och de biomet-

riska uppgifter som legat till grund för myndighetens bedömning. Vid en reform bör så ske eftersom det inte finns något behov av att passmyndigheterna i verksamhet som rör identitetskontroller enligt lagen om samordningsnummer lagrar biometriskt underlag eller biometriska uppgifter som myndigheten tar av en enskild eller får av Skatteverket i ett eget register.

Liksom enligt gällande ordning bör varje enskild passmyndighet vid en reform ansvara för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför (se prop. 2021/22:276 s. 80 ff.).

Vi bedömer sammantaget att en ordning där passmyndigheterna har utökade befogenheter att hantera biometriska underlag och biometriska uppgifter i enlighet med vad som beskrivits ovan är nödvändig och proportionerlig.

26.10.4 Innehållet i en ny reglering

Utredningens förslag: De utökade möjligheterna för Skatteverket till behandling av biometriska underlag och biometriska uppgifter vid identitetskontroller enligt lagen om samordningsnummer som vi föreslår ska gälla även passmyndigheterna.

Passmyndigheters rätt att genomföra identitetskontroller följer av bestämmelserna i 11 och 12 §§ förordningen om samordningsnummer. Med utgångspunkt i de bedömningar vi gjort i avsnitt 26.10.3 bör den ordning med utökad behandling av biometriska underlag och biometriska uppgifter som vi föreslår ska gälla för Skatteverket enligt lagen om samordningsnummer gälla också för passmyndigheter i myndigheternas verksamhet som rör identitetskontroller i ärenden om samordningsnummer. Ytterligare bestämmelser för att ge passmyndigheterna möjlighet till sådan utökad behandling behövs inte.

En passmyndighet ska omedelbart förstöra de biometriska underlag och de biometriska uppgifter som legat till grund för myndighetens bedömning när ärendet i vilket uppgifterna togs har avslutats.

26.10.5 Särskilt om uppgiftsskyldighet

Utredningens förslag: Skatteverket ska på begäran av en passmyndighet lämna ut fingeravtryck och ansiktsbilder som lagras hos myndigheten samt uppgifter om den enskildes identitet. Passmyndigheterna ska vara skyldiga att till Skatteverket lämna ut de fingeravtryck och ansiktsbilder som myndigheterna tar av en enskild vid en identitetskontroll enligt lagen om samordningsnummer samt uppgifter om den enskildes identitet. Bestämmelser om detta ska tas in i lagen om samordningsnummer.

Ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa och som vid en reform kommer att lagras hos Skatteverket omfattas respektive föreslås omfattas av sekretess enligt 22 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (se avsnitt 26.6.2). För att möjliggöra ett informationsutbyte mellan Skatteverket och passmyndigheterna för sådana uppgifter krävs att denna sekretess bryts. Det kan ske genom bestämmelser om uppgiftsskyldighet för myndigheten. Enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen hindrar sekretess nämligen inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning.

För närvarande finns ingen bestämmelse om uppgiftsskyldighet mellan Skatteverket och passmyndigheterna som träffar passmyndigheternas verksamhet som rör identitetskontroller enligt lagen om samordningsnummer. För att möjliggöra informationsöverföring beträffande biometriskt underlag mellan myndigheterna bör sådana bestämmelser införas.

För att Skatteverket ska kunna genomföra en automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck som en passmyndighet har tagit mot motsvarande biometriskt underlag som lagras hos Skatteverket krävs att passmyndigheten lämnar ut det biometriska underlag som myndigheten har tagit. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet för passmyndigheterna bör följaktligen innehålla att dessa myndigheter till Skatteverket ska lämna ansiktsbild och fingeravtryck som en myndighet tar av en enskild vid en identitetskontroll enligt lagen om samordningsnummer. För Skatteverkets lagring av de mottagna biometriska underlagen fordras även uppgifter om den enskildes identitet. En uppgiftsskyl-

dighet för passmyndigheterna till Skatteverket bör därför innehålla även sådana uppgifter.

För att en passmyndighet, av det jämförelsematerial som Skatteverket får av automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse enligt ovan, ska kunna göra en bedömning av om en enskilds identitet är styrkt eller inte krävs att myndigheten får tillgång till det materialet. Följaktligen bör en bestämmelse med uppgiftsskyldighet för Skatteverket införas som innehåller att Skatteverket på en passmyndighets begäran ska lämna ut ansiktsbild och fingeravtryck av en enskild. För en passmyndighets bedömning av en identitet krävs även vissa uppgifter om personen kopplade till det biometriska underlaget. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet för Skatteverket till en passmyndighet bör alltså även innehålla att myndigheten på begäran ska lämna ut uppgifter om bland annat identitetsbeteckning om sådan finns, namn, födelsetid, medborgarskap och adress.

De nya bestämmelserna bör införas i lagen om samordningsnummer.

27 Informationsutbyte mellan Skatteverket och Migrationsverket

27.1 Inledning

Hos myndigheter där fastställande av identitet är en central arbetsuppgift har det framhållits att myndigheterna för närvarande arbetar alltför ”stuprörsformat” med frågor om identitet utifrån sina respektive uppdrag. Det har anmärkts att det finns mycket data hos de olika myndigheterna men inget centralt register eller någon myndighet som håller ihop helheten. (Se RiR 2024:12 s. 85.) Liknande påpekanden har gjorts efter myndighetsinitiativet Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter (MUR). Inom det initiativet har Skatteverket, Migrationsverket, Försäkringskassan och Polismyndigheten betonat behovet av en sammanhållen infrastruktur för identitet mellan myndigheter. Den bör enligt dessa myndigheter gälla från etablering av identitet till upprättande av identitetsdokument, autentisering och verifiering av identitet samt till förvaltning och registerhållning av identitet. (Se MUR-initiativet Stärkt grundidentitets promemoria Behov av en sammanhållen infrastruktur för identitet.)

Vårt uppdrag är dock begränsat till att främst gälla kontroller vid etablering och ändring av identitet. I linje med vad som lyfts fram inom nyss nämnda initiativ anges i våra direktiv att utredningen ska överväga om det finns behov av utbyte av ansiktsbilder och fingeravtryck mellan Migrationsverket och Skatteverket. Enligt direktiven är det tänkbart att en möjlighet för Skatteverket att under vissa förutsättningar söka i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier, skulle kunna vara till nytta för Skatteverket i ärenden om folkbokföring och samordningsnummer samt bidra till att myndigheten får ett bättre och mer tillförlitligt underlag för beslut i sådana ärenden. Vidare anges i direktiven att det är möjligt att Migra-

tionsverket på motsvarande sätt skulle ha nytta av att i vissa fall kunna kontrollera fingeravtryck och fotografier som finns tillgängliga hos myndigheten mot de uppgifter som finns hos Skatteverket i ärenden om folkbokföring och samordningsnummer. Avslutningsvis nämns i våra direktiv att ett gemensamt register för de nämnda myndigheterna som automatiserat kan identifiera felaktiga registreringar eller andra oegentligheter skulle kunna vara ett alternativ. I vårt uppdrag ligger följaktligen att analysera och ta ställning till om det finns ett behov av utbyte av ansiktsbilder och fingeravtryck mellan Migrationsverket och Skatteverket samt vilken nytta ett utbyte av uppgifter skulle kunna medföra när det gäller att klarlägga identiteter. Vårt uppdrag innehåller också att analysera och ta ställning till om det finns skäl att möjliggöra ett sådant utbyte och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur en sådan ordning kan utformas.

På motsvarande sätt som i föregående kapitel har vi för att kunna ta ställning till behovet av utbyte av uppgifter mellan Skatteverket och Migrationsverket behövt närmare information om uppgivna otillräckligheter i nuvarande ordning. Den informationen har vi i stor utsträckning inhämtat från de myndigheterna.

27.2 Avgränsning

Innan vi behandlar frågan om behovet av informationsutbyte mellan myndigheterna finns det skäl att, mot bakgrund av vad som framkommit från Migrationsverket och Skatteverket, kort diskutera förutsättningarna för ett gemensamt myndighetsregister som lyfts fram i våra direktiv.

De berörda myndigheterna, alltså Skatteverket och Migrationsverket, har båda framfört betänkligheter kring lämpligheten av ett myndighetsgemensamt register. De har då pekat särskilt på att de skilda myndigheterna i så fall skulle föra ett gemensamt register som utifrån respektive myndighet hade skilda ändamål. För Skatteverket skulle det främsta syftet vara att trygga korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen. För Migrationsverket skulle däremot det huvudsakliga ändamålet vara att säkra uppställda krav i fråga om migration i Sverige. Det kan då inte anses självklart att den ena myndigheten ska ha tillgång till alla uppgifter som den andra myndigheten tillfört registret. Svåra gränsdragningsproblem kan uppstå. Till bilden

hör också att olika regler gäller och föreslås gälla beträffande vilka personer vars uppgifter myndigheterna får tillföra registret och längsta tiden för lagring av uppgifterna hos de skilda myndigheterna. Problem kan också uppstå avseende behörighetsstyrning och personuppgiftsansvar. Myndigheterna har uppgett att ett gemensamt register förutsätter en omsorgsfull och ingående analys, som enligt myndigheterna bäst görs internt men i samverkan med de myndigheter som berörs om det i en framtid bedöms som ett realistiskt alternativ.

Till bilden hör också att det nyligen har föreslagits att Migrationsverket ska få utvidga det register som myndigheten redan för men som Polismyndigheten förvaltar (se SOU 2024:80). Det har i det sammanhanget inte varit tal om att Migrationsverket ska föra register tillsammans med någon annan myndighet. Enligt uppgift från Migrationsverket har myndigheten redan påbörjat arbete med att ”ta hem” sitt register från Polismyndigheten, med de kostnader som det innebär.

Som en följd av våra förslag i föregående kapitel kommer Skatteverket att inom myndigheten behöva utforma tekniska möjligheter för lagring av biometriska underlag och biometriska uppgifter. Detta kan förväntas medföra betydande resursåtgång inom myndigheten. Att tynga processen ytterligare med krav på att registret ska vara gemensamt med Migrationsverket framstår som mindre lämpligt. Det gäller särskilt som några fördelar med ett sådant gemensamt register inte har förts fram.

Vi vill till också peka på att ett gemensamt myndighetsregister för Skatteverket och Migrationsverket som innehåller biometriska underlag och biometriska uppgifter skulle vara en udda företeelse i Sverige.

Vår slutsats av det anförda blir att ett gemensamt register mellan Skatteverket och Migrationsverket inte framstår som lämpligt.

27.3 Finns det behov av informationsutbyte mellan Skatteverket och Migrationsverket?

27.3.1 Nuvarande och föreslagen ordning är otillräcklig för att komma åt fel med koppling till identitet

Utredningens bedömning: Den ordning som för närvarande gäller och de förslag till förändringar av den ordningen som lämnats är inte tillräckliga för att komma åt fel hos Skatteverket och Migrationsverket med koppling till identitet. En kontroll av fingeravtryck, ansiktsbilder och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa hos Skatteverket respektive Migrationsverket mot motsvarande uppgifter som lagras hos den andra myndigheten skulle leda till att fler felaktigheter kopplade till en persons identitet upptäcks.

I tidigare avsnitt har vi redogjort för att falska och felaktiga identiteter samt multipla identiteter kan uppstå. Det kan ske både i folkbokföringsverksamheten och i Migrationsverkets verksamhet. Vi har då också pekat på att brister i Migrationsverkets identitetsbedömningar får påverkan på Skatteverkets identitetsbedömningar samt att det förhållandet att myndigheterna gör separata bedömningar och för skilda register kan missbrukas av personer som vill bosätta sig i landet under oriktiga förutsättningar eller skaffa sig multipla identiteter. Som sagts kan multipla identiteter uppkomma inte bara genom att en enskild har multipla identiteter i samma myndighets register utan också genom att en enskild är registrerad under olika identiteter i olika myndigheters register. Vidare har vi i det sammanhanget angett att även utnyttjade identiteter förekommer i register hos nämnda myndigheter. Vi har i det föregående redogjort för vilka negativa konsekvenser för samhället i stort som fel i folkbokföringsdatabasen med koppling till identitet kan få. Det framstår som självklart att fel i Migrationsverkets register kan orsaka liknande negativa följder (se senast SOU 2024:80).

Vi har i tidigare avsnitt kommit fram till att såväl nuvarande ordning som den ordning som följer av förslagen om införandet av en passdatalog, statligt id-kort, statlig e-legitimation och utökade möjligheter för Migrationsverket att behandla biometriska uppgifter är otillräcklig för att komma åt fel i folkbokföringsdatabasen med koppling till identitet. Vi har därför lämnat förslag som syftar till att

förhindra sådana fel. Migrationsverkets nuvarande möjligheter att behandla de fingeravtryck och fotografier som myndigheten lagrar vid prövning av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av vissa skyddsskäl har i annat utredningsarbete bedömts otillräckligt för att förhindra identitetsbedrägerier. Det arbetet har resulterat i flera lagförslag. (Se SOU 2024:80 s. 471 ff.)

Frågan är om nu nämnda åtgärder på lagstiftningsområdet är tillräckliga. Som vi redan framhållit är det de berörda myndigheternas uppfattning att så inte är fallet. Enligt myndigheterna krävs också att ett effektivt informationsutbyte mellan dem möjliggörs.

Såväl Skatteverket som Migrationsverket har under detta utredningsarbete uppgett att det är mycket svårt att uppskatta omfattningen av falska, felaktiga och multipla identiteter i respektive myndighets verksamhet. Vi har dock i avsnitt 26.2.3 kommit fram till att det får anses klart att fel i folkbokföringsdatabasen med koppling till identitet är ett omfattande problem som rör flera myndigheter. I det avsnittet har vi vidare bedömt, i likhet med Skatteverket, Polismyndigheten och Migrationsverket, att antalet falska, felaktiga och multipla identiteter i Skatteverkets och Migrationsverkets register är större än vad som framgår av de uppgifter om sådan förekomst som myndigheterna har.

Sedan november 2023 informerar Skatteverket med viss regelbundenhet Migrationsverket när Skatteverket upptäcker att enskilda i ärenden hos Skatteverket har överlämnat falska eller manipulerade europeiska identitetshandlingar. Trots att endast alfanumeriska uppgifter (bokstäver och siffror, t.ex. namn och födelsedatum) har använts vid efterföljande kontroll hos Migrationsverket har myndigheten då uppmärksammat åtskilliga fall av falska, felaktiga eller multipla identiteter. Under november och december 2023 fick Migrationsverket uppgifter om användande av falska eller manipulerade europeiska identitetshandlingar i 27 ärenden. Av dessa uppgifter framkom att 15 procent (dvs. fyra personer) var registrerade under en annan identitet hos Migrationsverket än hos Skatteverket. Under år 2024 fick Migrationsverket upplysning om att enskilda i 204 fall använt oriktiga europeiska identitetshandlingar hos Skatteverket. I 22 procent av dessa fall (dvs. 45 fall) visade sig de berörda personerna vara registrerade under skilda identiteter hos de båda myndigheterna. Migrationsverket har menat att det är högst sannolikt att många fler sådana fall skulle kunna upptäckas om jämförelser kunde

göras med användning av biometriska uppgifter. Vi har inte funnit skäl att ifrågasätta den bedömningen.

Av det sagda följer att en ordning där identitetskontrollen vid Skatteverket och Migrationsverket är begränsad till att ske enbart mot de uppgifter som den egna myndigheten har tillgång till medför risk för att enskilda personer har falska, felaktiga eller multipla identiteter registrerade hos myndigheterna. Vidare följer att den risken skulle minska med ett ökat utbyte av uppgifter mellan Skatteverket och Migrationsverket.

Ett annat problem med koppling till identitet som vi har uppmärksammat i tidigare avsnitt är förekomsten av utnyttjade identiteter, dvs. när en person nyttjar någon annans identitet, med eller utan dennes samtycke. Den ordning vi föreslår i föregående kapitel kommer enligt vår bedömning att begränsa det fenomenet i folkbokföringsverksamheten. Motsvarande förväntningar kan i Migrationsverkets verksamhet ställas på de förslag som lämnats av Utredningen för stärkt återvändandeverksamhet gällande upptagning och lagring av fingeravtryck, fotografier och biometriska uppgifter hos Migrationsverket. Som exempel kan nämnas att Migrationsverket föreslås få möjlighet att kontrollera en enskilds fingeravtryck och fotografi vid utlämnande av uppehållstillståndskort, uppehållskort och andra handlingar i syfte att verifiera dennes identitet (se SOU 2024:80 s. 510 ff.). Om dessa förslag genomförs kommer en utnyttjad identitet normalt att upptäckas beträffande en person som redan är registrerad hos den myndighet som denne vänder sig till. Ifall den personen inte är registrerad där blir läget ett annat. Då kvarstår problemet att en identitet kan utnyttjas. Med en möjlighet för Skatteverket och Migrationsverket att med varandras register jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa skulle risken för att en obehörig person utnyttjar en annan individs identitet minska.

Det nu beskrivna visar att man inte ens med de föreslagna ordningarna skulle komma åt alla nuvarande problem med falska, felaktiga, multipla och utnyttjade identiteter men att möjligheterna till det skulle öka med ett vidgat informationsutbyte mellan Skatteverket och Migrationsverket. En kontroll av biometriska underlag och biometriska uppgifter hos Skatteverket respektive Migrationsverket mot motsvarande uppgifter hos den andra myndigheten skulle leda till att personer som redan är registrerade under en identitet hos

någon av myndigheterna upptäcktes i större omfattning vid en identitetskontroll.

Nedan beskrivs närmare i vilka situationer som Skatteverket respektive Migrationsverket menar att det finns behov av att ge myndigheterna möjlighet att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa mot sådana uppgifter som lagras hos den andra myndigheten.

27.3.2 Det finns behov av att Skatteverket får tillgång till ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter hos Migrationsverket

Utredningens bedömning: Det finns behov av att ge Skatteverkets folkbokföringsverksamhet möjlighet att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa som myndigheten tar vid identitetskontroller mot sådana uppgifter som lagras i Migrationsverkets register. Det finns dock inget behov av att jämföra fingeravtryck beträffande barn under 14 år.

Behovet gäller när Skatteverket ska göra en identitetskontroll av en person och Skatteverket inte kan veta om Migrationsverket dessförinnan har gjort en sådan kontroll. Behovet gäller också när det finns en indikation på att en person förekommer under en eller flera andra identiteter hos Migrationsverket eller om det finns anledning att anta att någon identitetsuppgift om personen är felaktig.

Skatteverket har pekat på framför allt två situationer när det föreligger behov av att låta myndigheten få kontrollera ansiktsbilder, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa mot sådana uppgifter i Migrationsverkets register. Den ena situationen är när Skatteverket ska göra en identitetskontroll av en person utan att Migrationsverket dessförinnan har gjort en sådan kontroll. För att Skatteverket ska kunna bedöma att det saknas behov av jämförelse mot Migrationsverkets register krävs att Skatteverket har kännedom om att Migrationsverket i närtid har genomfört en identitetskontroll. Så är fallet exempelvis när den enskilde till Skatteverket överlämnar ett nyutfärdat uppehållstillståndskort. Den andra situa-

tionen är när det finns en indikation på att en person förekommer hos Migrationsverket med andra uppgifter.

En möjlighet för Skatteverket att genomföra kontroll mot Migrationsverkets register i den förstnämnda situationen skulle förhindra att den enskilde hos Skatteverket registreras under en identitet trots att han eller hon förekommer i Migrationsverkets register med andra uppgifter. Behovet av en sådan kontroll gör sig gällande främst när vissa kategorier av personer anmäler flyttning till eller tillbaka till Sverige. Personkategorier där behovet av jämförelse i regel kan antas göra sig gällande är EES-medborgare med uppehållsrätt, icke EES-medborgare med sekundär uppehållsrätt, såsom familjemedlemmar till EES-medborgare, svenska och övriga nordiska medborgare samt personer som är avregistrerade som försvunna och anmäler sig för folkbokföring. Personer med medborgarskap i länder inom EES som har uppehållsrätt behöver inte något uppehållstillstånd för att vistas i Sverige. De behöver heller inte registrera sin uppehållsrätt hos Migrationsverket. Regeringen har dock tillsatt en utredning som bland annat ska föreslå en ordning som innebär att EES-medborgare ska registreras vid vistelser i landet över tre månader. Den utredningen innehåller också uppdraget att ta ställning till om, och i så fall hur, biometriska uppgifter bör behandlas inom ramen för registreringsförfarandet. (Se dir. 2025:4.) Personer med medborgarskap i länder inom EES som har uppehållsrätt gör därmed anmälan om flyttning till Sverige hos Skatteverket utan att först vända sig till Migrationsverket. Motsvarande kan gälla för personer med medborgarskap i länder utanför EES som har sekundär uppehållsrätt som familjemedlemmar till EES-medborgare. Nämnda personer ska visserligen ansöka om ett uppehållskort hos Migrationsverket. Men innehav av sådant kort är inte ett krav för att bli folkbokförd. Svenska och övriga nordiska medborgare har rätt att vistas i Sverige till följd av sitt medborgarskap och behöver inte vända sig till Migrationsverket vid flyttning till landet. Inte heller en person som är avregistrerad från folkbokföringen som försvunnen och som på nytt ska folkbokföras då personens rätta vistelseort i Sverige har blivit känd behöver normalt vända sig till Migrationsverket innan han eller hon gör anmälan till Skatteverket.

Behov av kontroll kan också uppstå i Skatteverkets ärenden om samordningsnummer med identitetskontroll vid personlig inställelse om Migrationsverket inte dessförinnan har gjort en identitetskontroll

som Skatteverket har kännedom om. Behovet gör sig enligt Skatteverket gällande vid både tilldelning och förnyelse av samordningsnummer. Tillstånd från Migrationsverket är nämligen inte en förutsättning för att samordningsnummer ska tilldelas eller förnyas.

Ett kontrollbehov för Skatteverket finns enligt myndigheten också när Skatteverket misstänker felaktigheter när en folkbokförd person eller en person med samordningsnummer vill ändra en uppgift om sin identitet.

Slutligen menar Skatteverket att det även i andra fall kan finnas behov av att myndigheten gör jämförelser mot uppgifter som lagras hos Migrationsverket. Ett sådant exempel är om underlaget i ett ärende där en persons identitet utreds innehåller brister eller om det av annat skäl råder oklarhet kring personens identitetsuppgifter.

Behovet för Skatteverket att i nämnda situationer genomföra kontroller mot Migrationsverkets register gäller enligt myndigheten oavsett om Skatteverket får en träff vid sökning bland de uppgifter som lagras hos Skatteverket eller inte.

Skatteverket har också uppgett att det finns situationer när det normalt sett inte torde finnas något behov av att låta myndigheten göra biometriska jämförelser mot Migrationsverkets register. I linje med vad som sagts ovan gäller det enligt Skatteverket i situationer när det står klart för myndigheten att Migrationsverket i närtid har kontrollerat den enskildes identitet. Det sagda gäller främst icke EES-medborgare med uppehållstillstånd. För en icke EES-medborgare som har beviljats uppehållstillstånd har Migrationsverket fastställt en identitet inom ramen för tillståndsprövningen. Efter att denne har beviljats uppehållstillstånd i den omfattning som krävs för att folkbokföras i Sverige, anmäler han eller hon hos Skatteverket flyttning till Sverige. I samband med den anmälan överlämnar den enskilde sitt pass, identitetskort eller annan motsvarande handling om han eller hon har ett sådant på Statens servicecenter tillsammans med sitt uppehållstillståndskort med lagrad biometri för biometrisk jämförelse. I en sådan situation är enligt Skatteverket den enskildes identitet normalt tillräckligt kontrollerad. Skatteverket har då kännedom om att kontrollen hos Migrationsverket har skett. Förutsatt att den lagrade informationen i uppehållstillståndskortet överensstämmer med den enskilde vid Skatteverkets kontroll, bör det inte finnas något behov för Skatteverket att jämföra biometriska uppgifter från icke EES-medborgare med uppehållstillstånd mot sådana uppgifter i

Migrationsverkets register. Behovet borde enligt Skatteverket bli ännu mindre om Migrationsverket får större möjligheter att kontrollera en enskilds identitet med hjälp av biometriska jämförelser vid myndighetens identitetskontroller i enlighet med förslagen som Utredningen för stärkt återvändandeverksamhet har lämnat (se SOU 2024:80).

Ett kontrollbehov kan dock finnas om en icke EES-medborgare som har uppehållstillstånd har fått ett nytt uppehållstillståndskort utan att ha visat upp sitt tidigare kort, exempelvis på grund av att det först utfärdade kortet är förlorat. När det nya kortet utfärdas har ju Migrationsverket inte möjlighet att jämföra ansiktsbild eller fingeravtryck med ett tidigare kort. Migrationsverket har för närvarande inga möjligheter att jämföra den enskildes ansiktsbild eller fingeravtryck mot sådana som myndigheten har lagrade. Det har emellertid i tidigare utredningsarbete framhållits att det är ovanligt att en person förlustanmäler sitt uppehållstillståndskort och får ett nytt kort utfärdat. Under år 2022 och år 2023 skedde det vid drygt 2 000 tillfällen per år. (Se SOU 2024:80 s. 473.) Vidare har det lämnats lagförslag om införande av möjligheter för Migrationsverket att ta upp en utlännings fingeravtryck och fotografi för verifiering av hans eller hennes identitet i samband med att myndigheten lämnar ut handlingar försedda med biometri. Uppgifterna föreslås i första hand få användas för kontroll mot uppgifterna i ett tidigare utfärdat kort eller bevis. Om en sådan kontroll inte är möjlig att genomföra ska uppgifterna enligt förslaget i stället få kontrolleras mot uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. (Se SOU 2024:80 s. 510 f.) Med en ordning i enlighet med detta förslag blir behovet av att möjliggöra kontroll för Skatteverket av icke EES-medborgare med ett nyligen utfärdat uppehållstillstånd mot uppgifter som finns lagrade hos Migrationsverket mycket begränsat under förutsättning att underlaget inte innehåller brister och det inte av annat skäl råder oklarhet kring personens identitetsuppgifter.

Det kan ifrågasättas om Skatteverket behöver tillgång till samtliga biometriska underlag och biometriska uppgifter i Migrationsverkets register. Som vi sagt i föregående kapitel kräver identitetskontroller genom automatiserad jämförelse av biometriska uppgifter att en handläggare gör en manuell granskning av resultatet/mätdata. För att den arbetsuppgiften ska vara hanterbar får mätdata inte vara för omfattande och måste jämförelsen därmed vara tillräckligt träffsäker. Skatte-

verket har hävdad att det för att så ska bli fallet krävs kontroller av biometriska uppgifter ur både ansiktsbilder och fingeravtryck. Till detta kommer att handläggaren som gör den manuella granskningen har behov av att okulärt kunna jämföra olika ansiktsbilder med varandra. Vidare ger en sökning i flera olika underlag i Migrationsverkets register större möjlighet till träff. Det är fallet om av någon anledning den ena eller andra formen av biometri inte finns tillgänglig hos Migrationsverket. (Se mer i avsnitt 26.2.7.) Enligt Skatteverket är det alltså inte tillräckligt om endast endera av underlagen från ansiktsbild eller underlagen från fingeravtryck får användas vid jämförelse.

Vi instämmer i Skatteverkets bedömningar om de situationer i vilka det finns behov av att Skatteverket har möjlighet att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa mot sådana som lagras hos Migrationsverket.

Åldern på den person som Skatteverket vill kontrollera kan vara av betydelse när det handlar om fingeravtryck. Enligt gällande ordning lagras i Migrationsverkets register fingeravtryck endast för personer som har fyllt 14 år. Enligt lämnat lagförslag av Utredningen för stärkt återvändandeverksamhet ska den åldersgränsen sänkas till sex år. Kan Skatteverket konstatera att det aktuella barnets fingeravtryck inte är lagrade hos Migrationsverket saknar Skatteverket anledning att kontrollera en sådan uppgift mot Migrationsverkets register. Är barnets ålder mera oklart kan det dock finnas skäl till jämförelse även om uppgiftslämnaren hävdar att åldern är lägre än 14 respektive sex år. Det förtjänar i sammanhanget att uppmärksammas att Skatteverket inte har laglig möjlighet att ta upp fingeravtryck från barn under sex år.

27.3.3 Det finns behov av att Migrationsverket får tillgång till ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter hos Skatteverket

Utredningens bedömning: Det finns behov av att ge Migrationsverket möjlighet att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa som myndigheten tar vid identitetskontroller mot sådana uppgifter som vid en reform kommer att lagras hos Skatteverket.

Med nuvarande ordning gäller behovet vid ansökningar om uppehållstillstånd av flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen. Det finns med nuvarande ordning dock inget behov av att jämföra fingeravtryck beträffande barn under 14 år.

Med den ordning som föreslås i SOU 2024:80 gäller behovet när en person första gången ansöker om uppehållstillstånd eller ansöker om förlängning av sådant tillstånd och när en person ansöker om svenskt medborgarskap. Enligt föreslagen ordning finns det dock inget behov av att jämföra fingeravtryck beträffande barn under sex år.

Behovet med dagens ordning

Migrationsverket tar för närvarande upp och behandlar ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter vid ansökningar om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen (asyl), vid tillverkning av uppehållstillståndskort i samband med ansökan om uppehållstillstånd eller i andra fall när uppehållstillståndskort ska utfärdas, vid tillverkning av bevis om uppehållstatus och uppehållskort samt vid ansökningar om Schengenviseringar (se vidare avsnitt 25.1). Till det ska läggas att när det planerade EU-gemensamma in- och utresesystemet (se avsnitt 23.3.3) tas i drift kommer biometri även att få användas för kontroll mot det systemet.

Migrationsverket har under utredningsarbetet framfört att det främst i samband med ansökningar om asyl finns ett behov av att jämföra de biometriska underlag som myndigheten tar och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa mot sådana uppgifter som vid en reform skulle finnas i ett register hos Skatteverket. Skälet är enligt Migrationsverket att det är i dessa fall som myndigheten har tillgång till biometri. En kontroll mot uppgifter i folkbokföringsdatabasen i dessa situationer skulle kunna leda till upptäckt av att den asylsökande redan är folkbokförd eller har tilldelats ett samordningsnummer i en identitet och förhindra att individen beviljas asyl i en annan identitet. Behovet föreligger alltså oavsett om Migrationsverket först gör en jämförelse med uppgifter i myndighetens egna register och får en träff eller inte.

Det förtjänar att framhållas att det egna underlag på vilket Migrationsverket gör sina bedömningar i asylfallen varierar i kvalitet. Som nämnts har Migrationsverket uppgett att passhandlingar har visats upp i endast 15–30 procent av de beviljade asylärendena under de senaste fyra åren. Till detta kommer att kvaliteten av passhandlingarna kan variera kraftigt. Det visar på ett behov av ytterligare möjlighet till kontroll av en enskilds identitet.

Migrationsverket har, liksom Skatteverket, under utredningsarbetet framfört att behovet av att myndigheten får göra jämförelser mot uppgifter som är lagrade hos Skatteverket omfattar både ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa. Även Migrationsverket har som skäl angett att en jämförelse med både underlagen från ansiktsbilder och underlagen från fingeravtryck ger säkrare resultat än om endast endera av underlagen används vid en jämförelse. Myndigheten har påpekat att även om de ansiktsbilder och fingeravtryck som registreras tas av myndigheten kan de vara av skiftande kvalitet. Sämre kvalitet på jämförelsematerialet är som vi framhållit i avsnitt 26.2.7 en omständighet som ökar risken för både falska positiva resultat och falska negativa resultat. Till detta kommer att ansiktsbilder med tiden kan bli ett osäkrare jämförelseunderlag. Vidare har Migrationsverket framhållit att det finns personer som är fysiskt förhindrade att lämna fingeravtryck.

Eftersom Migrationsverket inte får ta upp fingeravtryck för barn under 14 år finns det naturligtvis inget behov eller ens möjlighet av att göra jämförelser av fingeravtryck beträffande sådana barn.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det i samband med asylansökningar, med den ordning som för närvarande gäller, finns ett behov av att ge Migrationsverket möjlighet att jämföra de ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter som myndigheten tar mot sådana som lagras hos Skatteverket. Beträffande behovet att jämföra fingeravtryck gäller det personer som har fyllt 14 år.

Behovet vid föreslagen ordning

Som redan nämnts har det föreslagits att Migrationsverket i ökad omfattning ska få behandla fingeravtryck, fotografier och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa. Migrationsverket ska enligt förslaget ha möjlighet att lagra bland annat sådana uppgifter beträffande alla

som söker uppehållstillstånd i Sverige, oavsett på vilken grund ansökan sker. Vidare föreslås att det ska införas en möjlighet för Migrationsverket att ta upp fingeravtryck och fotografi från den som har uppehållstillstånd i Sverige i vissa ärenden om svenskt medborgarskap i syfte att verifiera den enskildes identitet. Sådana uppgifter ska få användas för jämförelse i första hand med uppgifterna som finns lagrade i sökandens uppehållstillståndskort och i andra hand med uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Enligt förslaget ska uppgifterna under vissa förutsättningar få lagras i Migrationsverkets register. Fingeravtryck och fotografier som finns lagrade i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier föreslås också få användas för att kontrollera om den som ska beviljas svenskt medborgarskap uppfyller kravet på ett hederligt levnadssätt eller en frånvaro av brottslighet, genom att sådana uppgifter får jämföras med uppgifter som finns lagrade i Polismyndighetens register med fingeravtrycksuppgifter. (Se SOU 2024:80 s. 501 ff.)

Liksom vid nu gällande ordning omfattar behovet för Migrationsverket att göra jämförelser med uppgifter hos Skatteverket vid en ordning enligt nu nämnda förslag såväl ansiktsbilder som fingeravtryck och de biometriska uppgifterna som tas fram ur dessa. Migrationsverket har upplyst att behovet av en kontroll av myndighetens egna uppgifter mot ett register med sådana uppgifter hos Skatteverket är störst i tre situationer. Dessa är när en person första gången ansöker om uppehållstillstånd, när en person ansöker om förlängning av uppehållstillstånd och när en person ansöker om medborgarskap.

Kontrollbehovet i de två första situationerna beror, som förklarats ovan, på att en enskild kan försöka skaffa sig skilda identiteter hos Skatteverket och Migrationsverket. Multipla identiteter kan uppkomma exempelvis genom att en person hos Skatteverket har folkbokförts som EES-medborgare (vilket sker utan att Migrationsverket har kontakt med individen) samtidigt som denne hos Migrationsverket har sökt och beviljats uppehållstillstånd som icke EES-medborgare. Beträffande ansökningar om förlängning av uppehållstillstånd behövs en möjlighet för Migrationsverket att kontrollera mot uppgifter som är lagrade hos Skatteverket också för att säkerställa att sökanden är samma individ som tidigare har beviljats uppehållstillstånd och blivit folkbokförd. Behovet för jämförelse med uppgifter som lagras hos Skatteverket finns alltså i nu nämnda situationer oav-

sett om en jämförelse med en enskilds uppgifter med sådana i Migrationsverkets eget register leder till en träff eller inte.

Ett krav för att beviljas medborgarskap i Sverige efter ansökan är att individen har haft hemvist i Sverige under minst fem år. Om den sökande inte har styrkt sin identitet utan endast har gjort den sannolik krävs dock att sökanden har haft hemvist i landet under minst åtta år. Med hemvist avses i sammanhanget att individen vistats legalt i Sverige under denna tid, t.ex. med stöd av uppehållstillstånd eller uppehållsrätt och en avsikt att stanna i landet. Ansökan om medborgarskap behöver inte göras så snart som kvalificeringstiden är uppnådd utan den enskilde kan välja att avvakta ytterligare en tid. Vid ansökan om medborgarskap är det således av vikt att kontrollera att den som beviljas medborgarskap är samma person som har haft uppehållstillstånd och varit bosatt i Sverige. Det har i tidigare utredningsarbete uttalats att det saknas underlag för att kunna bedöma hur stort problemet är att en utlänning beviljas svenskt medborgarskap i en annan identitet än sin riktiga eller att en utlänning som beviljas svenskt medborgarskap är en annan person än den som har beviljats rätten att vistas i Sverige. Trots det bristfälliga underlaget har bedömningen gjorts att risken är reell och konkret. Vidare har det poängterats att avsaknaden av möjligheten att göra kontroller med biometriska uppgifter gör att det är svårt att upptäcka sådant missbruk samt att det i sig är allvarligt att regelverket ger utrymme för sådant missbruk. (Se SOU 2024:80 s. 475.) Behovet av utbyte med Skatteverket av ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa är särskilt starkt i ärenden om medborgarskap, eftersom ett beviljat medborgarskap inte kan återkallas även om det har beviljats på felaktiga grunder.

Vi instämmer i Migrationsverkets bedömningar om de situationer i vilka det finns behov av att Migrationsverket har möjlighet att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa mot sådana som vid en reform kommer att lagras hos Skatteverket.

Eftersom Migrationsverket enligt förslaget inte får ta upp fingeravtryck för barn under sex år finns det naturligtvis inget behov av att göra jämförelser av fingeravtryck beträffande sådana barn. Vidare kommer Skatteverket vid en reform inte heller att lagra fingeravtryck beträffande barn i sådan ålder.

27.4 Antal personer vilkas biometriska uppgifter kan komma att behandlas

27.4.1 Inledning

En prövning av om det är lämpligt att tillgodose de behov som vi i föregående avsnitt har kommit fram till rymmer frågan om hur många personer som skulle träffas av Skatteverkets respektive Migrationsverkets kontroller i den andra myndighetens register. Det är även av intresse för lämplighetsbedömningen hur omfattande de register mot vilka kontrollerna skulle komma att ske är.

27.4.2 Omfattningen av registren

Skatteverket

Som vi angett i avsnitt 26.3 kan antalet ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa som svarar mot behovet att låta Skatteverket lagra sådana uppgifter komma att öka med uppgifter från omkring 200 000 personer varje år. Med en möjlighet att lagra uppgifterna under tio års tid skulle Skatteverket, vid en ordning som motsvarar det behovet, i framtiden kunna förväntas lagra sådana uppgifter beträffande närmare två miljoner personer. Med de begränsningar i en möjlighet för Skatteverket att lagra aktuella uppgifter som vi föreslagit bör gälla vid en reform kan dock antalet personer vars uppgifter lagras antas vara betydligt lägre (se avsnitt 26.8.2 och 26.9.1).

Migrationsverket

Migrationsverket lagrar för närvarande cirka 275 000 fingeravtryck från personer som söker uppehållstillstånd (se SOU 2024:80 s. 478).

En bedömning av omfattningen av ett framtida register efter en reform i enlighet med lämnat förslag i SOU 2024:80 är av flera skäl svår att göra. Omfattningen kan komma att variera beroende på t.ex. omvärldsläget och den politiska utvecklingen i Sverige. För närvarande finns flera utrednings- och lagstiftningsarbeten som kan påverka antalet ansökningar till Migrationsverket. Vidare kan nämnas att längsta tiden för lagring av uppgifter hos Migrationsverket kan påverkas om

förutsättningarna för medborgarskap ändras (se Betänkande av Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap, SOU 2025:1). Om antalet beviljade medborgarskap minskar kan uppgifter komma att lagras hos Migrationsverket under längre tid i fler fall.

Migrationsverket har med beaktande av dessa svårigheter gjort en uppskattning baserad på myndighetens prognos avseende utvecklingen fram till och med år 2027 och utgått från uppgifterna rörande år 2027 (se Migrationsverkets prognos Verksamhets- och utgiftsprognos, oktober 2024, bilaga 3). Migrationsverket uppskattar att antalet personer vilkas uppgifter årligen kommer att lagras hos myndigheten efter att en person för första gången har vänt sig till myndigheten kommer att uppgå till cirka 118 000. Till detta ska läggas att de närmaste åren kommer även uppgifter från personer som ansöker om förlängning av uppehållstillstånd att tillföras registret. Myndigheten uppskattar att de första ett till tre åren som den föreslagna ordningen gäller kommer ytterligare uppgifter från ungefär 86 000 personer som begär förlängning att lagras. Vidare ska enligt den föreslagna ordningen även biometri tas upp i ärenden om medborgarskap. Det kan förväntas ske i cirka 65 000 fall per år. Om ärendet resulterar i beslut om medborgarskap kommer dock uppgifterna inte att lagras. Migrationsverket uppskattar att aktuella uppgifter kommer att tillföras registret från mellan ungefär 100 och 1 000 ärenden varje år. Till detta kommer ansökningar på grund av skyddsbehov, årligen omkring 8 000 förstagångsansökningar och 17 000 ansökningar om förlängningar.

Migrationsverket uppskattar sammantaget att antalet nya registreringar i myndighetens register under de första ett till tre åren kommer att vara 229 000 per år omfattande förstagångsansökningar och ansökningar om förlängningar. Därefter kommer antalet årliga nyregistreringar att sjunka, eftersom de som ansöker om förlängning redan kommer att ha uppgifter registrerade. Antalet nyregistreringar kan därefter enligt Migrationsverket uppskattas till 126 000 per år. På tio års sikt från år 2027 bedömer myndigheten att dess register, inklusive nuvarande lagrade uppgifter, innehåller fingeravtryck, fotografier och biometriska uppgifter från knappt två miljoner personer.

Med beaktande av att huvudregeln om lagring i längst tio år i många fall kan förväntas komma att frångås kan Migrationsverkets register antas bli än mer omfattande efter de första tio åren.

Enligt uppgift i betänkandet av Utredningen för stärkt återvändandeverksamhet har Migrationsverket uppskattat att lagring av fingeravtryck från alla som söker uppehållstillstånd över tid kan komma att omfatta cirka tre miljoner fingeravtryck (se SOU 2024:80 s. 478). I sådana ansökningsärenden föreslås i betänkandet att även fotografier från de enskilda ska få lagras. Till detta ska läggas de övriga fotografier, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa som föreslås ska få lagras i övriga situationer, t.ex. vid ärenden om medborgarskap.

Utredningen har ingen anledning att ifrågasätta Migrationsverkets bedömningar enligt ovan. Det står alltså klart att de fotografier och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som Migrationsverket kan komma att lagra kan förväntas härröra från ett mycket betydande antal personer.

27.4.3 Antalet personer vilka skulle komma att träffas av en möjlighet för Skatteverket och Migrationsverket att söka mot den andra myndighetens register

Skatteverket

Enligt Skatteverket går det inte att få fram uppgifter ur myndighetens statistik som tydligt kan visa hur många personer som skulle omfattas av myndighetens möjlighet att kontrollera deras ansiktshalter, fingeravtryck och biometriska uppgifter mot sådana uppgifter i Migrationsverkets register vid en ordning i enlighet med det behov för myndigheten vi konstaterat i det föregående. Ett riktmärke skulle dock kunna vara de medborgarskap som personer har. Av uppgifterna i tabellen nedan framgår hur många personer med medborgarskap i ett nordiskt land respektive ett övrigt EU-land och ett övrigt land som Skatteverket respektive år beslutade att folkbokföra efter anmälan om flyttning till Sverige. Som konstaterats i avsnitt 27.3.2 kommer det i regel saknas behov av jämförelse med Migrationsverkets register främst när en person nyligen genomgått en identitetskontroll hos Migrationsverket och Skatteverket därmed kan utgå från att personen inte förekommer under andra identiteter där. Personer som det kan bli aktuellt för är som sagt främst icke EES-medborgare med uppehållstillstånd. Det är därmed främst bland personer med medborgarskap i ett "övrigt land" enligt definitionerna i tabellen

nedan som det enligt Skatteverket kan komma att saknas behov av att kontrollera deras uppgifter mot sådana som lagras hos Migrationsverket. Uppgifterna i tabellen omfattar inte de fall där Skatteverket har beslutat att inte folkbokföra en person.

Tabell 27.1 Beslut om folkbokföring efter flyttning till Sverige

	2024	2023	2022
Medborgarskap i nordiskt land	24 139	22 513	21 040
Medborgarskap i övrigt EU-land	21 262	25 309	27 056
Medborgarskap i övrigt land	70 796	46 692	54 340
Totalt	116 197	94 514	102 436

Källa: Skatteverket.

Tabellen nedan innehåller uppgifter om hur många personer med medborgarskap i ett nordiskt land respektive ett övrigt land i EU och ett övrigt land som Skatteverket respektive år beslutade om tilldelning av samordningsnummer för efter att personen styrkt sin identitet. Av tabellen framgår också för hur många av dessa personer det saknas uppgift om medborgarskap, dvs. att de är statslösa. Uppgifterna omfattar inte de fall där Skatteverket har beslutat att inte tilldela en person ett samordningsnummer.

Tabell 27.2 Beslut om tilldelning av samordningsnummer vid styrkt identitet

	2024	2023	2022
Medborgarskap i nordiskt land	3 862	2 240	982
Medborgarskap i övrigt EU-land	12 003	5 046	2 034
Medborgarskap i övrigt land	12 937	4 613	8 350
Statslös	91	13	1
Totalt	28 893	11 912	11 367

Källa: Skatteverket.

Även om en säker uppskattning inte låter sig göras bedömer vi mot bakgrund av redovisad statistik att antalet personer som varje år skulle omfattas av en möjlighet för Skatteverket att jämföra ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter mot sådana som lagras hos Migrationsverket skulle uppgå till omkring 150 000.

Migrationsverket

Enligt nuvarande ordning ansöker omkring 8 000 personer årligen om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Endast dessa skulle enligt det behov som vi konstaterat finns med nuvarande ordning omfattas av Migrationsverkets möjlighet att göra jämförelser mot uppgifter som efter en reform kan komma att lagras hos Skatteverket.

Enligt den ordning som Utredningen för stärkt återvändandeverksamhet föreslagit kommer antalet personer som årligen kan komma att omfattas av Migrationsverkets möjlighet att jämföra uppgifter med sådana som lagras hos Skatteverket att bli betydligt högre. Som sagt uppskattar Migrationsverket att ungefär 229 000 personer per år de första ett till tre åren kommer att få sina uppgifter registrerade. De efterföljande åren uppskattas antalet årligen uppgå till omkring 126 000 personer. Antalet personer som kan komma att omfattas av en möjlighet för Migrationsverket att jämföra uppgifter kan antas vara något högre. Det beror på det konstaterade behovet av att Migrationsverket har möjlighet att jämföra uppgifter även från personer som ansöker om medborgarskap. Uppgifter som tas upp från dessa personer kommer som sagts som huvudregel inte att lagras eftersom myndighetens register inte innehåller uppgifter om svenska medborgare. Migrationsverket har uppskattat att omkring 65 000 personer kan antas ansöka om medborgarskap varje år.

I enlighet med Migrationsverkets lämnade uppgifter bedömer vi att en möjlighet för Migrationsverket att jämföra en enskilds fingeravtryck, fotografi eller biometriska uppgifter varje år skulle träffa mellan 200 000 och 300 000 personer.

27.5 Jämförelse av ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter innebär intrång i den personliga integriteten

Utredningens bedömning: Sådan ytterligare behandling av ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa som det finns behov av att ge Skatteverket och Migrationsverket möjlighet till utgör ett betydande intrång i den personliga integriteten och förutsätter stöd i lag enligt 2 kap. 20 § regeringsformen, artikel 8 i Europakonventionen och artikel 52 i EU:s rättighetsstadga. Sådan möjlighet för respektive myndighet måste vara förenlig med de skyddsbestämmelser för integritetsintrång som finns i EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

I avsnitt 26.4 har vi kommit fram till att den ytterligare behandling i form av användning och lagring av ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa som vi föreslår att Skatteverket ska få möjlighet till utgör ett betydande intrång i den personliga integriteten och förutsätter stöd i lag enligt 2 kap. 20 § regeringsformen, artikel 8 i Europakonventionen och artikel 52 i EU:s rättighetsstadga. Som Utredningen för stärkt återvändandeverksamhet slagit fast utgör föreslagna bestämmelser som ger Migrationsverket utökade möjligheter att behandla ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter också ett sådant intrång och förutsätter stöd i nyss nämnd reglering (se SOU 2024:80 s. 478, 487 och 495 f.).

Av detta följer att även Skatteverkets respektive Migrationsverkets jämförelser av ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas upp vid den egna myndigheten mot sådana som lagras hos den andra myndigheten innebär betydande intrång i den personliga integriteten. Sådan behandling av personuppgifterna kräver alltså också stöd i lag enligt 2 kap. 20 § regeringsformen, artikel 8 i Europakonventionen och artikel 52 i EU:s rättighetsstadga. Vidare måste bestämmelser om sådan behandling vara förenliga med de skyddsbestämmelser för integritetsintrång som finns i EU:s dataskyddsförordning samt dataskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

De risker för den personliga integriteten vi har pekat på i avsnitt 26.4 gör sig gällande också vid en ordning som tillåter utbyte av ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter mellan Skatteverket och Migrationsverket.

27.6 Rättslig grund i svensk rätt

Utredningens bedömning: Rättslig grund för ytterligare behandling av biometriska uppgifter i enlighet med vad Skatteverket behöver är till viss del redan fastställd i svensk rätt. Vid en reform behövs kompletterande och mer preciserade bestämmelser som utgör rättslig grund i folkbokföringslagen och lagen om samordningsnummer. Bestämmelser med rättslig grund bör införas i utlänningsdatalagen.

En möjlighet till ytterligare behandling av biometriska uppgifter omfattas av de ändamål som anges i folkbokföringsdatabaslagen respektive utlänningsdatalagen. Någon ytterligare ändamålsbestämmelse behöver alltså inte införas.

Den utökade behandling av personuppgifter som ett utbyte av sådana uppgifter mellan Skatteverket och Migrationsverket innebär kräver att rättslig grund är fastställd i nationell rätt. Liksom vad gäller en möjlighet för Skatteverket till utökad användning och lagring av personuppgifter är en allmänt hållen sådan grund redan fastställd i svensk rätt genom 2 § förordningen med instruktion för Skatteverket. (Se mer i avsnitt 26.5.) Med beaktande av att nu aktuell personuppgiftsbehandling skulle utgöra ett förhållandevis kännbart intrång och för att intrånget ska bli mer förutsebart behövs enligt vår uppfattning ytterligare kompletterande bestämmelser med en mer preciserad rättslig grund vid en reform (se vidare i avsnitt 27.9).

Rättslig grund för Migrationsverkets nuvarande möjligheter att behandla biometriska underlag och biometriska uppgifter finns i de materiella bestämmelserna i 9 kap. utlänningslagen, som ger myndigheten rätt att ta upp sådana uppgifter, och i 15 § utlänningsdatalagen, där bestämmelser finns som anger att myndigheten får föra register och under vilka förutsättningar uppgifterna får användas. En utvidgad möjlighet till behandling av biometriska underlag och biometriska uppgifter kräver att kompletterande bestämmelser i utlänningsdata-

lagen med en mer preciserad rättslig grund beträffande användning införs vid en reform (se vidare i avsnitt 27.9).

Utredningen för stärkt återvändandeverksamhet har angett att de föreslagna bestämmelserna i utlänningslagen, utlänningsdatalagen och medborgarskapslagen om insamling, lagring och användning av biometriska uppgifter kommer att utgöra den rättsliga grunden beträffande Migrationsverket (se SOU 2024:80 s. 552 f.). Vid en reform i enlighet med den nämnda utredningens förslag behöver de bestämmelserna kompletteras så att de ger Migrationsverket en rättslig grund även för jämförelse mot Skatteverkets lagrade uppgifter.

Sammanfattningsvis behöver alltså nya bestämmelser införas i folkbokföringslagen, lagen om samordningsnummer och utlänningsdatalagen vid en reform.

En möjlighet till ytterligare behandling av biometriska uppgifter i form av utbyte mellan myndigheterna omfattas av de ändamål som anges i 1 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen och 11 § utlänningsdatalagen. Skatteverket får nämligen behandla personuppgifter för att tillhandahålla information som behövs för exempelvis samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter, handläggning av folkbokföringsärenden, fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lag eller förordning samt aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter. Migrationsverket får behandla personuppgifter bland annat om det behövs för handläggning av ärenden i myndighetens verksamhet som rör t.ex. utlänningars inresa i Sverige, utlänningars vistelse eller arbete i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige, mottagande av asylsökande och andra utlänningar och svenskt medborgarskap (se 2 och 11 §§ utlänningsdatalagen). Någon ytterligare ändamålsbestämmelse i de författningarna behöver alltså inte införas vid en reform.

27.7 Myndigheternas åtkomst till personuppgifter

Utredningens bedömning: Utlämnande av information om biometriska underlag och biometriska uppgifter mellan Skatteverket och Migrationsverket bör ske på medium för automatiserad behandling, dvs. genom annat elektroniskt utlämnande än genom

direktåtkomst. Det behövs inga ytterligare bestämmelser till skydd för den personliga integriteten vid en reform.

Vi har i det föregående föreslagit bestämmelser till skydd för den personliga integriteten vid Skatteverkets behandling av fingeravtryck och ansiktsbilder samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa. Motsvarande bestämmelser har föreslagits för Migrationsverkets behandling av sådana uppgifter (se SOU 2024:80). Dessa bestämmelser ger den enskilde skydd även vid den personuppgiftsbehandling som kan ske vid ett utbyte av biometriskt underlag och biometriska uppgifter mellan myndigheterna. Det gäller bestämmelserna om längsta tid för lagring, sekretess och ändamålsbegränsningar. Beträffande personuppgiftsansvar är nuvarande och föreslagna reglering tillräcklig.

Till det ovan nämnda ska läggas att det åtkomstsätt som den mottagande myndigheten har till den andra myndighetens personuppgifter kan utgöra en åtgärd till skydd för den personliga integriteten. EU:s dataskyddsförordning innehåller inte några bestämmelser som uttryckligen reglerar formerna för ett utlämnande. Om ett utlämnande är tillåtet, är det därför normalt upp till den utlämnande myndigheten att avgöra på vilket sätt det ska göras. Den personuppgiftsansvarige ska dock säkerställa en lämplig säkerhetsnivå i förhållande till de risker som ett elektroniskt utlämnande kan medföra (jfr artikel 5.1 f och artikel 32 i EU:s dataskyddsförordning). Utifrån reglering finns i huvudsak två alternativa åtkomstsätt att välja på. Det ena är att Skatteverket respektive Migrationsverket ges direktåtkomst till den andra myndighetens registrerade uppgifter. Det andra är att uppgifterna lämnas ut på medium för automatiserad behandling, t.ex. genom direkt överföring från ett digitalt informationshanteringssystem till ett annat.

Direktåtkomst är en form av elektronisk informationsöverföring som i korthet innebär att den utlämnande myndigheten ger mottagaren möjlighet att hämta information direkt från den utlämnande myndighetens it-system. I begreppet direktåtkomst ligger att den utlämnande myndigheten saknar kontroll över vilka faktiska uppgifter, av de som åtkomst har medgetts till, som den externa parten vid ett visst tillfälle tar del av. Det innebär att uppgifterna anses utlämnade när direktåtkomst upprättas. Direktåtkomst utmärks av att den mottagande myndigheten har en digital och direkt tillgång

till viss information som finns hos den utlämnande myndigheten och som ofta finns på en särskild och avgränsad yta. Åtkomsten kan även begränsas hos den mottagande myndigheten till att avse endast uppgifter som behövs för de arbetsuppgifter den enskilda medarbetaren har. En bestämmelse som tillåter en myndighet att lämna ut uppgifter genom direktåtkomst är inte sekretessbrytande utan kräver sekretessbrytande bestämmelser om direktåtkomsten kommer att träffa sekretesskyddade uppgifter. Eventuell sekretess kan brytas t.ex. genom att en direktåtkomst utformas som en uppgiftsskyldighet eftersom det finns en sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen. (Jfr t.ex. Tullverkets brottsbekämpning – Effektivare uppgiftsbehandling, prop. 2004/05:164, s. 83 och Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution, prop. 2000/01:33, s. 151.)

Vid utlämnande på medium för automatiserad behandling är det den utlämnande myndigheten som rättsligt förfogar över prövningen av om och i så fall vilka uppgifter som ska lämnas ut till mottagaren. Sådant elektroniskt utlämnande avser inte någon särskild form av elektronisk informationsöverföring. Utmärkande för sådant utlämnande är i stället att mottagaren efterfrågar uppgiften och utlämnaren prövar om utlämnandet får och ska genomföras. Den utlämnande myndighetens prövning sker bland annat med beaktande av eventuella regler om sekretess och rättsliga begränsningar av möjligheten att lämna ut uppgifter elektroniskt. Vid utlämnande på medium för automatiserad behandling finns det alltså som utgångspunkt en möjlighet för den utlämnande parten att neka eller stoppa utlämnandet i det enskilda fallet. Utlämnandet sker dock ofta helt automatiserat med en i förväg genomförd sekretessprövning och automatiserade kontroller. Utlämnande på medium för automatiserad behandling innebär som regel att information lämnas ut i elektronisk form på ett sådant sätt att mottagaren kan vidarebearbeta informationen. Vid ett mer omfattande informationsutbyte mellan myndigheter används oftast direkt överföring från ett digitalt informationshanteringssystem till ett annat.

Utgångspunkten för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet är att andra myndigheter får medges direktåtkomst till uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Även för Migrationsverkets verksamhet gäller den utgångspunkten. Skatteverket har t.ex. i myndighetens id-kortsverksamhet direktåtkomst till fotografier i Migrationsverkets

verksamhetsregister. Frågan är dock om en sådan ordning är lämplig också beträffande ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter som myndigheterna lagrar.

Enligt både Skatteverket och Migrationsverket bör utlämnande av information om biometriska underlag och biometriska uppgifter mellan Skatteverket och Migrationsverket ske på medium för automatiserad behandling, dvs. genom annat elektroniskt utlämnande än genom direktåtkomst.

Direktåtkomst anses utgöra ett mer ingripande intrång i den personliga integriteten än utlämnande på medium för automatiserad behandling. Skälet är bland annat att handlingarna som den mottagande myndigheten har direktåtkomst till blir allmänna hos den myndigheten redan i och med tillgängliggörandet. Vid överföring genom utlämnande på medium för automatiserad behandling kan däremot ingen annan information än den som faktiskt lämnas över till mottagaren betraktas som allmän handling hos den myndigheten. Direktåtkomst innebär också många gånger åtkomst till en större mängd material än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Vidare saknar den utlämnande myndigheten vid sådan ordning kontroll över vilka uppgifter som tas fram av den andra myndigheten. Till detta ska läggas att överföring av den information som Migrationsverket för närvarande är skyldigt att lämna till Skatteverket enligt 7 kap. 15 b § utlänningsförordningen, bland annat namn, födelsetid, medborgarskap och fotografi, sker genom utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Vi bedömer sammanfattningsvis att en ordning där uppgiftsöverföringen mellan myndigheterna sker genom utlämnande på medium för automatiserad behandling framstår som mest lämplig vid en reform som täcker de behov som vi har konstaterat i det föregående. En sådan ordning skulle många gånger och med rätt teknisk lösning medföra ett bättre skydd för den personliga integriteten. Hur uppgiftsöverföringen närmare bör ske bestäms vid en reform lämpligen av myndigheterna i samråd.

Någon risk för att Skatteverket eller Migrationsverket vid en reform skulle behandla personuppgifter som hämtas in på medium för automatiserad behandling på ett sätt som inte är avsett torde inte finnas. Skatteverket och Migrationsverket skulle ju inte ha rättsligt stöd för att behandla de mottagna uppgifterna annat än i enlighet med folkbokföringslagen och lagen om samordningsnummer respektive

utlänningslagen. En ordning som innebär att informationsöverföringen mellan Skatteverket och Migrationsverket ska ske genom utlämnande på medium för automatiserad behandling förutsätter därmed inte föreskrifter i lag eller förordning om hur utlämnandet ska ske. (Se prop. 2000/01:33 s. 111 f.) (Beträffande uppgiftsskyldighet för Skatteverket och Migrationsverket se avsnitt 27.10 nedan.)

27.8 Slutlig nödvändighets- och proportionalitetsbedömning

Utredningens bedömning: En ordning som möjliggör utbyte av ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som kan tas fram ur dessa mellan Skatteverket och Migrationsverket är nödvändig och proportionerlig. Den ordningen bör regleras i lag.

Vi har på anförda skäl i avsnitt 26.8 kommit fram till att en ordning som täcker det behov som Skatteverket har av att behandla ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter med de åtgärder till skydd för den enskildas personliga integritet och begränsning beträffande EES-medborgare som vi föreslår är såväl nödvändig som proportionerlig och därmed förenlig med gällande föreskrifter om grundläggande fri- och rättigheter. Motsvarande bedömning har gjorts beträffande föreslagna möjligheter för Migrationsverket till ytterligare behandling av sådana uppgifter (se SOU 2024:80 s. 553 ff.). Frågan är om också bestämmelser som möjliggör utbyte av sådana uppgifter mellan myndigheterna är godtagbara.

I avsnitt 27.3 har vi konstaterat att varken nuvarande eller föreslagna bestämmelser tillgodoser syftet att förhindra förekomst av oriktiga identitetsuppgifter i folkbokföringsdatabasen eller Migrationsverkets register men att ett informationsutbyte mellan Skatteverket och Migrationsverket skulle förbättra möjligheterna att göra det. Vi har funnit att inga mindre ingripande åtgärder än sådant informationsutbyte är tillräckliga för att tillgodose nämnda syfte.

För att inga mindre ingripande åtgärder ska vara tillämpliga i ett enskilt fall krävs att den myndighet som utför en identitetskontroll har gjort en jämförelse mot sådana uppgifter som den myndigheten själv lagrar innan en jämförelse sker mot uppgifter som lagras hos

den andra myndigheten. En möjlighet för Skatteverket respektive Migrationsverket att kontrollera mot uppgifter som lagras hos den andra myndigheten måste därmed förutsätta att en jämförelse mot egna lagrade uppgifter skett först. Ett sådant krav ska gälla enligt de bestämmelser som ska reglera Polismyndighetens åtkomst till uppgifter hos Migrationsverket och som ska träda i kraft den 1 juli 2025. Beträffande den åtkomsten har framhållits att det i det enskilda fallet klart ska framgå att det inte finns andra utredningsåtgärder som den egna myndigheten kan vidta för att utreda den enskildes identitet och som innebär ett mindre integritetsintrång (se prop. 2024/25:37 s. 140). Motsvarande bör gälla i fråga om Skatteverkets och Migrationsverkets informationsutbyte.

Vi har uppmärksammat på ett speciellt fall när det kan ifrågasättas om Skatteverket eller Migrationsverket bör ha åtkomst till den andra myndighetens register. Fallet har beskrivits så att den myndighet som gör en identitetskontroll upptäcker att en enskild redan har en annan identitet registrerad hos den kontrollerande myndigheten. Frågan har då blivit om den myndigheten ska få genomföra en ytterligare jämförelse med uppgifter i den andra myndighetens register. När en oriktighet redan har konstaterats kan det sägas vara tillräckligt att den myndighet som upptäcker oriktigheten underrättar den andra myndigheten för kontroll i det egna registret. Det överensstämmer med det förfaringssätt som nu förekommer när Skatteverket upptäcker en oriktighet (se avsnitt 27.3.1). Från myndigheterna har det dock framhållits att det även efter en konstaterad oriktighet kan det finnas behov av ytterligare kontroller för att utreda den enskildes riktiga identitet. En kontroll i den andra myndighetens register skulle då kunna vara av värde. Vi utgår från att myndigheterna i sin prövning av nödvändigheten av en ytterligare kontroll gör den intresseavvägning som alltid ska göras vid personuppgiftshantering.

Den personuppgiftsbehandling som informationsutbyte rymmer är alltså, med angivet förbehåll, nödvändig.

Visserligen innebär en ordning i enlighet med konstaterat behov om informationsutbyte att ytterligare en myndighet och fler tjänstemän kommer att behandla en enskilds känsliga personuppgifter. Den utökade behandlingen kommer att bli betydligt större om förslagen som Utredningen för stärkt återvändandeverksamhet har lämnat genomförs, än enligt de möjligheter som Migrationsverket för när-

varande har att lagra fingeravtryck och fotografier. Något vidgat syfte för personuppgiftsbehandling blir det dock inte fråga om. Behandlingen kommer i samtliga fall att avse endast identitetskontroll för att förhindra falska, felaktiga, multipla och utnyttjade identiteter. Den tillkommande integritetskränkning det innebär att anställda vid ytterligare en statlig myndighet ska behandla personuppgifterna måste därför anses begränsad.

Det förtjänar i sammanhanget att upprepas att korrekt registrering av identiteter är ett viktigt allmänt intresse. Redan en oriktigt registrerad identitet hos Skatteverket eller Migrationsverket kan få långtgående påverkan på skilda samhällsfunktioner. Det gäller exempelvis om identiteten utnyttjas i brottsliga sammanhang. Grundidentifieringen får också stor påverkan på efterföljande bedömningar av olika myndigheter och andra samhällsaktörer som cementerar en viss identitet för en enskild, såsom vid införskaffande av e-legitimation och pass eller annan identitetshandling.

För att det intrång i den personliga integriteten som en ordning som vi nu behandlar medför ska vara proportionerligt krävs att intrånget är förutsebart (jfr avsnitt 27.6). Det förutsätter enligt vår bedömning att en reglering som möjliggör informationsutbyte mellan Skatteverket och Migrationsverket tydligt anger i vilka situationer det får ske. Beträffande en sådan möjlighet för Migrationsverket uppfylls kravet på förutsebarhet genom att det behov vi har konstaterat är kopplat till de tydligt avgränsade ärenden där behovet finns. Vad gäller Skatteverket är behovet inte lika tydligt avgränsat till vissa specifika ärenden även om vissa skillnader kan visa sig. En möjlighet för Skatteverket som knyts till vissa avgränsade ärenden skulle riskera att vara begränsande om det i ett enskilt ärende finns skäl att kontrollera en enskilds uppgifter mot Migrationsverkets register. Vi bedömer beträffande Skatteverket att kravet på förutsebarhet är uppfyllt även utan att en möjlighet till jämförelse knyts till vissa angivna ärenden.

Vi bedömer alltså att en ordning som täcker det behov som finns av att ge Skatteverket respektive Migrationsverket, såväl enligt nuvarande som enligt föreslagen ordning, möjlighet att jämföra ansiktshalter och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa är proportionerlig. Också sammantagna är föreslagna åtgärder proportionerliga.

De skäl vi har redovisat i avsnitt 26.8.2 för att det är proportionerligt att lagra också barns uppgifter gör sig gällande även här.

En ordning med informationsutbyte bör regleras i lag.

27.9 Innehållet i en ny reglering

Utredningens förslag: Bestämmelser som ger Skatteverket respektive Migrationsverket rätt att vid en bedömning av en enskilds identitet jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa mot sådana uppgifter som är lagrade hos den andra myndigheten införs i folkbokföringslagen, lagen om samordningsnummer och utlänningsdatalagen.

I utlänningsdatalagen införs en bestämmelse som anger att fingeravtryck och fotografier som Migrationsverket för separata register över får användas för jämförelse vid identitetsbedömningar inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Vi har i det föregående bedömt att det är nödvändigt och proportionerligt att Skatteverket och Migrationsverket får jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa mot sådana uppgifter som lagras i den andra myndighetens register efter att en jämförelse har gjorts mot uppgifter som myndigheten själv lagrar. Beträffande Migrationsverket gäller det sagda vid vissa angivna fall. Bestämmelserna i folkbokföringslagen, lagen om samordningsnummer och utlänningsdatalagen behöver därför ändras så att en sådan ordning blir möjlig.

I folkbokföringslagen, lagen om samordningsnummer och utlänningsdatalagen behöver det införas bestämmelser som ger Skatteverket respektive Migrationsverket rätt att vid bedömning av en enskilds identitet jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa mot sådana uppgifter som är lagrade hos den andra myndigheten. Lämpligen införs de nya bestämmelserna i folkbokföringslagen och lagen om samordningsnummer i nya, egna, paragrafer. Den nya bestämmelsen som träffar Migrationsverkets verksamhet bör föras in som en ny punkt i bestämmelsen i utlänningsdatalagen som reglerar användning av lagrade fingeravtryck och fotografier. Paragraferna i folkbokföringslagen och lagen om samordningsnummer bör också innehålla att en jämförelse

med uppgifter om fingeravtryck får göras endast beträffande personer som det finns anledning att anta har fyllt 14 år. Detta motiveras av att Migrationsverket inte får registrera fingeravtryck från barn under 14 år. Det finns inte behov av att införa en motsvarande bestämmelse innehållandes en åldersgräns i utlänningsdatalagen. Skälet är att vårt förslag avseende åldersgränsen vid Skatteverkets registrering är sex år samt att Migrationsverket inte får ta fingeravtryck för en person under 14 år. Migrationsverket kommer alltså inte att ha något material att göra en jämförelse med för personer under den åldern. Det ska dock påminnas om att åldersgränsen även för Migrationsverket har föreslagits bli sex år. Inte heller med den åldersgränsen för upptag av fingeravtryck kommer det dock att finnas behov av en bestämmelse som i ålder begränsar för vilka jämförelse mot Skatteverkets register får ske.

Den nya bestämmelsen i utlänningsdatalagen behöver också ange i vilka ärenden som Migrationsverket får göra jämförelser i Skatteverkets register. Den situation som är aktuell och ska framgå av bestämmelsen överensstämmer med det behov vi konstaterat i avsnitt 27.3.3.

Som vi tidigare påpekat finns ett krav på nödvändighet och proportionalitet för att en myndighet ska få hantera personuppgifter. Det framgår av bland annat EU:s dataskyddsförordning. I linje med vad vi anför i avsnitt 27.8 anser vi ändå att det kan ha ett stort värde att i de enskilda lagar som nu föreslås ändrade ge uttryck för detta grundläggande krav. Därigenom tydliggörs kravet för både den tillämpande myndigheten och den enskilde. En sådan bestämmelse kan enligt vår uppfattning ha ett betydande pedagogiskt värde, inte minst i ett inledande skede när personuppgiftsutbytet kan förväntas att öka markant. I utlänningsdatalagen finns dock redan en bestämmelse som påminner om kravet på proportionalitet och strikt nödvändighet (se 14 § utlänningsdatalagen), varför ytterligare en sådan bestämmelse inte behöver införas i den lagen.

27.10 Särskilt om uppgiftsskyldighet

Utredningens förslag: Skatteverket respektive Migrationsverket blir skyldiga att på begäran av den andra myndigheten lämna ut fingeravtryck, ansiktsbilder och biometriska uppgifter som tas

fram ur dessa som lagras hos myndigheten. Bestämmelser om sådan skyldighet tas in i folkbokföringslagen, lagen om samordningsnummer och utlänningslagen. Skatteverket ska också på begäran av Migrationsverket lämna ut uppgifter om person- eller samordningsnummer, namn, födelsetid, födelseort, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort, distrikt och folkbokföring under särskild rubrik samt medborgarskap. Den nya bestämmelsen om uppgiftsskyldighet för Skatteverket omfattar även dessa uppgifter.

Ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa som lagras hos Migrationsverket och Skatteverket omfattas respektive föreslås omfattas av sekretess enligt 37 kap. 1 § respektive 22 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (se avsnitt 26.6.2). För att möjliggöra ett informationsutbyte mellan Skatteverket och Migrationsverket för sådana uppgifter krävs att denna sekretess bryts. Det kan ske genom bestämmelser om uppgiftsskyldighet för myndigheten. Enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen hindrar sekretess nämligen inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning.

I avsnitt 27.5 har vi slagit fast att en möjlighet för Skatteverket respektive Migrationsverket att jämföra ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas vid den egna myndigheten mot sådana som lagras hos den andra innebär betydande intrång i enskildas personliga integritet. Vi konstaterar i det avsnittet också att behandling som innebär betydande intrång i enskildas personliga integritet kräver stöd i lag enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Eftersom bestämmelser om uppgiftsskyldighet för Skatteverket respektive Migrationsverket är en nödvändig förutsättning för att jämförelser mellan myndigheterna ska kunna ske bör sådan skyldighet följaktligen regleras i lag. För att en uppgiftsskyldighets innebörd ska kunna anses fastställd krävs att det anges vilka myndigheter som träffas av den och mot vilka myndigheter den gäller. Vi bedömer därmed att en reglering i lag som ger myndigheter en generell möjlighet att behandla uppgifter för att fullgöra uppgiftslämnande som överensstämmer med lag eller förordning (se t.ex. 1 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen) inte är tillräcklig. Uppgiftsskyldigheten i sin helhet behöver alltså framgå av lag. (Beträffande att uppgiftsskyldig-

het mellan myndigheter ska regleras i lag, se prop. 2024/25:65 s. 98 och Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel, SOU 2023:69 s. 367 ff.)

Som nämnts har Migrationsverket redan en skyldighet att på begäran av Skatteverket lämna vissa uppgifter, bland annat namn, födelsetid, medborgarskap och fotografi, med stöd av 7 kap. 15 b § utlänningsförordningen. Uppgiftsskyldigheten avseende fotografi enligt nämnd bestämmelse avser överlämnande av fotografier i ett särskilt ärende hos Migrationsverket, för att möjliggöra att Skatteverket kan bedöma porträttlikheten mellan den person som har tilldelats ett uppehållstillstånd av Migrationsverket och den person som finns på bilden på den handling som visas i folkbokföringsärendet (se SOU 2021:57 s. 282 f.). Uppgiftsskyldigheten bedömdes inte innebära ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen. Vidare ansågs vissa uppgifter visserligen vara känsliga, men inga bedömdes vara sådana särskilt känsliga personuppgifter som avses i artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning. (Se SOU 2021:57 s. 314.) Som framgår av stycket ovan bedömer vi att sådan behandling avseende de uppgifter som nu är aktuella innebär betydande intrång i enskildas personliga integritet och att det följaktligen inte är tillräckligt att uppgiftsskyldighet beträffande fotografier som lagras sökbara i register hos Migrationsverket regleras i förordning. För att möjliggöra för Migrationsverket att överlämna fotografier, fingeravtryck och biometriska uppgifter till Skatteverket bör en ny bestämmelse som innehåller uppgiftsskyldighet för myndigheten införas i lag. En sådan bestämmelse bör lämpligen föras in i utlänningslagen.

För närvarande finns ingen bestämmelse om uppgiftsskyldighet för Skatteverket till Migrationsverket. För att möjliggöra informationsöverföring beträffande biometriskt underlag och biometriska uppgifter bör en sådan bestämmelse införas med innehåll att Skatteverket på Migrationsverkets begäran ska lämna ut ansiktsbild, fingeravtryck eller biometriska uppgifter av en enskild. För att Migrationsverkets identitetsbedömning ska kunna genomföras krävs att myndigheten får vissa uppgifter om personen kopplade till det biometriska underlaget och de biometriska uppgifterna samt uppgifter som kan möjliggöra att Migrationsverket kan kontakta den enskilde. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet bör alltså även innehålla att Skatteverket till Migrationsverket, på den myndighetens begäran, ska lämna ut upp-

gifter om namn, identitetsbeteckning om sådan finns, födelsetid, födelseort, adress, folkbokföring under särskild rubrik (det sistnämnda innebär att en enskild är folkbokförd i en kommun men inte på en viss fastighet, se 4 § folkbokföringsförordningen) och medborgarskap. Den nya paragrafen bör införas i folkbokföringslagen respektive lagen om samordningsnummer. Genom placeringen i dessa lagar hålls regleringen som rör Skatteverkets utökade möjligheter att behandla biometriska underlag och uppgifter samlad.

28 Polismyndighetens tillgång till uppgifter hos Skatteverket för brottsbekämpning

28.1 Inledning

De biometriska uppgifter som Skatteverket enligt vårt förslag ska få behandla skulle enligt våra direktiv kunna vara mycket värdefulla för möjligheten att klara upp allvarlig brottslighet. Direktiven framhåller att Biometriutredningen har lämnat förslag som innebär att Polismyndigheten i vissa fall ska få göra biometriska jämförelser med uppgifter i register som inte förs i brottsutredande syfte för att utreda allvarlig brottslighet. Enligt utredningsförslaget ska Polismyndigheten, genom NFC, kunna utföra biometriska jämförelser i register hos andra myndigheter som inte förs i brottsutredande syfte såväl för egen räkning som på begäran av Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket eller Kustbevakningen. Biometriutredningens förslag omfattade passregistret och Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. (Se SOU 2023:32.) I efterföljande proposition har regeringen föreslagit en möjlighet till jämförelse för nämnda myndigheter som omfattar endast Migrationsverkets register (se prop. 2024/25:37).

Vårt uppdrag innehåller att mot denna bakgrund analysera och ta ställning till om Polismyndigheten, på motsvarande sätt som Biometriutredningen föreslår, bör få göra biometriska jämförelser med de uppgifter som behandlas hos Skatteverket i ärenden om folkbokföring och samordningsnummer. En sådan ordning skulle, enligt våra direktiv, göra det möjligt att i vissa fall identifiera och lagföra även sådana personer som inte förekommer i de register som omfattas av Biometriutredningens förslag.

Direktiven tar alltså sikte på att stärka Polismyndighetens brottsutredande verksamhet. Följaktligen ingår det inte i vårt uppdrag att överväga om de personuppgifter vi föreslår ska få lagras hos Skatteverket ska få användas för biometriska jämförelser i Polismyndighetens underrättelseverksamhet. En sådan avgränsning gällde också för Biometriutredningen (se SOU 2023:32 s. 424).

28.2 Förslaget enligt propositionen Biometri i brottsbekämpningen

Regeringen har i nyss nämnda proposition föreslagit att NFC, efter ett beslut av åklagare, ska få använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck med uppgifter om fingeravtryck och ansiktsbilder som finns i de register över fingeravtryck och fotografier som förs med stöd av 15 § utlänningsdatalagen. Enligt förslaget ska en jämförelse endast få göras med registeruppgifter om personer som har fyllt 15 år.

En jämförelse föreslås ska få göras vid en förundersökning om

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,
2. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,
3. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1 §, 3 § första eller andra stycket, 5 a § eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
4. olovlig kårverksamhet eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,
5. spioneri, utlandsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 5, 6 a, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,
6. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

7. brott enligt terroristbrottslagen,
8. försök, förberedelse eller stämpling till nämnda brott om en sådan gärning är belagd med straff, eller
9. ett annat brott om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

Enligt lagförslaget ska en jämförelse även få göras vid en förundersökning om ett brott som kan ligga till grund för en sökning i EU:s gemensamma databas för identitetsuppgifter (CIR) enligt särskilt angivna EU-rättsliga bestämmelser.

Vidare föreslår regeringen i propositionen att en jämförelse enligt ovan ska få göras endast om det finns särskild anledning att anta att det är gärningsmannen som har avsatt fingeravtrycken eller förekommer på ansiktsbilden och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Enligt förslaget ska sökförbudet i 2 kap. 14 § brottsdatalagen inte hindra sökningar enligt ovan i syfte att få fram ett urval av personer grundat på biometriska uppgifter.

Lagändringarna har föreslagits träda i kraft den 1 juli 2025.

Riksdagen har antagit propositionen.

Regeringen angav i huvudsak följande skäl till förslaget (se prop. 2024/25:37 s. 131 ff.).

För att vända den allvarliga brottsutvecklingen i samhället krävs det kraftfulla åtgärder som bidrar till att fler brott klaras upp. Polisen och andra brottsbekämpande myndigheter behöver ges bättre förutsättningar än i dag att använda de tekniska möjligheter som automatiserade biometriska jämförelser innebär i syfte att fler gärningsmän ska kunna identifieras och lagföras. Staten har också en skyldighet att skydda enskildas privatliv och personliga integritet mot intrång som begås av andra enskilda och, om intrång görs, se till att brotten utreds. En förutsättning för att staten ska kunna leva upp till kraven på att upprätthålla rättstryggheten för enskilda är att staten har en välfungerande och effektiv brottsbekämpning. Detta innebär till exempel att myndigheterna behöver ha tillgång till effektiva utredningsverktyg.

Polismyndighetens nuvarande möjlighet att med hjälp av igenkänningsteknik automatiserat jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck av okända gärningsmän från brottsutredningar är begränsat med beaktande av det antal fingeravtryck och ansiktsbilder som myndigheten har tillgång till. Att tillåta biometriska jämförelser med fingeravtryck och ansiktsbilder även i myndighetsregister som primärt förs för andra än brottsbekämpande ändamål skulle vara mycket värdefullt för möjligheten att klara upp fler brott. En sådan reglering skulle väsentligt utöka det jämförelsematerial som polisen kan använda när det finns spår i en

brottsutredning i form av fingeravtryck eller ansiktsbilder från en okänd person som misstänks för brott. Det skulle på det sättet bli möjligt att i vissa fall identifiera och lagföra även sådana personer som inte förekommer i polisens register med biometriska uppgifter. Biometriska jämförelser med de omfattande uppgifter som finns i Migrationsverkets register skulle på ett väsentligt sätt öka polisens och andra brottsbekämpande myndigheters förutsättningar att identifiera den som har begått ett brott i det fall det finns anledning att anta att den misstänkte förekommer i Migrationsverkets register. Detta talar starkt för att biometriska jämförelser med uppgifter i Migrationsverkets register ska få göras.

Biometriska uppgifter kan tillåtas enligt dataskyddsregelverket vid utredning om allvarliga brott. Eftersom det handlar om integritetskänsliga sökningar i myndighetsregister som innehåller fingeravtryck och ansiktsbilder av ett stort antal personer som varken är misstänkta eller dömda för brott bör jämförelse endast få göras inom tydliga ramar som anges i lag. För att uppfylla kraven på absolut nödvändighet och proportionalitet bör metoden regleras i lag och biometriska jämförelser endast komma i fråga vid utredning om så pass allvarliga brott att behovet av mer effektiva verktyg i brottsbekämpningen väger tyngre än det integritetsintrång som de biometriska jämförelserna innebär för de registrerade.

Intresset av att kunna använda fingeravtryck och ansiktsbilder i Migrationsverkets register för biometriska jämförelser vid allvarlig brottslighet väger så tungt att det är motiverat att föreslå att metoden införs även med beaktande av det intrång i den personliga integriteten som jämförande sökningar innebär för de registrerade. Regeringen beaktar i detta sammanhang att det är vanligt förekommande i EU-rätten att biometriska uppgifter som behandlas inom ramen för utlänningsrätten och som i första hand har samlats in för andra ändamål än brottsbekämpning också får användas för att utföra automatiska jämförelser av personuppgifter vid utredning om allvarlig brottslighet. Det gäller bland annat Eurodac, som är ett informationssystem med fingeravtryck av personer över 14 år som har sökt asyl i ett EU-land. Sökningar för brottsbekämpande ändamål kan under vissa förutsättningar också göras med uppgifter i bland annat VIS och med uppgifter i in- och utresesystemet (prop. 2021/22:81). I maj 2019 antog EU förordningarna (EU) 2019/817 och 2019/818 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem (interoperabilitetsförordningarna). Det handlar om system som används på områdena gränser och visering, polissamarbete och straffrättsligt samarbete samt asyl och migration. Förordningarna reglerar bland annat EU:s gemensamma databas för identitetsuppgifter, CIR. I CIR skapas en personakt för varje person som är registrerad i in- och utresesystemet, VIS, Etias, Eurodac och europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister avseende tredjelandssmedborgare (Ecris-TCN). Bland de uppgiftstyper som ska lagras finns bland annat ansiktsbilder och fingeravtryck. Brottsbekämpande myndigheter får i vissa fall söka i CIR för att få informa-

tion om det finns uppgifter om en viss person i in- och utresesystemet, VIS, Etias eller Eurodac.

Under förutsättning att metoden endast ska få användas vid viss allvarlig brottslighet och med särskild restriktivitet anser regeringen att metoden är förenlig med skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, så som detta kommer till uttryck i bland annat regeringsformen, EU:s rättighetsstadga och dataskyddsregleringens krav på att biometriska uppgifter endast får behandlas om det är absolut nödvändigt. Användning av biometriska jämförelser i registren förutsätter att en åklagare bedömt att en jämförelse får göras i ett enskilt fall. När metoden används ska dessutom det skydd för personuppgifter i övrigt som brottsdatalagen och polisens brottsdatalag ställer upp följas i alla delar. Det innebär bland annat att personuppgifterna måste behandlas på ett sådant sätt att risken för diskriminering och felaktig identifiering minimeras. Den som misstänks för brott skyddas dessutom av de regler som gäller vid förundersökning och ytterst genom det högt ställda beviskrav som gäller vid en domstolsprövning i brottmål. Det innebär sammantaget att biometriska jämförelser i Migrationsverkets register enligt regeringen inte gör avkall på de rättssäkerhetskrav som gäller vid behandling av personuppgifter eller vid prövning av om en misstänkt person gjort sig skyldig till ett brott.

28.3 Det finns behov av att Polismyndigheten får göra biometriska jämförelser med de ansiktsbilder och fingeravtryck som vid en reform lagras hos Skatteverket

Utredningens bedömning: Det finns behov av att ge Polismyndigheten möjlighet att i brottsutredande syfte göra biometriska jämförelser med de ansiktsbilder och fingeravtryck som vid en reform lagras hos Skatteverket.

Möjligheten bör inte gälla registeruppgifter om barn under 15 år.

Som framgått av det föregående har regeringen slagit fast att det finns behov av effektivare verktyg för att bekämpa allvarliga brott i samhället. Regeringen har också uttalat att ett sådant verktyg är en möjlighet för brottsbekämpande myndigheter att göra biometriska jämförelser i ett register med omfattande biometriska underlag och uppgifter hos en annan myndighet. Enligt den ordning vi föreslår i kapitel 26 kommer Skatteverket i framtiden att lagra ansiktsbilder

och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa för en stor grupp personer. Många i den gruppen kommer inte att vara registrerade i de register som Polismyndigheten för närvarande kan utnyttja. Dessa omständigheter talar starkt för att Polismyndigheten ska få göra biometriska jämförelser i Skatteverkets register (jfr prop. 2024/25:37 s. 132).

Frågan är om den nyligen beslutade ordning som ger Polismyndigheten möjlighet att söka i Migrationsverkets register gör att behovet av jämförelser med uppgifter som lagras hos Skatteverket blir mindre värdefullt. Enligt Polismyndigheten är så inte fallet och det finns fog för den uppfattningen.

I Skatteverkets folkbokföringsdatabas kommer det, om vårt förslag genomförs, att finnas fingeravtryck och ansiktsbilder från personer som anmäler inflyttning från utlandet, personer som är avregistrerade som försvunna och anmäler sig för folkbokföring, personer som är folkbokförda och vill ändra uppgift om sin identitet och där Skatteverket har begärt att uppgiften ska lämnas vid personlig inställelse, personer som ansöker om samordningsnummer, personer som ska tilldelas samordningsnummer på Skatteverkets eget initiativ eller efter begäran av myndighet eller ett sådant annat organ som regeringen bestämmer, personer som ska få sitt samordningsnummer förnyat samt personer som har tilldelats samordningsnummer och vill ändra en uppgift om sin identitet (se kapitel 26). Vi har gjort en uppskattning om att uppgifter om ett betydande antal, men understigande 200 000 personer, kommer att tillföras databasen varje år. Efter tio års tid skulle uppgifter om uppskattningsvis en dryg miljon personer finnas där. (Se avsnitt 26.3 och 26.8.)

För närvarande lagrar Migrationsverket fingeravtryck från alla som söker uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande (asyl) och som har fyllt 14 år i ett nationellt register. Fotografier lagras i en separat databas. Migrationsverkets register över fingeravtryck innehåller för närvarande ca 275 000 fingeravtryck. Efter en reform i enlighet med lämnat förslag av Utredningen för stärkt återvändandeverksamhet ska Migrationsverket få lagra fingeravtryck (för personer som är minst sex år) och fotografier vid ansökningar om uppehållstillstånd oavsett på vilken grund det sker, vid begäran om förlängning av uppehållstillstånd, vid uthämtande av uppehållstillståndskort, i ärende om avvisning eller utvisning i den utsträckning som det är nödvändigt och under vissa förutsättningar i ärenden

om medborgarskap (se avsnitt 25.1.3). Vi har i det föregående uppskattat att uppgifterna hos Migrationsverket efter tio år kan komma att avse omkring två miljoner personer (se avsnitt 27.4.2).

Såväl folkbokföringsdatabasen som Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier kan alltså komma att rymma uppgifter om ett mycket stort antal personer i så gott som alla åldrar och av ett mycket stort antal nationaliteter. Men det finns viktiga skillnader. Migrationsverkets register får varken nu eller efter en reform innehålla uppgifter om svenska medborgare. Däremot kommer det att finnas biometriska underlag och biometriska uppgifter om sådana medborgare i folkbokföringsdatabasen, om än i begränsad omfattning. Vidare kommer uppgifter från EES-medborgare att vara vanligare hos Skatteverket än hos Migrationsverket, även med den begränsning angående EES-medborgare som vi föreslår. Man kan också räkna med att uppgifter om en stor andel tredjelandsmedborgare kommer att finnas hos endast endera av myndigheterna. Slutsatsen blir att registren inte kommer att överlappa varandra fullt ut. I stället kommer ett stort antal personuppgifter att finnas i antingen folkbokföringsdatabasen eller Migrationsverkets register.

En möjlighet för Polismyndigheten att göra biometriska jämförelser även mot uppgifter hos Skatteverket skulle alltså ytterligare förbättra förutsättningarna för Polismyndigheten att identifiera den som misstänks ha begått ett allvarligt brott.

Det framstår som självklart att Polismyndigheten behöver tillgång till samtliga biometriska underlag och biometriska uppgifter i Skatteverkets register. Polismyndigheten kan nämligen få in spår i form av såväl fingeravtryck som s.k. fotografiskt material (stillbilder och videoupptagningar) och behöver kunna göra jämförelser med båda uppgiftsslagen.

De situationer i vilka Polismyndigheten har behov av jämförelse mot uppgifter som lagras hos Skatteverket får anses vara desamma som de situationer där lagstiftaren ansett det proportionerligt att Polismyndigheten ska kunna göra jämförelser hos Migrationsverket. Det betyder att behovet finns vid en förundersökning om brott med minimistraff om fängelse i två år, vissa andra särskilt angivna brott, försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott och annat brott med ett straffvärde som kan antas överstiga fängelse i två år.

En annan fråga gäller om Polismyndigheten i brottsutredande syfte alltid behöver göra jämförelser i både Skatteverkets och Migra-

tionsverkets register. Många gånger faller det sig nog naturligt till vilket register Polismyndigheten bör vända sig. Misstänks en gärningsman vara t.ex. en återinflyttad svensk medborgare sker jämförelsen naturligtvis i Skatteverkets register, eftersom det bara är där uppgifter om personen kan finnas. Även när polisen misstänker att gärningsmannen är EES-medborgare ligger det närmast till hands att jämföra med uppgifter i det registret. Om däremot misstanken inte kan knytas till något medborgarskap eller någon vistelse i landet måste Polismyndigheten kunna söka bredare och utnyttja både Skatteverkets och Migrationsverkets register. Ofta bör Polismyndigheten kunna utnyttja ett myndighetsregister i taget. Får myndigheten inte träff i det första registret bör det andra kunna användas. Om det däremot finns risk för tidsförlust som kan inverka menligt på brottsutredningen talar det för att Polismyndigheten får göra jämförelser i båda registren samtidigt. Sådana lämplighetsöverväganden bör enligt vår mening kunna överlämnas åt åklagare (se mera nedan).

Särskilda överväganden gör sig gällande beträffande behovet av jämförelser mot uppgifter om barn under 15 år. Barn i den ålderskategorin är inte straffmyndiga och kan därför inte lagföras. (Detta kan dock komma att ändras. Utredningen om sänkt straffminimiålder har föreslagit att personer som begått brott när han eller hon var 14 år ska få dömas till påföljd om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, eller om det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, se Straffbarhetsåldern, SOU 2025:11 s. 40.) Utifrån ett samhällsintresse är det visserligen av mycket stor vikt att även brott begångna av underåriga klaras upp och att barnet får hjälp genom exempelvis stöd genom sociala insatsgrupper. Fotografier och fingeravtryck som tas av barn som misstänks för att ha begått brott före 15 års ålder får inte registreras i de register som förs med stöd av polisens brottsdatalog. Dessa register kan alltså i dagsläget inte användas för att söka efter barn under 15 år som misstänks för brott. Frågan om möjligheterna att samla in, lagra och använda biometriska underlag och uppgifter om brottsmisstänkta personer som inte har fyllt 15 år ska utökas var föremål för utredning när propositionen Biometri i brottsbekämpningen lämnades (se dir. 2023:102, Utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn och unga). I avvaktan på utredningens överväganden och förslag ansåg regeringen att barn under 15 år inte skulle omfattas av regeringens lagförslag om biometriska jämförelser i Migrationsverkets register (se prop. 2024/25:37

s. 140). Utredningen om tvångsmedel mot underåriga har sedan regeringens ställningstagande lämnat förslag om att uppgifter om barn under 15 år i vissa fall ska få registreras i polisens register (se Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare, SOU 2024:93 s. 308 ff.). Utredningen har dock bedömt, med hänvisning till proportionalitet, att det inte bör vara tillåtet att jämföra biometriskas uppgifter från brottsutredningar med motsvarande uppgifter om barn som inte har nått straffbar ålder som finns i register som inte förs i brottsutredande syften. (Se SOU 2024:93 s. 330 f.) Såvitt gäller jämförelser som lagras hos Skatteverket gör vi ingen annan bedömning än den som regeringen gjort. Det innebär att innan en jämförelse görs måste sökunderlaget i registret avgränsas på så sätt att det inte omfattar uppgifter om barn under 15 år.

28.4 Antal jämförelser med uppgifter som lagras hos Skatteverket som skulle kunna komma att ske

Inför prövning av frågan om det är lämpligt att tillgodose Polismyndighetens behov enligt ovan bör det undersökas hur många som skulle träffas av myndighetens jämförelser mot ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriskas uppgifter som tas fram ur dessa som lagras hos Skatteverket. Att göra en uppskattning av det antalet är inte lätt. Ett riktmärke för en uppskattning skulle kunna vara uppgifter om mängd fotografiskt material (ansiktsbilder och videoupptagningar) och oidentifierade fingerspår som finns hos Polismyndigheten.

För närvarande lagras fotografiskt material från brottsutredningar i respektive ärende. Enligt Polismyndigheten är det därför inte möjligt att uppskatta omfattningen av det fotografiska material som myndigheten har. Följaktligen går det enligt Polismyndigheten inte att uppskatta hur många sökningar avseende fotografiskt material som varje år skulle kunna komma att genomföras mot ansiktsbilder som vid en reform kan komma att lagras hos Skatteverket.

Hos Polismyndigheten fanns i december 2024 fingerspår i cirka 140 000 ärenden. Varje ärende kan innehålla ett eller flera spår/fingeravtryck som kan vara såväl oidentifierade som identifierade. De fingeravtryck som är identifierade är inte sökbara på en enskilds personnummer eller fingeravtryck. Identifierade fingeravtryck sparas (icke-sökbara) i aktuellt ärende till dess att ärendet gallras.

Vi har i föregående avsnitt angett vid vilka brott det finns behov av att göra jämförelse mot uppgifter som lagras hos Skatteverket, i huvudsak brott med minimistraff om fängelse i två år och annat brott med ett straffvärde som kan antas överstiga ett sådant straff. Polismyndigheten har under vårt utredningsarbete uppgett att det inte är möjligt att söka fram hur många enskilda oidentifierade spår som finns i fingerspårregistret som kan kopplas till sådana brott. Myndigheten har dock kunnat redovisa att det i december 2024 fanns drygt 13 300 ärenden, dvs. knappt tio procent av samtliga ärenden, som avsåg sådana brott. Polismyndigheten har emellertid inte kunnat beakta brott som inte finns med i uppräknningen men som kan antas ha ett straffvärde överstigande fängelse i två år. Enligt NFC:s uppskattning är ungefär hälften av fingeravtrycken i de drygt 13 300 ärendena identifierade. Det skulle innebära att vid en reform skulle automatisk jämförelse med uppgifter som lagras hos Skatteverket kunna komma att ske med oidentifierade fingerspår från drygt 6 500 ärenden. Detta antal kan dock förväntas öka. Under år 2023 tillfördes fingerspårregistret spår från 2 476 nya ärenden avseende nyss angivna brott. Under år 2024 var motsvarande siffra 2 562.

Som kommer att framgå i nästa avsnitt kommer faktiska jämförelser att få ske i bara en begränsad del av dessa ärenden.

28.5 Åtgärder till skydd för den personliga integriteten

Utredningens bedömning: Samma begränsningar bör gälla vid Polismyndighetens jämförelser med uppgifter hos Skatteverket som vid Polismyndighetens jämförelser med uppgifter hos Migrationsverket.

I beslutad ordning om Polismyndighetens möjligheter att göra biometrisk jämförelser i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier finns åtskilliga begränsningar till skydd för en enskilds personliga integritet. Dessa är bland annat att en åklagare ska fatta beslut om sådan jämförelse, att jämförelse får ske endast under förundersökning beträffande vissa angivna allvarliga brott (se ovan) samt att jämförelse får göras endast om det finns särskild anledning att anta att det är gärningsmannen som har avsatt fingeravtrycket eller förekommer på ansiktsbilden och åtgärden är av synnerlig vikt

för brottsutredningen. Vidare ska den personkrets som berörs av jämförelsen begränsas så långt som det är möjligt samt ska både användning av jämförelse och personuppgiftsbehandlingen dokumenteras enligt förundersökningskungörelsen respektive brottsdatalagen. (Se prop. 2024/25:37 s. 135 ff.) Som skäl för dessa begränsningar angav regeringen i huvudsak följande.

Förslagen syftar till att fler gärningsmän ska kunna identifieras och lagföras. Detta innebär att det endast är ansiktsbilder och fingeravtryck av en misstänkt gärningsman som ska få jämföras med uppgifter i Migrationsverkets register. Det bör inte ställas upp ett krav på att det ska stå klart att personen på spårbilden är gärningsmannen. Ett så högt ställt krav skulle motverka en effektiv brottsbekämpning. Sannolikheten för att personen på bilden är gärningsman bör i stället uttryckas på så sätt att det ska finnas särskild anledning att anta att det är gärningsmannen som förekommer på den bild som ska jämföras. Detta krav innebär att det måste finnas någon faktisk omständighet som med viss styrka talar för att personen på spårbilden är gärningsmannen (jfr prop. 2005/06:178 s. 101 i fråga om hemlig rumsavlyssning). Detta krav är givetvis uppfyllt om brottet har filmats eller fotograferats och det är uppenbart vem som är gärningsman. Men det kan även vara uppfyllt om det till exempel finns vittnesuppgifter eller andra uppgifter som talar för att personen på spårbilden eller som avsatt fingeravtrycken är gärningsmannen.

För att biometrisk jämförelser med uppgifter i Migrationsverkets register ska få göras bör det ställas upp ett uttryckligt krav i lag på att jämförelsen ska vara av synnerlig vikt för utredningen. På så sätt tydliggörs att regleringen, av integritetsskäl, förutsätter en restriktiv tillämpning. Det innebär att behovet av åtgärden måste vara kvalificerat på något sätt för att en jämförelse ska få göras. Systematiska eller rutinmässiga jämförelser med ansiktsbilder och fingeravtryck i Migrationsverkets register får alltså inte förekomma. Det måste finnas ett påtagligt behov av åtgärden i det enskilda fallet. Kravet på att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen innebär också att det ska finnas rimlig anledning att, utifrån vad som är känt om den misstänkte gärningsmannen, anta att han eller hon förekommer i Migrationsverkets register. Därutöver krävs att åtgärden bedöms vara proportionerlig i det enskilda fallet. Det innebär att utrymmet för att utföra en jämförelse är större ju allvarigare brott misstanken avser. Detsamma gäller om den misstänkte gärningsmannen bedöms vara farlig för allmänheten och det av den anledningen är angeläget att denne snabbt kan identifieras. Vidare bör en jämförelse endast komma i fråga om andra mindre ingripande åtgärder har uttömts. Enligt regeringen kan det krav på restriktivitet som bör krävas i detta avseende anses innefattas i kravet på synnerlig vikt (jfr prop. 2023/24:108 s. 51 f. och 88). Som utgångspunkt ska det i det enskilda fallet klart framgå för beslutsfattaren att det inte finns andra utredningsåtgärder som kan föra utredningen framåt och som innebär ett mindre integritetsintrång. Sådana mindre ingripande utred-

ningsåtgärder ska alltså ha uttömts innan en jämförelse med uppgifter i Migrationsverkets register görs. Exempel på sådana åtgärder är uttömmande sökningar i polisens biometriregister, internationella sökningar (till exempel inom ramen för Prümsamarbetet) och sedvanliga utredningsåtgärder som vittnesförhör m.m.

Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier förs inte primärt i ett brottsbekämpande syfte. När det nu föreslås att ansiktsbilder och fingeravtryck i registren ska få användas för biometriska jämförelser för att utreda brott är det därför angeläget att polisen inte behandlar fler personuppgifter än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Det innebär att jämförelsen alltid ska begränsas utifrån relevanta sökkriterier när det är möjligt. Med hänsyn till vad som är känt om den misstänkte gärningsmannen kan det till exempel ofta vara motiverat att avgränsa jämförelsen utifrån ålder eller kön. På så sätt begränsas de personuppgifter som behandlas i Migrationsverkets register i brottsutredande syfte. Att inte fler personuppgifter än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen får behandlas följer redan av 2 kap. 8 § brottsdatalagen och av kravet på att biometriska uppgifter bara får behandlas om det är absolut nödvändigt.

För att en biometrisk jämförelse ska få göras med uppgifter i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier krävs enligt regeringens förslag att jämförelsen ska vara av synnerlig vikt för utredningen. I vissa fall kommer det dessutom att krävas en bedömning av om straffvärdet i det enskilda fallet uppgår till minst två år för att en jämförelse ska få äga rum. Den prövningen är av så kvalificerat slag att den bör göras av en åklagare. Det kan vara en åklagare som antingen redan leder förundersökningen eller som annars behöver ta över den för att fatta beslut om att en biometrisk jämförelse ska göras. När ett beslut väl är fattat får bedömningen av vem som i fortsättningen ska leda förundersökningen göras mot regleringen i rättegångsbalken.

Att användningen av metoden ska dokumenteras i förundersökningsprotokollet följer av 20 och 22 §§ förundersökningskungörelsen. Därutöver behöver Polismyndigheten säkerställa att det finns dokumentation över personuppgiftsbehandlingen, för att på så sätt kunna visa att behandlingen av personuppgifter är författningsenlig och att den registrerades rättigheter skyddas (jfr 3 kap. 2 § brottsdatalagen). Detta är nödvändigt för att det i efterhand ska kunna kontrolleras i vilken utsträckning metoden har använts och om de rättsliga förutsättningarna har varit uppfyllda. Regeringen anser att de bestämmelser som finns i dataskyddsregelverket är tillräckliga och att en dokumentationsskyldighet inte behöver regleras särskilt.

De återgivna skälen gör sig på samma sätt gällande även vid biometrisk jämförelse med uppgifter som lagras hos Skatteverket. Samma begränsningar bör alltså gälla vid Polismyndighetens jämförelser hos Skatteverket som hos Migrationsverket.

28.6 Något sökförbud ska inte gälla

Utredningens bedömning: Sökförbudet i 2 kap. 14 § brottsdatalagen bör inte hindra att Polismyndigheten genomför biometriska jämförelser med ansiktsbilder och fingeravtryck som lagras hos Skatteverket i syfte att få fram ett urval av personer grundat på biometriska uppgifter.

Enligt 2 kap. 14 § brottsdatalagen är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Sökförbudet utgår från syftet med sökningen. Om syftet inte är att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter är sökningen tillåten, även om känsliga personuppgifter används vid sökningen (se prop. 2017/18:269 s. 172). I polisens brottsdatalog finns, för den forensiska verksamheten, ett undantag från sökförbudet för sökningar som görs i syfte att få fram ett urval av personer baserat på biometriska eller genetiska uppgifter. Undantaget är dock begränsat till sökningar i polisens register över dna-profiler, fingeravtryck och signalement (se 6 kap. 5 § polisens brottsdatalog). Motsvarande ska gälla för polisens biometrireger enlig beslutad ordning (se prop. 2024/25:37 s. 14 f.). Enligt beslutad bestämmelse i 6 a kap. 5 § polisens brottsdatalog ska sökförbudet i 2 kap. 14 § brottsdatalagen inte hindra sökningar enligt 6 a kap. i syfte att få fram ett urval av personer grundat på biometriska uppgifter.

Syftet med den biometriska jämförelsen med uppgifter hos Skatteverket skulle vara att få fram en lista över registrerade personer som potentiellt kan vara den person som har avsatt ett fingeravtryck eller som förekommer på en spårbild. Den automatiserade jämförelsen skulle baseras på biometriska uppgifter och skulle träffas av brottsdatalagens förbud mot att göra sökningar för att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter (se prop. 2024/25:37 s. 145). För att möjliggöra biometriska jämförelser med ansiktsbilder och fingeravtryck som lagras hos Skatteverket vid en reform behöver

undantaget från sökförbudet i brottsdatalagen som anges i 6 a kap. 5 § polisens brottsdatalag gälla även jämförelser mot uppgifter hos Skatteverket.

28.7 Rättslig grund i svensk rätt

Utredningens bedömning: Rättslig grund för Polismyndigheten att göra biometriska jämförelser med uppgifter i register som inte förs med stöd av polisens brottsdatalag är redan fastställd i svensk rätt.

En möjlighet till jämförelser med uppgifter i Skatteverkets register omfattas av de ändamål som anges i polisens brottsdatalag. Någon ytterligare ändamålsbestämmelse behöver alltså inte införas i den lagen.

NFC får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att bland annat utreda brott (se 2 kap. 1 § brottsdatalagen). Biometriska uppgifter får behandlas om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen (se 6 kap. 4 § polisens brottsdatalag). Dessa bestämmelser utgör den rättsliga grunden för NFC att utföra biometriska jämförelser (se prop. 2024/25:37 s. 144). För att behandlingen ska vara tillåten krävs dock också att ett särskilt angivet ändamål är uppfyllt. Enligt beslutad ändring i 6 kap. 1 § polisens brottsdatalag får personuppgifter behandlas vid NFC om det behövs för att utföra jämförelser enligt 6 a kap. samma lag (se SFS 2025:135). Genom denna bestämmelse klargörs att NFC har stöd att utföra jämförelser i myndighetsregister som förs i annat syfte än att utreda brott. Som framgår nedan bör bestämmelser som anger förutsättningarna för när Polismyndigheten får genomföra en biometrisk jämförelse med uppgifter som lagras hos Skatteverket införas i nämnt kapitel i polisens brottsdatalag.

28.8 Slutlig nödvändighets- och proportionalitetsbedömning

Utredningens bedömning: En ordning som möjliggör för Polismyndigheten att använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck mot sådana uppgifter som lagras hos Skatteverket är nödvändig och proportionerlig. Den ordningen bör regleras i lag.

Vi har tidigare kommit fram till att en ordning som möjliggör för Polismyndigheten att använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck mot sådana uppgifter som lagras hos Skatteverket behövs för att tillgodose ett viktigt samhällsintresse, nämligen att utreda allvarlig brottslighet och lagföra den som begått sådan brottslighet. Vi har funnit att det intresset inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt, t.ex. genom att Polismyndigheten får utnyttja endast Migrationsverkets register. Ordningen är alltså nödvändig.

Också andra hänsyn ska dock tas vid den slutliga prövningen av ordningens lämplighet. Att tillåta biometriska jämförelser för brottsbekämpande ändamål i Skatteverkets register innebär en inskränkning av skyddet för den personliga integriteten i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, artiklarna 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga samt artikel 8 i Europakonventionen. Vi har i det föregående konstaterat att begränsningar av dessa rättigheter förutsätter att inte bara kravet på nödvändighet utan också kravet på proportionalitet är uppfyllt.

Regeringen har bedömt att biometriska jämförelser av Polismyndigheten i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier är förenlig med nämnda rättigheter (se prop. 2024/25:37 s. 133 ff.). Den ordning med jämförelser i Skatteverkets register som vi behandlat i det föregående ska omgärdas av motsvarande begränsningar, främst till skydd för den personliga integriteten. Utredningen anser att utgångspunkten därför rimligen måste bli att också den ordningen kan anses godtagbar i ett rättighetsperspektiv.

Beträffande den ordning som kommer att gälla för Polismyndighetens sökning i Migrationsverkets register finns dock en möjlighet som bör diskuteras närmare. Det gäller möjligheten att göra biometriska jämförelser vid en förundersökning om ett sådant brott som

kan ligga till grund för en sökning i EU:s gemensamma databas för identitetsuppgifter (CIR). De identitetsuppgifter som finns i CIR omfattar tredjelandsmedborgare. Biometriutredningen anförde i sitt betänkande att det inte är rimligt att föreslå en ordning som innebär att de uppgifter som finns i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier och som är åtkomliga för sökning för Polismyndigheten genom de europeiska systemen (t.ex. Eurodac och VIS), inte är åtkomliga vid en nationell sökning (se SOU 2023:32 s. 461). Regeringen anslöt sig till den bedömningen (se prop. 2024/25:37 s. 138). Detta skäl har inte samma tyngd beträffande de ansiktsbilder och fingeravtryck som kommer att lagras hos Skatteverket efter en reform i enlighet med vårt förslag. Som framgått tidigare kommer, till skillnad från i Migrationsverkets register, en del av de uppgifter som kan komma att lagras hos Skatteverket att härröra från svenska medborgare och andra EES-medborgare. Så är inte fallet i nämnda EU-register. Nämnda möjlighet kopplad till CIR bör därför inte finnas för Polismyndigheten i förhållande till Skatteverket.

Både Skatteverkets och Migrationsverkets register kommer, om lämnade förslag genomförs, att bli mycket omfattande. En viktig skillnad i registrens innehåll är dock att Skatteverkets register, men inte Migrationsverkets register, kommer att innehålla uppgifter om svenska medborgare och, i större utsträckning än Migrationsverkets register, andra EES-medborgare. Denna skillnad bör inte ges någon egentlig betydelse eftersom uppgiftsbehandlingen är densamma oavsett en persons medborgarskap. Det krav på likabehandling som enligt EU-rätten ska gälla mellan medborgare i unionen frångås alltså inte.

Vi vill här också framhålla att det antal jämförelser som Polismyndigheten årligen kan komma att göra i Skatteverkets register inte kan förväntas bli särskilt stort. Såväl uppställda inskränkningar som Polismyndighetens egna uppskattningar talar för det.

Vi bedömer sammantaget att en ordning som täcker Polismyndighetens behov av att under de förutsättningar som från och med den 1 juli 2025 kommer att fastslås i 6 a kap. polisens brottsdatalog, med undantag för brott som omfattas av sökningar i CIR, göra biometrisk jämförelser mot uppgifter som lagras hos Skatteverket är proportionerlig. Också sedda ihop bedömer vi att våra förslag uppfyller kravet på proportionalitet.

Den ordning vi funnit proportionerlig bör regleras i lag.

28.9 Innehållet i en ny reglering

Utredningens förslag: NFC får använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck med uppgifter om ansiktsbilder och fingeravtryck som lagras hos Skatteverket vid förundersökning i nära överensstämmelse med vad som kommer att gälla enligt 6 a kap. polisens brottsdatalog. Bestämmelser om detta införs i polisens brottsdatalog.

Våra förslag kräver ändringar i polisens brottsdatalog. I lagen behöver det införas bestämmelser som ger Polismyndigheten rätt att vid en förundersökning genomföra automatiserad jämförelse med fotografiskt material och fingeravtryck mot ansiktsbilder och fingeravtryck som enligt våra förslag ska få lagras hos Skatteverket. Bestämmelserna bör införas i 6 a kap. polisens brottsdatalog. Möjlighet att genomföra automatiserad jämförelse med uppgifter som kommer att lagras hos Skatteverket bör dock inte finnas vid en förundersökning om ett sådant brott som kan ligga till grund för en sökning i EU:s gemensamma databas för identitetsuppgifter (CIR). 6 a kap. 3 § polisens brottsdatalog bör alltså justeras till att avse endast jämförelser i Migrationsverkets register om fotografier och fingeravtryck.

28.10 Polismyndighetens åtkomst till personuppgifter

Utredningens bedömning: Bestämmelser i folkbokföringsdatabaslagen om direktåtkomst för myndighet till uppgifter i folkbokföringsdatabasen omfattar en möjlighet att Polismyndigheten medges sådan åtkomst till ansiktsbilder, fingeravtryck och biometrisk data som tas fram ur dessa och som lagras hos Skatteverket samt uppgifter om person- eller samordningsnummer, namn, födelsetid, födelseort, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort, distrikt och folkbokföring under särskild rubrik samt medborgarskap.

Utredningens förslag: Skatteverket ska vara skyldigt att på begäran av Polismyndigheten lämna ut fingeravtryck, ansiktsbilder och biometrisk data som tas fram ur dessa som lagras hos

Skatteverket. Bestämmelser om sådan skyldighet ska tas in i folkbokföringslagen och lagen om samordningsnummer. Skatteverket ska också på begäran av Polismyndigheten lämna ut uppgifter om person- eller samordningsnummer, namn, födelsetid, födelseort, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort, distrikt och folkbokföring under särskild rubrik samt medborgarskap. De nya bestämmelserna om uppgiftsskyldighet för Skatteverket ska omfatta även dessa uppgifter.

Beträffande Polismyndighetens åtkomst till personuppgifter hos Skatteverket finns, liksom vid utbyte av myndighetsuppgifter i allmänhet, i huvudsak två alternativa sätt. Det ena är att Polismyndigheten medges direktåtkomst till Skatteverkets registrerade uppgifter. Det andra är att Skatteverket på Polismyndighetens begäran lämnar ut uppgifter på medium för automatiserad behandling.

Vi har i avsnitt 27.7, på där närmare anförda skäl, konstaterat att direktåtkomst är ett mer ingripande intrång i den personliga integriteten än utlämnande på medium för automatiserad behandling. Vi har följaktligen föreslagit att utbyte av personuppgifter mellan Skatteverket och Migrationsverket sker på sistnämnda sätt.

Det finns naturligtvis ett intresse av att begränsa intrånget i den personliga integriteten även vid Polismyndighetens inhämtande av uppgifter från Skatteverket. Till bilden hör dock att Polismyndigheten genom nyligen beslutade lagändringar kommer att ha direktåtkomst till Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier för att göra biometriska jämförelser i dessa register (se prop. 2024/25:37 s. 147). Det ytterligare integritetsintrång som det åtkomstsättet anses innebära utgjorde alltså inget hinder för en sådan reform. Detta talar för att det bör finnas en möjlighet att Polismyndigheten också i förhållande till Skatteverket kan medges direktåtkomst till personuppgifter. Polismyndighetens syfte med att inhämta uppgifter är ju detsamma oavsett om inhämtandet sker från Migrationsverket eller Skatteverket, nämligen att utreda brott. Från Polismyndigheten har också betonats vikten av direktåtkomst för att tillgodose detta syfte, bland annat eftersom det skulle öka snabbheten och träffsäkerheten i förfarandet. Skatteverket har inte framfört några invändningar mot en ordning med direktåtkomst för Polismyndigheten.

Det nu anförda motiverar enligt vår uppfattning bedömningen att det bör finnas en möjlighet att Polismyndigheten också i förhåll-

ande till Skatteverket medges direktåtkomst till de ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa som lagras hos Skatteverket för att genomföra biometriska jämförelser.

I 2 kap. 8 § folkbokföringsdatabaslagen finns en bestämmelse om direktåtkomst för myndigheter till uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Av första stycket framgår att en myndighet får ha direktåtkomst till uppgift om person- eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, distrikt och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen. Enligt paragrafens andra stycke får en myndighet även ha direktåtkomst till ”andra uppgifter” i databasen om myndigheten behöver uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag och får behandla dem. Till ”andra uppgifter” hör bland annat ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter. Sistnämnda stycke stadgar även att direktåtkomst inte får medges om det är olämpligt ur integritetssynpunkt. Bestämmelsen innebär att en prövning ska göras som innefattar behovet av uppgifter av visst slag för att genomföra den mottagande myndighetens uppdrag. För att direktåtkomst ska kunna medges måste bedömningen av den mottagande myndighetens behov och vilka uppgifter myndigheten får behandla göras på ett generellt plan. Bedömningen får göras efter vilken typ av uppgifter den mottagande myndigheten behöver och inte efter behovet i varje enskilt fall. Enligt regeringen omfattar detta att behandlingen ska vara tillåten enligt lag eller förordning. Avgörandet om förutsättningarna för utlämnande på visst sätt är uppfyllda enligt 2 kap. 8 § folkbokföringsdatabaslagen måste ytterst ligga hos Skatteverket. Det ligger dock i sakens natur att bedömningen görs i samverkan med den mottagande myndigheten som naturligen bäst kan bedöma behovet av uppgiften i myndighetens verksamhet. Även bedömningen av om det är olämpligt ur integritetssynpunkt att medge direktåtkomst ligger på Skatteverket. (Se Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket, prop. 2015/16:28 s. 46 ff.)

Polismyndighetens möjlighet till biometriska jämförelser med uppgifter som lagras hos Skatteverket bör vara fastställd i lag och kräva ett beslut av åklagare. Skatteverket får alltså enligt gällande regler medge Polismyndigheten direktåtkomst till de ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa och som vid en reform kommer att lagras hos Skatteverket.

Någon ytterligare bestämmelse som möjliggör åtkomst för Polismyndigheten behöver alltså inte införas.

En bestämmelse som tillåter en myndighet att lämna ut uppgifter genom direktåtkomst är inte sekretessbrytande utan kräver sekretessbrytande bestämmelser om direktåtkomsten kommer att träffa sekretesskyddade uppgifter. Det kan ske genom bestämmelser om uppgiftsskyldighet för myndigheten. Enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen hindrar sekretess nämligen inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning.

Som sagts tidigare omfattas ansiktsbilder respektive föreslår vi att fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur ansiktsbilder och fingeravtryck och som lagras hos Skatteverket ska omfattas av sekretess enligt 22 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (se avsnitt 26.6.2). För att möjliggöra ett informationsutbyte mellan Skatteverket och Polismyndigheten för sådana uppgifter krävs alltså att denna sekretess bryts. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet för Skatteverket till Polismyndigheten beträffande ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa bör följaktligen införas. En sådan uppgiftsskyldighet behöver enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen regleras i lag (enligt samma resonemang som vi anförde i avsnitt 27.10).

Bestämmelsen bör tas in i en ny paragraf i folkbokföringslagen respektive lagen om samordningsnummer. Polismyndigheten behöver vid en reform vissa uppgifter om personen kopplade till det biometriska underlaget och de biometriska uppgifterna. Dit hör uppgifter om person- eller samordningsnummer, namn, födelsetid, medborgarskap och adress. Uppgiftsskyldigheten bör omfatta dessa uppgifter.

29 Polismyndighetens tillgång till uppgifter hos Skatteverket för id-verksamhet

29.1 Inledning

Till Polismyndighetens uppgifter hör att fastställa en persons identitet. Det görs inom myndighetens id-verksamhet. Som vi tidigare har nämnt har det framhållits av myndigheter som har fastställande av identitet som en central arbetsuppgift att myndigheterna för närvarande arbetar alltför ”stuprörsformat” med frågor om identitet. Uppfattningen är att arbetet utförs i alltför stor utsträckning utifrån respektive myndighets uppdrag. Myndigheterna har betonat behovet av en sammanhållen infrastruktur för identitet mellan myndigheter. (Se RiR 2024:12 s. 85 och promemorian Behov av en sammanhållen infrastruktur för identitet av MUR-initiativet Stärkt grundidentitet.) I linje med detta har det under vårt utredningsarbete från flera håll framförts att det skulle vara mycket värdefullt för möjligheterna att förhindra förekomsten av falska, felaktiga, multipla och utnyttjade identiteter i samhället om Polismyndigheten i sin id-verksamhet får möjlighet att göra biometriska jämförelser med uppgifter som behandlas hos Skatteverket.

Polismyndighetens id-verksamhet omfattar för närvarande att utfärda pass och nationellt identitetskort. Som sagts i avsnitt 25.3 och 25.4 har det dock lämnats förslag om att denna verksamhet ska utökas till att rymma även utfärdande av statligt id-kort, som ska ersätta nationellt identitetskort, och statlig e-legitimation. Vi har bedömt att frågan om Polismyndigheten i sin id-verksamhet ska få möjlighet att göra biometriska jämförelser med uppgifter som behandlas hos Skatteverket är en så närliggande fråga till våra direktiv att vi har utrymme att behandla den. I det följande kommer vi därför undersöka

behovet och lämpligheten i övrigt av att Polismyndigheten ges en sådan möjlighet.

29.2 Polismyndighetens id-verksamhet

I avsnitt 25.2–25.4 har vi kortfattat beskrivit gällande och föreslagna ordningar beträffande pass, statligt id-kort och statlig e-legitimation. Som vi nämnt där har regeringen gett Polismyndigheten i uppdrag att utforma och utfärda en statlig e-legitimation på högsta tillitsnivå. Vid utformandet av e-legitimationen ska Polismyndigheten i största möjliga mån beakta förslagen i delbetänkandet En säker och tillgänglig statlig e-legitimation (SOU 2023:61). Polismyndigheten ska enligt uppdraget meddela Regeringskansliet om det finns skäl att avvika från förslagen i delbetänkandet. (Se Regeringsbeslut I.6, 2025-03-27, Ju 2025/00740.) Det uppdraget gör att det finns anledning för oss att i detta sammanhang särskilt beakta nyss nämnda utredningsförslag.

Av särskild betydelse vid bedömningen av Polismyndighetens behov av att i sin id-verksamhet få möjlighet att göra biometriska jämförelser med uppgifter som behandlas hos Skatteverket är vilka personer som Polismyndighetens id-kortsverksamhet kommer att beröra och myndighetens möjligheter att behandla biometriska uppgifter som myndigheten själv tar.

Som sagts utfärdar Polismyndigheten enligt nuvarande ordning pass och nationellt identitetskort för svenska medborgare (se 1, 2 och 4 §§ passlagen och 1 § förordningen om nationellt identitetskort). 2017 års ID-kortsutredning föreslog att ett statligt id-kort ska ersätta både det nationella identitetskortet och identitetskortet för folkbokförda i Sverige som Skatteverket utfärdar. Både 2017 års ID-kortsutredning och Utredningen om säker och tillgänglig digital identitet om införande av statlig e-legitimation har lämnat förslag om att statligt id-kort och statlig e-legitimation ska kunna utfärdas även för personer som inte är svenska medborgare. Enligt 2017 års ID-kortsutrednings förslag ska identitetskort med eller utan funktion som resehandling få utfärdas till svenska medborgare samt ska ett identitetskort utan funktion som resehandling få utfärdas även till personer som inte är svenska medborgare men som är folkbokförda i Sverige enligt folkbokföringslagen (se förslaget till 1 kap. 2 § tredje stycket lag om statliga identitetshandlingar i SOU 2019:14 s. 39).

Enligt förslag av Utredningen om säker och tillgänglig digital identitet om införande av statlig e-legitimation ska statligt medel för elektronisk identifiering få utfärdas till en person som har antingen ett svenskt personnummer enligt folkbokföringslagen eller ett sådant samordningsnummer som tilldelats personer som styrkt sin identitet enligt lagen om samordningsnummer, som inte är förklarad vilande (se förslaget till 5 § första stycket lag om elektronisk identifiering i SOU 2023:61 s. 34).

Enligt gällande ordning tar passmyndigheten en bild och, beträffande personer över sex år, fingeravtryck av en enskild som ansöker om pass (se 6 § andra stycket 1 passlagen och 2 § passförordningen). Fingeravtrycken och ansiktsbilden som Polismyndigheten tar sparas i ett lagringsmedium i passet. Fingeravtrycken samt de biometriska data som tas fram ur avtrycken och ansiktsbilden ska omedelbart förstöras när passet har lämnats ut eller när passansökan har återkallats eller avslagits. (Se 6 a § passlagen.) Fingeravtrycken och ansiktsbilden samt de biometriska data som kan tas fram ur dessa får inte användas vid sökning med hjälp av automatiserad behandling, t.ex. för identifiering av en okänd person (se 6 b § passlagen). Sammanfattningsvis får alltså ansiktsbilden, utan biometriska data, sparas i passregistret medan fingeravtrycken endast får sparas i ett lagringsmedium i passet. Motsvarande regler gäller beträffande nationellt identitetskort (se 3, 4, 16, 18 §§ förordningen om nationella identitetskort).

Enligt de föreslagna ordningarna beträffande pass, statligt id-kort och statlig e-legitimation ska, utöver de ansiktsbilder som tas, även biometriska uppgifter som tas fram ur bilderna lagras i skilda register. Uppgifterna i registren ska få användas genom jämförelser med sådana uppgifter som tas när en enskild ansöker om ett nytt pass, statligt id-kort eller statlig e-legitimation. (Se förslaget till 3 kap. 8 och 13 §§ lag om statliga identitetshandlingar, SOU 2019:14 s. 42 och 43, samt förslaget till 16, 17, 20 och 22 §§ lag om elektronisk identifiering, SOU 2023:61 s. 37 och 38.) Enligt förslaget till 3 kap. 13 § lag om statliga identitetshandlingar ska jämförelse av den ansiktsbild som tas vid ansökningstillfället och de biometriska uppgifter som tas fram ur denna få ske också med ansiktsbilder och biometriska uppgifter som enligt förslag i Ds 2019:5 ska finnas i passregistret enligt 35 § passlagen (se SOU 2019:14 s. 43). Varken den föreslagna passlagen eller förslaget till lag om elektronisk identifiering ger utrymme för

biometriska jämförelser mellan skilda register inom Polismyndighetens id-verksamhet.

Enligt 2017 års ID-kortsutrednings förslag ska den som ansöker om ett statligt id-kort vara skyldig att vid ansökan styrka sin identitet och övriga personuppgifter som krävs för att identitetskort ska kunna utfärdas (se förslaget till 3 kap. 5 § lag om statliga identitetshandlingar, SOU 2019:14 s. 42). Motsvarande krav föreslås av Utredningen om säker och tillgänglig digital identitet gälla vid ansökan om statligt medel för elektronisk identifiering (se förslag till 6 § lag om elektronisk identifiering, SOU 2023:61 s. 34).

29.3 Polismyndighetens identitetsbedömningar kan förbättras genom att myndigheten får tillgång till underlag hos Skatteverket

På Polismyndighetens id-verksamhet måste det av lätt insedda skäl uppställas höga krav avseende riktigheten av uppgifter i den verksamheten. Det gäller inte minst eftersom uppgifterna är av mycket stor betydelse för samhället i stort. Hur falska, felaktiga, multipla och utnyttjade identiteter kan uppstå och riskerna med förekomsten av sådana identiteter har vi beskrivit i avsnitt 26.2 och 27.3.1. Konsekvenser av falska eller olovligt åtkomna identitetshandlingar redovisas även bland annat i SOU 2023:61. Där pekas främst på olika typer av bedrägeribrottslighet, men i förlängningen även annan ekonomisk brottslighet, såsom exempelvis penningtvätts- och bidragsbrottslighet. (Se SOU 2023:61 s. 109 ff.)

De utredningsförslag som avser ärenden om pass, statligt id-kort och statlig e-legitimation syftar till att stärka identitetsförvaltningen i samhället. Föreslagna möjligheter i sådana ärenden till biometriska jämförelser av en nytagen ansiktsbild mot sådana bilder som är lagrade i ett register hos Polismyndigheten kan enligt förslagen förväntas förhindra att en enskild person samtidigt nyttjar flera pass, statliga id-kort eller statliga e-legitimationer under skilda identiteter. Vidare skulle möjligheter för Polismyndigheten att genomföra biometriska jämförelser mellan skilda register i sin egen id-verksamhet kunna förhindra att en enskild innehar ett pass och ett statligt id-kort under skilda identiteter. Eftersom föreslagna ordningar innehåller att ansiktsbilder och biometriska underlag ska få lagras endast

under tio år, förhindrar sådana jämförelser dock inte att en person efter utgången av tioårsperioden använder t.ex. ett pass under en annan identitet.

Ett sätt att ge Polismyndigheten ytterligare underlag till identitetsbedömningar är att ge myndigheten tillgång till ett register hos Skatteverket med biometriska underlag och biometriska uppgifter. Vi har lämnat förslag som möjliggör ett sådant register hos Skatteverket, se kapitel 26. Om våra förslag genomförs kan Skatteverkets identitetsbedömningar förväntas bli säkrare. Det ligger nära till hands att en möjlighet för Polismyndigheten att göra biometriska jämförelser mot ett register hos Skatteverket som innehåller tillförlitliga uppgifter stärker förutsättningarna för Polismyndigheten att göra säkra identitetskontroller. Det gäller åtminstone personer som inte är medborgare i ett EES-land, eftersom Skatteverkets register med vårt förslag till största del kommer att innehålla uppgifter beträffande sådana personer. Risker för oriktiga resultat vid kontroller även mot ett i stort sett tillförlitligt register kan dock förväntas. För det första medför proportionalitetsskäl begränsningar av omfattningen av underlag och uppgifter som kan komma att lagras hos Skatteverket. Register hos Skatteverket kommer, vid en reform, alltså inte att vara fullständiga. För det andra kommer en ”historisk skuld”, med vilket avses att det i tiden före införande av sådana register som vi diskuterar här har skett registreringar av personer under falska, felaktiga eller multipla identiteter som inte kommer att rättas med de förslag vi lämnar, att finnas kvar i myndighetens system under lång tid.

29.4 Polismyndighetens uppgifter om behovet av biometriska jämförelser mot underlag hos Skatteverket

Polismyndigheten har betonat att det endast är jämförelse av biometriska underlag och biometriska uppgifter som myndigheten själv har mot motsvarande underlag och uppgifter som lagras hos andra myndigheter som kan säkerställa att den person som har lämnat biometriska underlag till Polismyndigheten inte har uppträtt under andra identiteter hos andra myndigheter. Enligt Polismyndigheten krävs att biometriska jämförelser görs mot både uppgifter ur ansiktsbilder och ur fingeravtryck. Vidare gäller behovet enligt Polismyn-

digheten oavsett vilken typ av identitetshandling som myndigheten ska utfärda.

Under arbetet med SOU 2023:61 pekade Polismyndigheten på risker med att personer som tilldelats samordningsnummer med styrkt identitet kan få tillgång till statlig e-legitimation. En sådan risk skulle enligt myndigheten vara att en person med samordningsnummer medvetet lämnar ifrån sig kontrollen över sin e-legitimation till någon som avser att använda innehavarens identitet i brottslig verksamhet. Detta förekommer redan för närvarande beträffande befintliga e-legitimationer, såsom BankID. (Se SOU 2023:61 s. 150.) Sådana risker talar för ett behov av särskild kontroll beträffande personer med samordningsnummer. Polismyndigheten har dock framhållit att personnummer ger större tillgång till förmåner i det svenska samhället än vad samordningsnummer gör. Myndigheten har betonat att följderna av oriktigheter med koppling till identiteter därmed ofta blir allvarigare om de gäller en person med ett personnummer.

Det förtjänar till sist att nämnas att Polismyndigheten anser sig ha behov av att få tillgång även till biometriska underlag och biometriska uppgifter som lagras hos Migrationsverket.

29.5 Lämpligheten av att Polismyndigheten får möjlighet att inom id-verksamheten göra biometriska jämförelser mot underlag hos Skatteverket

Utredningens bedömning: Frågan om Polismyndigheten bör få möjlighet att inom id-verksamheten göra biometriska jämförelser med underlag hos Skatteverket bör utredas vidare i ett senare skede.

De konsekvenser för samhället som falska, felaktiga, multipla och utnyttjade identiteter medför och som vi redogjort för i avsnitt 26.2 och 27.3.1 talar starkt för att Polismyndigheten bör ges bästa möjliga förutsättningar till identitetskontroller utifrån vad som är nödvändigt och proportionerligt. Att Polismyndigheten i sin id-verksamhet skulle få tillgång till biometriska underlag och biometriska uppgifter som lagras hos Skatteverket skulle kunna leda till bättre identitetskontroller av Polismyndigheten. Med hjälp av jämförelser mot sådant

material skulle nämligen, åtminstone i vissa fall, risken minska för att en enskild får en fysisk eller elektronisk identitetshandling utfärdad i en annan identitet än den som den enskilde är registrerad i hos Skatteverket.

För att kunna göra en bedömning av hur en ordning för Polismyndigheten att göra biometriska jämförelser mot ett register hos Skatteverket bör vara utformad krävs emellertid att behovet är konkretiserat och utförligt beskrivet. Det är annars inte möjligt att genomföra den nödvändighets- och proportionalitetsbedömning som alltid måste utföras vid reglering av behandling av personuppgifter.

Det behov som Polismyndigheten under vårt utredningsarbete har presenterat är dels allmänt hållet, dels mycket omfattande. Myndigheten kan i nuläget inte närmare precisera i vilka situationer behovet av jämförelser med uppgifter i ett register hos Skatteverket skulle vara som störst. Det beror enligt Polismyndigheten på att det i nuläget råder osäkerhet kring hur regleringen av myndighetens id-verksamhet kommer att se ut framöver. De tre utredningar som rör reform av passlagen respektive införande av statligt id-kort och statlig e-legitimation (Ds 2019:5, SOU 2019:14 och SOU 2023:61) bereds inom Regeringskansliet och har i början av maj 2025 ännu inte lett till någon lagrådsremiss. Polismyndigheten har också hänvisat till att myndigheten helt nyligen har fått uppdraget att utveckla och färdigställa en statlig e-legitimation.

Att det kommer att finnas ett behov för Polismyndigheten att kunna göra biometriska jämförelser mot underlag i ett register hos Skatteverket framstår i och för sig som närmast självklart. Det är emellertid utifrån det underlag vi har fått från Polismyndigheten inte möjligt att nu göra en realistisk bedömning av Polismyndighetens faktiska behov. Exempelvis råder det i nuläget osäkerhet kring i hur stor omfattning statliga id-kort eller e-legitimationer kommer att utfärdas och i hur stor omfattning ansökningar av statliga id-kort och statliga e-legitimationer kan komma att göras av svenska medborgare respektive icke-svenska medborgare med personnummer respektive samordningsnummer. Inte heller är det utifrån underlaget vi har möjligt att göra någon reell bedömning av vilken nytta det skulle ge Polismyndigheten att få möjlighet till de biometriska jämförelser som vi diskuterar här. Till detta, och framför allt, går det inte att på det underlag vi nu har att göra en realistisk bedömning av om det skulle vara nödvändigt och proportionerligt att ge Polismyndig-

heten möjlighet att i sin id-verksamhet göra biometriska jämförelser mot uppgifter i register hos Skatteverket. Den bedömningen är beroende av bland annat vad som händer med de förslag vi lämnat i det föregående, behovets omfattning och hur Polismyndighetens id-verksamhet faktiskt kommer att se ut framöver. Vår uppfattning är därför sammanfattningsvis att de osäkerheter som för närvarande råder gör att det inte går att rättvist bedöma möjligheterna för Polismyndigheten att i sin id-verksamhet få göra biometriska jämförelser med uppgifter som finns i register hos Skatteverket. Frågan bör därför övervägas vidare i annat sammanhang.

DEL V

Övriga frågor och författningskommentarer

30 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

30.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.

De författningsändringar som vi föreslår bör träda i kraft så snart som möjligt. Före ikraftträdandet behövs sedvanlig tid för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet, inhämtande av Lagrådets yttrande och riksdagsbehandling. Förslagen förutsätter i vissa fall anpassning hos de brottsbekämpande myndigheterna, och då främst hos Skatteverket. Det gäller framför allt beträffande de utvidgande möjligheterna att behandla biometriska underlag och biometriska uppgifter. Skatteverket kommer att behöva viss tid för förberedelser, bland annat för att utbilda personal samt utveckla tekniska lösningar. Vidare behöver Skatteverket och Migrationsverket respektive Polismyndigheten tid för samordning och framtagande av systemstöd samt säkerställande av personella resurser. Eftersom det rör sig om lagstiftning som medför möjligheter, och inte skyldigheter, till kontroller och informationsutbyte kan en lösning för faktiskt lagring och informationsutbyte mellan myndigheterna driftsättas först en tid efter ikraftträdande av författningen. Vi bedömer mot denna bakgrund att förslagen bör kunna träda i kraft den 1 januari 2027.

30.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens bedömning: Det finns inget behov av några särskilda övergångsbestämmelser.

30.2.1 Beträffande förslagen i del II och del III

Vi bedömer att våra förslag om utökade möjligheter för Skatteverkets brottsutredare att verkställa tvångsmedel m.m. samt om införande av en ny straffbestämmelse i folkbokföringslagen och om utvidgande av bestämmelsen om ringa fall i samma lag inte föranleder behov av övergångsbestämmelser.

Ny processrättslig lagstiftning ska som utgångspunkt tillämpas genast efter ikraftträdandet. Nya regler ska alltså tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft. Skatteverkets brottsutredare kan alltså använda utökade möjligheter att verkställa tvångsmedel och tvångsmedelslikande åtgärder även i förundersökningar som har inletts innan de föreslagna bestämmelserna träder i kraft. (Se t.ex. prop. 2019/20:64 s. 204 och prop. 2024/25:37 s. 165).

Beträffande det nya föreslagna brottet i folkbokföringslagen – *främjande av oriktig folkbokföring* – kan särskilt nämnas att enligt 5 § lagen (1964:163) om införandet av brottsbalken får ingen dömas för gärning, för vilken inte var stadgat straff när den begicks och att straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Bestämmelsen är tillämplig även inom specialstraffrätten. Övergångsbestämmelser behövs alltså inte.

30.2.2 Beträffande förslagen i del IV

Vi har övervägt om det finns behov av övergångsbestämmelser när det gäller regleringen i föreslagna bestämmelser i folkbokföringslagen, lagen om samordningsnummer och utlänningsdatalagen om sökningar bland de ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter som lagras hos Migrationsverket. Sådan reglering skulle då ta sikte på att endast uppgifter som tillförs registren efter ikraftträdandet får bli föremål för sådana jämförelser.

Som huvudregel gäller att ändamålet med behandlingen av personuppgifter måste bestämmas redan när personuppgifterna samlas in och att ett ändamål inte utan vidare kan läggas till i efterhand (se t.ex. prop. 2018/19:33 s. 110). Det skulle därför kunna hävdas att uppgifter som redan är registrerade i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier inte skulle få användas för biometriska jämförelser om inte uppgifterna samlades in på nytt. Att ansiktsbilder, och i förekommande fall fingeravtryck, sparas i registren sker dock för att identiteten på den registrerade personen ska kunna kontrolleras i olika sammanhang. Den som förekommer i Migrationsverkets register har därför rimligen att räkna med att ansiktsbilderna och fingeravtrycken kan komma att användas i sådana sammanhang. Vi anser mot den bakgrunden att det inte finns hinder mot att låta regleringen gälla för uppgifter som finns i befintliga register (jfr prop. 2005/06:108 s. 10 och 2018/19:33 s. 109 f.). Motsvarande bedömning gjordes av Biometriutredningen beträffande förslaget om införande av 6 a kap. polisens brottsdatalog om sökningar i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier (se SOU 2023:32 s. 513 f.) Regeringen var i efterföljande proposition inte av någon annan uppfattning (se prop. 2024/25:37 s. 164 f.). Några särskilda övergångsbestämmelser i den delen behövs alltså inte.

Som sagts ovan ska ny processrättslig lagstiftning som utgångspunkt tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det innebär att bestämmelserna om möjligheter för Polismyndigheten att göra automatiserade ansikts- och fingeravtrycksjämförelser med ansiktsbilder och fingeravtryck hos Skatteverket även ska tillämpas i förundersökningar som har inletts innan de föreslagna bestämmelserna träder i kraft (se t.ex. prop. 2019/20:64 s. 204 och prop. 2024/25:37 s. 165).

Vi bedömer därmed att det inte behövs några övergångsbestämmelser beträffande våra förslag om utvidgade möjligheter att lagra och använda biometriska uppgifter.

31 Konsekvenser

31.1 Inledning

Enligt våra kommittédirektiv ska vi, utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474), redovisa våra förslags effekter för skyddet av den personliga integriteten samt förslagets betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Enligt kommittéförordningen ska vi även föreslå finansiering för de kostnader som våra förslag ger upphov till. Kommittéförordningen har ändrats efter det att utredningen tillsattes. För oss gäller därför förordningens bestämmelser i 14–15 a §§ i deras äldre lydelse.

Utifrån vad som följer av kommittéförordningen och våra direktiv kommer vi i detta kapitel att redovisa konsekvenserna av de förslag som vi lämnar.

31.2 Förslagen i betänkandets del II

31.2.1 Sammanfattning av våra förslag

Våra förslag syftar till att brottsbekämpande resurser ska användas på ett effektivt och rättssäkert sätt. Förslagen innehåller att Skatteverkets brottsutredare ska få utökade möjligheter att, när det inte finns risk för våld, få verkställa tvångsmedlen penningbeslag, genomsökning på distans, kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys och anhållningsförhör. Förslagen omfattar också utökade möjligheter för brottsutredarna vid Skatteverket att under samma förutsättning få genomföra verkställighetsåtgärden kopiering samt få uppmana den som närvarar vid genomsökning på distans och den som ska förhöras att tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning. Enligt förslagen ska Skatteverket också få vissa andra utökade möj-

ligheter. Flest ändringar och tillägg i författning föreslås i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

31.2.2 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna

Övergripande bedömning

En ordning där Skatteverkets brottsutredare genomför åtgärder som för närvarande utförs av personal vid Polismyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten medför att sådana resurser frigörs inom de sistnämnda myndigheterna. Möjligheten för brottsutredare vid Skatteverket att genomföra kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys är det förslag som vi bedömer i högst grad minskar behovet av polisiära resurser. En sådan påverkan kan antas bli störst för Ekobrottsmyndigheten eftersom det främst är polismän där som för närvarande utför registertopsningar i ärenden som handläggs av Skatteverket. Även hos Polismyndigheten kommer vissa resurser att frigöras. Som nämnts i avsnitt 12.6.7 genomför polismän hos de myndigheterna minst 600 registertopsningar per år av brottsmisstänkta i ärenden som handläggs av Skatteverket. Registertopsningarna sker oftast i Skatteverkets lokaler. Skatteverket har uppskattat att det minskade arbetet för polismän skulle motsvara ungefär en till två årsarbetskrafter om utredare vid Skatteverket får verkställa registertopsningar. Denna beräkning omfattar polismäns restid till och från Skatteverkets lokaler. Ekobrottsmyndigheten har uppskattat att registertopsning åt Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet för polismän vid Ekobrottsmyndigheten lågt räknat motsvarar arbete under knappt 22 arbetsveckor om 40 timmar. Vi har inte anledning att ifrågasätta nämnda uppskattningar.

Sammantaget bedömer vi, utifrån Skatteverkets och Ekobrottsmyndighetens uppskattningar, att förslagen kommer att frigöra polisiära resurser inom Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten motsvarande omkring två årsarbetskrafter.

Vidare har vi gjort bedömningen att förslagen medför effektivitetsvinster i handläggningen även av enskilda ärenden genom bättre utnyttjande av befintlig kompetens inom Skatteverket. Det blir följden av att en brottsutredare som är på plats och insatt i ärendet utför åtgärderna i stället för att en oinvid person behöver läsa in sig på ärendet och bege sig till Skatteverket.

Frigjorda resurser inom Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten kan i förlängningen leda till att flera förundersökningar kan genomföras. Det kan i sin tur leda till en ökning av antalet åtal, lagföringar och insatser för Kriminalvården. De resurser som vi bedömer frigörs är dock så begränsade att dessa följer knappast får någon betydelse för åklagarväsendet, de allmänna domstolarna eller Kriminalvården.

Kostnader för Skatteverket

Skatteverket har uppgett att myndigheten bedömer att förslagen inte kommer att medföra ökad arbetsbelastning för brottsutredare där. Myndigheten har då pekat på att dess brottsutredare redan enligt nuvarande ordning normalt är närvarande när polispersonal utför de arbetsuppgifter som vi föreslår ska kunna utföras av Skatteverkets brottsutredare. Förslagen innebär dock att Skatteverket kommer att få ökade kostnader för utbildning av personal, främst för att verkställa kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys och för att hålla anhållningsförhör. Skatteverket bedömer att kostnaden för sådan utbildning ryms inom ordinarie utbildningsbudget.

Skatteverket kommer med anledning av förslagen att få ökade kostnader för utveckling av it-stöd. För att myndigheten ska kunna utföra kroppsbesiktning genom tagande av ett prov för dna-analys krävs utvecklingsarbete för att få åtkomst till Polismyndighetens biometriregister. Dessa utvecklingskostnader bedömer Skatteverket ryms inom myndighetens ordinarie budget för utveckling av it-stöd.

Vi har ingen anledning att göra en annan bedömning än Skatteverket. Bedömningen blir alltså att förslagen inte medför behov av ytterligare anslag till Skatteverket.

Kostnader för Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten

Såväl Ekobrottsmyndighetens expert i utredningen som Polismyndigheten har uppgett att förslagen om utökade möjligheter för Skatteverket att verkställa tvångsmedel m.m. inte leder till några beaktansvärda ekonomiska konsekvenser för respektive myndighet.

Åklagarmyndighetens expert i utredningen har framhållit att förslagen inte kommer att påverka myndigheten eftersom det inte är Åklagarmyndighetens resurser som tas i anspråk vid verkställighet av tvångsmedel eller liknande åtgärder.

Vi ansluter oss till myndigheternas bedömningar.

31.2.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Syftet med de förslag vi har gett är, utöver att bättre utnyttja kompetensen hos Skatteverkets brottsutredare, främst att frigöra polisiära resurser inom Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten. Det kommer att medföra att ytterligare polisiära resurser kan nyttjas där polispersonals kompetens verkligen behövs. Rätt utnyttjade kan de frigjorda resurserna leda till att något fler brott utreds och till ökad lagföring.

Vi har i avsnitt 12.6.7 redogjort för den förbättrade förhörssituation som kan antas bli följden av att Skatteverkets brottsutredare, i stället för polismän, genomför registertopsningar. Med en förbättrad förhörssituation kan man förvänta sig ett mer givande förhör och därmed ett bättre beslutsunderlag för åklagaren.

Avslutningsvis vill vi framhålla att förslagen innebär att Skatteverket får ett något större och mer uttalat ansvar för att utreda brott. Det kan sägas ge en positiv inverkan på det brottsbekämpande arbetet över lag.

31.2.4 Konsekvenser för den personliga integriteten

Våra förslag medför att fler yrkeskategorier än för närvarande får tillgång till känsliga uppgifter om enskilda personer. Som exempel kan nämnas uppgifter om biometriskt underlag (se avsnitt 12.6.7) och förekomst i polisens biometrireger (se avsnitt 12.7.1). Skillnaden mot nuvarande ordning kan dock inte antas bli särskilt betydande. Det beror på att Skatteverkets brottsutredare redan nu normalt medverkar vid eller är närvarande vid hantering av uppgifter som av integritetsskäl är känsliga, t.ex. vid genomsökning på distans eller registertopsning. Våra förslag om utökade möjligheter för Skatteverkets brottsutredare att verkställa tvångsmedel m.m. inne-

bär följaktligen knappast något utökat intrång i den personliga integriteten.

31.2.5 Övriga konsekvenser

Enligt vår bedömning förväntas förslagen inte få några andra konsekvenser av betydelse som är av de slag som anges i 14–15 a §§ kommittéförordningen i paragrafernas äldre lydelse.

31.3 Förslagen i betänkandets del III

31.3.1 Sammanfattning av våra förslag

I syfte att säkerställa korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen och förbättra brottsbekämpande myndigheters förutsättningar att beivra organiserad och systematisk brottslighet lämnar vi förslag om att en ny straffbestämmelse – främjande av oriktig folkbokföring – ska införas. Vidare föreslår vi att tillämpningsområdet för ringa fall av folkbokföringsbrott ska utvidgas. Förslag till ändringar och tillägg i författningar ges främst i folkbokföringslagen.

31.3.2 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna

Den nya straffbestämmelsen som vi föreslår kan antas leda till anmälningar till brottsbekämpande myndigheter och åtföljande åtal. Anmälningarna, bland annat från Skatteverket, kan förväntas inkomma till främst Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten. Det nya brottet kan dock även komma att påverka Ekobrottsmyndigheten genom att misstanke om främjande av oriktig folkbokföring kan förväntas förekomma i förundersökningar om ekonomisk brottslighet där sådant brott varit ett led i ett större brottsupplägg.

Med fler åtal följer fler lagföringar med åtföljande ökad arbetsbelastning hos de allmänna domstolarna och Kriminalvården.

Skatteverket har uppgett att en säker bedömning av påverkan för myndigheten inte går att göra. Myndigheten uppskattar dock att införandet av den nya straffbestämmelsen skulle kunna leda till att myndigheten gör ytterligare omkring 100 anmälningar per år. Skatteverket bedömer dock att tillkommande tidsåtgång för arbetsuppgiften blir

begränsad och därmed inte medför några ökade kostnader för myndigheten.

Enligt Polismyndigheten kommer inte den föreslagna nya straffbestämmelsen att medföra några beaktansvärda konsekvenser för myndigheten.

Från Åklagarmyndigheten har framförts att det är svårt att göra någon uppskattning av vilken påverkan det nya brottet kommer att ha på myndighetens resurser. Det har pekats på att det inte finns några tillförlitliga uppgifter om omfattningen av de förfaranden som kommer att träffas av den nya straffbestämmelsen. Även från Ekobrottsmyndigheten har uppgetts att omfattningen av ökningen av antalet förundersökningar är svår att uppskatta.

I linje med nämnda myndigheters bedömningar är vi av uppfattningen att den nya straffbestämmelsen inte kommer att medföra annat än en marginell ökning av arbetsbelastningen för anmälare, brottsutredare, åklagare, allmänna domstolar och Kriminalvården. Den nya straffbestämmelsen torde följaktligen inte medföra kostnader som inte ryms inom respektive myndighets nuvarande ekonomiska ramar.

Det utvidgade tillämpningsområdet för ringa fall av folkbokföringsbrott kan knappast antas leda till någon kostnadsökning hos någon myndighet. Förslaget innebär nämligen att något fler gärningar än för närvarande blir straffria och att detta kommer att tydliggöras för brottsbekämpande verksamheter. Antalet anmälningar från Skatteverket till Åklagarmyndigheten kan alltså antas minska. Skatteverket har dock framhållit att minskningen blir begränsad. Myndigheten har beräknat att av de anmälningar som görs för närvarande kommer endast en mindre del – cirka fem till tio procent – inte att göras efter den föreslagna reformen.

31.3.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Vi har i våra överväganden pekat på att folkbokföringsfel med koppling till bosättning kan få stor påverkan på samhället. Som vi framhållit utgör folkbokföringsdatabasen ett viktigt verktyg för flera myndigheter, bland annat vid identifiering av en enskild och vid utbetalning av bidrag. Felaktig folkbokföring har i flera sammanhang använts som verktyg för att begå annan, ofta grov och organiserad

brottslighet. (Se kapitel 16.) Vi bedömer att den föreslagna straffrättsliga regleringen kan få brottsförebyggande effekter. Vi anser också att den nya straffbestämmelsen därmed kan leda till att skapa ett bättre beslutsunderlag för myndigheter i ärendehandläggningen genom att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen i större utsträckning är riktiga.

Vidare har såväl Åklagarmyndighetens som Ekobrottsmyndighetens experter i utredningen framfört att den nya straffbestämmelsen kan antas medföra ett ökat incitament för myndigheterna att utreda gärningar av s.k. möjliggörare i samband med utredningar om andra brott, såväl ekonomisk brottslighet som brott enligt folkbokföringslagen. Ett skäl till det ökade incitamentet är den högre straffskala som föreslås gälla för brottet. Vi gör ingen annan bedömning.

31.3.4 Övriga konsekvenser

Enligt vår bedömning förväntas förslagen inte få några andra konsekvenser av betydelse som är av de slag som anges i 14–15 a §§ kommittéförordningen i paragrafernas äldre lydelse. Vidare är vi av uppfattningen att förslagen inte kommer att få några beaktansvärda konsekvenser för den personliga integriteten.

31.4 Förslagen i betänkandets del IV

31.4.1 Sammanfattning av våra förslag

Våra förslag innehåller att Skatteverket ska få utökade möjligheter att behandla biometriska underlag och biometriska uppgifter vid identitetsbedömningar. Skatteverket ska enligt förslagen få jämföra sådana underlag och uppgifter som myndigheten tar mot sådana som finns synliga på t.ex. en identitetshandling och mot sådana som lagras hos myndigheten eller hos Migrationsverket. Vidare ska Migrationsverket enligt våra förslag få möjlighet att i syfte att bedöma en enskilds identitet jämföra biometriska underlag och biometriska uppgifter som myndigheten tar mot sådana underlag och uppgifter som lagras hos Skatteverket. Vi föreslår också att Polismyndigheten, genom NFC, vid förundersökning om vissa allvarliga brott ska få använda sig av automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck av oidentifierade gärningsmän

med motsvarande uppgifter i Skatteverkets register. En sådan jämförelse ska få göras på begäran av den egna myndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen.

Det huvudsakliga syftet med förslagen är att ytterligare stärka identitetskontrollen i samband med bland annat etablering av en identitet i Sverige. På så sätt stärks identitetsförvaltningen hos Skatteverket och Migrationsverket samt skapas trygghet och säkerhet för medborgarna och motverkas missbruk och bedrägerier som drabbar alla delar av samhället.

31.4.2 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna

Kostnader för Skatteverket

Förslagen medför nya uppgifter för Skatteverket och orsakar behov av omfattande teknisk utveckling. Tillkommande kostnader för detta inkluderar både initiala utvecklingskostnader och kostnader för löpande förvaltning.

Skatteverket har uppgett att den samlade utvecklingskostnaden för myndigheten är svår att uppskatta men att kostnaden troligen kommer att uppgå till omkring mellan 20,5 miljoner kronor och 26,5 miljoner kronor. Den utvecklingskostnaden omfattar cirka 16,5 årsarbetskrafter med upphandling och it-utveckling för cirka 16,5 miljoner kronor samt teknikdrivna kostnader om omkring fyra till tio miljoner kronor. Beträffande möjligheten till lagring och utbyte av biometriska uppgifter mellan Skatteverket och Migrationsverket respektive Polismyndigheten tillkommer förvaltningskostnader. Skatteverket uppskattar att förvaltningskostnaderna årligen kommer att uppgå till 2–2,6 miljoner kronor. Visserligen uppger Skatteverket att myndighetens uppskattningar är osäkra. Vi har dock ingen anledning att ifrågasätta dessa uppskattningar.

Som vi framfört i våra överväganden kräver en automatiserad jämförelse av biometriska underlag även en manuell kontroll av resultatet av jämförelsen. I vissa fall kan också en fördjupad manuell granskning komma att krävas. Skatteverket har uppgett att kompetens för fördjupad identitetskontroll behöver inrättas, en s.k. ”back-office”-funktion. Enligt myndigheten kan det ske på olika sätt. Ett alternativ är att Skatteverket skaffar kompetens genom egen personal med

kunskap om granskning av biometriska underlag och biometriska uppgifter. Ett annat alternativ är att Skatteverket köper in nödvändiga tjänster. Vidare kan ett framtida nationellt id-center medföra förutsättningar för att på ett mer sammanhållet och effektivt sätt bidra med sådan kompetens. Valet av metod för att möta behovet är enligt Skatteverket beroende av teknikval, fortsatt samverkan mellan myndigheter och andra initiativ som innebär förändringar eller utökade uppgifter kring kontroll av identitet. Skatteverket har med beaktande av nämnda osäkerhetsmoment uppskattat att en anslagshöjning om 10–15 miljoner kronor krävs för att upprätthålla nödvändig kompetens. Vi har ingen anledning att ifrågasätta denna uppskattning.

De utökade möjligheterna till lagring och användning av biometriska underlag och biometriska uppgifter kommer att medföra behov av att anpassa arbetsbeskrivningar och genomföra utbildningsinsatser för handläggare på Skatteverket och på Statens Servicecenter. Vidare har Skatteverket uppgett att myndigheten med anledning av förslagen kommer att behöva genomföra externa informationsinsatser. Insatserna bör enligt Skatteverket riktas mot de personer som kommer att genomgå identitetskontroller och beträffande vilka myndigheten kan komma att lagra biometriska underlag och biometriska uppgifter. Även de aktörer som tar del av uppgifter från Skatteverket bör vara mottagare av insatserna. Skatteverket har bedömt att kostnaderna för nämnda utbildnings- och informationsinsatser rymms inom myndighetens befintliga anslag.

Sammanfattningsvis bedömer vi mot bakgrund av det ovan sagda att förslagen för Skatteverket medför engångskostnader om 20,5–26,5 miljoner kronor samt ett behov av en årlig anslagshöjning om 12–17,6 miljoner kronor.

Kostnader för passmyndigheterna

Våra förslag får påverkan på verksamheten hos passmyndigheterna. Även dessa kommer att få tillkommande arbetsuppgifter i form av främst informationsöverföring till och från Skatteverket. Upptag av ansiktsbilder och fingeravtryck utgör dock ingen ny uppgift för myndigheterna. De nya arbetsuppgifterna kan förväntas medföra behov av viss teknisk utveckling med medföljande utvecklingskostnader.

Dessa arbetsuppgifter kan dock förväntas bli begränsade. Kostnaden för ny teknisk utrustning och teknisk utveckling vid de utlandsmyndigheter som är aktuella ska bekostas av den i Sverige som har ansvar för utlandsmyndigheternas tekniska utrustning och it-stöd. För närvarande är det Migrationsverket och tillkommande kostnader ska hanteras inom den myndighetens befintliga ekonomiska ramar. (Se prop. 2021/22:276 s. 134–135). Vi bedömer dock att våra förslag inte ger någon kostnadsökning för passmyndigheterna som inte ryms inom befintliga anslag.

Kostnader för Migrationsverket

Som nämnts förvaltar Polismyndigheten för närvarande Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Migrationsverket arbetar dock med att ”hämta hem” sitt register och ska införskaffa ett eget ABIS-system (Automated Biometric Identification Systems), bland annat för att möjliggöra redan beslutat informationsutbyte avseende biometriska underlag och biometriska uppgifter med Polismyndigheten. De tekniska förutsättningarna för automatiserade jämförelser och grundläggande funktionalitet för den typen av utbyten kommer alltså redan att finnas inom Migrationsverket vid genomförande av våra förslag. Migrationsverket har uppgett att utvecklingen av en liknande lösning av utbyten av biometriska underlag och uppgifter mot Skatteverket inte bör vara tekniskt komplicerad eller kräva betydande resurser. I samband med ett genomförande av våra förslag kommer även anpassningar av Migrationsverkets ärendehanteringssystem sannolikt att behöva genomföras. Vidare kommer handledningar och rutiner inom myndigheten att behöva uppdateras. Migrationsverket har bedömt att nämnda åtgärder inte kommer att kräva några betydande resurser. Vidare har myndigheten uttalat att någon direkt påverkan på personalbehov till följd av förslagen inte förutses.

Det ovan framförda motiverar slutsatsen att förslagen inte föranleder någon kostnadsökning av betydelse för Migrationsverket.

Kostnader för Polismyndigheten

Polismyndigheten kommer inom kort att ha möjlighet att använda sig av automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck av oidentifierade gärningsmän med motsvarande uppgifter i Migrationsverkets register. Vidare utnyttjar Polismyndigheten redan Migrationsverkets fingeravtrycksregister för automatiserade fingeravtrycksjämförelser i brottsutredande syfte efter beslut i enskilda fall. De tekniska förutsättningarna för biometrisk jämförelse finns alltså redan på plats. En viss mindre utvecklingskostnad kan enligt Polismyndigheten dock uppkomma för att upprätta tekniska lösningar för att möjliggöra informationsutbyte mellan myndigheterna under föreslagna förutsättningar. Polismyndigheten har bedömt att förslagen inte medför behov av mer personal eller utbildning och att den ytterligare jämförelsen, som kan förväntas utföras mera sällan, inte kommer att ta någon betydande tid i anspråk.

Vi instämmer i Polismyndighetens bedömningar. Vi bedömer följaktligen att vårt förslag om att även ett register hos Skatteverket ska få användas för jämförelse i förundersökningar om vissa brott bedöms alltså inte föranleda några kostnadsökningar för Polismyndigheten som inte ryms inom myndighetens ekonomiska ramar.

Kostnader för Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården

Som vi återkommer till nedan är det vår bedömning att våra förslag om utvidgade möjligheter till automatiserade jämförelser av biometrisk underlag för Polismyndigheten kommer att leda till förbättrade förutsättningar för brottsutredning. Det innebär sannolikt att fler åtal kan väckas. Eftersom möjligheten till utvidgad behandling för Polismyndigheten kommer att användas endast mera sällan kan dock antalet uppklarade brott inte antas öka i någon större omfattning. Vi bedömer följaktligen att våra förslag inte kommer att medföra några kostnader för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten som inte ryms inom respektive myndighets ekonomiska ramar.

I linje med det nyss sagda bedömer vi att våra förslag inte kommer att medföra något behov av ytterligare anslag för Sveriges Domstolar eller Kriminalvården.

Kostnader för Integritetsskyddsmyndigheten

Förslagen innebär ett ökat behov av tillsyn bland annat genom att nya register kommer att införas hos Skatteverket samt att Migrationsverket och, om än undantagsvis, Polismyndigheten ska få ytterligare möjligheter till automatiserade ansikts- och fingeravtrycksjämförelser för att bedöma en enskilds identitet respektive utreda vissa allvarliga brott. Ökningen av tillsynsbehovet kan, enligt Integritetsskyddsmyndigheten, dock inte förväntas bli betydande. Vi bedömer med anledning av dessa uppgifter att förslagen inte kräver ökade anslag för Integritetsskyddsmyndigheten.

31.4.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Vi har i avsnitt 26.2 och 27.3 redogjort för konsekvenser som felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen kan få och hur falska, felaktiga, multipla och utnyttjade identiteter utnyttjas i brottslig verksamhet.

Att Skatteverket och Migrationsverket har förutsättningar att fastställa identiteten på en person när han eller hon kommer till eller tillbaka till Sverige eller vill ändra uppgift om sin identitet är ett viktigt led i arbetet med att motverka förekomsten av falska, felaktiga, multipla och utnyttjade identiteter. Goda förutsättningar att fastställa en enskilds identitet ger bättre kontroll bland annat av vem i Sverige som personnummer fastställs för och som tilldelas samordningsnummer. Eftersom vi beräknar att vår föreslagna ordning kommer att leda till att ett register hos Skatteverket tillförs uppgifter beträffande omkring 100 000 personer varje år, att jämföra med Sveriges befolkning på drygt tio miljoner människor, kommer förslaget inledningsvis att ha begränsad effekt för brottsbekämpningen. Effekten torde dock öka i takt med att uppgifter beträffande fler personer tillförs registret. Synbar effekt kan dock förväntas först efter flera år. En ordning i enlighet med våra förslag kommer dock inte att rätta de flesta av de fel med koppling till identitet som redan finns i folkbokföringsdatabasen.

Till detta ska läggas att en möjlighet för Polismyndigheten att i förundersökningar söka bland uppgifter som lagras hos Skatteverket ger Polismyndigheten bättre förutsättningar att utreda brott. De

förutsättningarna kommer naturligtvis att förbättras ju fler uppgifter kopplade till fler personer som lagras hos Skatteverket.

Vi bedömer sammanfattningsvis att de utvidgade möjligheter till behandling av biometriska underlag och biometriska uppgifter som vi föreslår bör få både en brottsförebyggande effekt och en positiv effekt på förutsättningarna att utreda brott.

31.4.4 Konsekvenser för den personliga integriteten

Våra överväganden genomsyras av hur förslagen, såväl var för sig som sammantagna, påverkar enskildas personliga integritet (se kapitel 26–28, särskilt avsnitten 26.4 och 27.5). Beträffande vilka konsekvenser för den personliga integriteten som våra förslag ger nöjer vi oss därför med att hänvisa till nämnda kapitel och avsnitt.

31.4.5 Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter

Som framgår av våra överväganden har vi noga prövat varje förslag mot det skydd för grundläggande fri- och rättigheter som följer av regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Vi har även prövat våra förslag mot gällande dataskyddsreglering och dess krav på att känsliga personuppgifter endast får behandlas om det är absolut nödvändigt. När det gäller barn har vi särskilt beaktat barnkonventionen. Vi hänvisar till våra överväganden i dessa delar (se kapitel 26–28, särskilt avsnitten 26.8.2, 27.8 och 28.8). Vi bedömer att våra förslag inte riskerar att komma i konflikt med några andra åtaganden om mänskliga rättigheter.

31.4.6 Övriga konsekvenser

Enligt vår bedömning förväntas förslagen inte få några andra konsekvenser av betydelse som är av de slag som anges i 14–15 a §§ kommittéförordningen i paragrafernas äldre lydelse.

31.5 Förslag på finansiering av kostnadsökningar för det allmänna

Som framgår ovan innebär förslagen om utvidgade möjligheter att lagra och använda biometriska uppgifter att det tillkommer kostnader för Skatteverket, och följaktligen för staten. Kostnaderna väntas bestå av en engångskostnad om omkring 20,5–26,5 miljoner kronor och årliga kostnader uppgående till cirka 12–17,6 miljoner kronor. Kostnader som hänförs till säkrare identitetsbedömningar och mer tillförlitliga uppgifter i folkbokföringsdatabasen torde i någon mån i framtiden kunna täckas av minskade kostnader för staten genom att omfattningen av t.ex. felaktiga utbetalningar från välfärden minskar. Sådana effekter av vårt förslag kommer dock att dröja till dess att ett tillräckligt omfattande register hos Skatteverket har byggts upp. Enligt vår bedömning kommer det alltså att krävas finansiering genom höjda anslag till Skatteverket.

32 Författningskommentar

32.1 Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

26 c §

Den som enligt 26 a § inställer sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll eller enligt 23 § andra stycket och 26 b § ska överlämna en handling ska på begäran låta Skatteverket ta ansiktsbild eller fingeravtryck.

Om en handling som överlämnats enligt 26 b § har ett lagringsmedium där *ansiktsbild* eller *fingeravtryck* är sparade eller har en synlig *ansiktsbild*, får Skatteverket använda uppgifter som myndigheten har tagit enligt första stycket för att kontrollera att dessa motsvarar uppgifterna som finns i den överlämnade handlingen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Skatteverkets möjligheter att ta ansiktsbild eller fingeravtryck och om kontroll av biometriska uppgifter i överlämnade handlingar. Övervägandena finns i avsnitt 26.2.6, 26.8, 26.9.1 och 26.9.2.

Paragrafen som för närvarande består av ett stycke har delats upp i två.

Genom det nya första stycket ges Skatteverket möjlighet att ta ansiktsbild eller fingeravtryck av en enskild som inställer sig för identitetskontroll hos Skatteverket oberoende av om den enskilde vid kontrollen har överlämnat en handling enligt 26 b § med ett lagringsmedium där ansiktsbild eller fingeravtryck är sparade. Liksom enligt tidigare har myndigheten möjlighet att ta ansiktsbild eller fingeravtryck av en enskild som vill ändra en uppgift om sin identitet och som Skatteverket enligt 23 § andra stycket har begärt ska lämna uppgiften vid personlig inställelse enligt 26 b §. Skatteverket får ta både ansiktsbild och fingeravtryck av en enskild men avgör i det enskilda fallet om myndigheten behöver ta båda underlagen eller endast endera av dessa. Första stycket är teknikneutralt och

Skatteverket har således möjlighet att ta ansiktsbild eller fingeravtryck såväl i digitalt format som i annat format, om det finns behov för det.

Genom justeringen i det nya andra stycket slås fast att Skatteverket får kontrollera att den ansiktsbild som myndigheten har tagit upp vid en identitetskontroll överensstämmer även med en ansiktsbild som är synlig på en överlämnad handling. Samtliga uppgifter som finns i eller på en överlämnad handling ska alltså få användas vid kontroll. Därigenom utökas Skatteverkets möjligheter att kunna säkerställa att den handling som överlämnas är äkta och är utställd på den person som överlämnar handlingen.

26 d §

Skatteverket får vid en identitetskontroll använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder eller fingeravtryck med uppgifter om ansiktsbilder eller fingeravtryck som myndigheten har lagrat enligt 26 f §.

Paragrafen är ny och reglerar möjligheten för Skatteverket använda automatiserade jämförelser vid identitetskontroller. Övervägandena finns i avsnitt 26.2.7, 26.8, 26.9.1 och 26.9.2.

Genom paragrafen införs en möjlighet för Skatteverket att vid en identitetskontroll enligt folkbokföringslagen använda automatiserad teknik för att utföra biometriska jämförelser av ansiktsbilder eller fingeravtryck som Skatteverket tar av en enskild med sådana uppgifter, innefattande biometriska uppgifter som tagits fram från dessa, som myndigheten har lagrat enligt 26 f §. En automatiserad jämförelse förutsätter att en manuell kontroll utförs av en handläggare i efterhand. Möjligheten att genomföra en automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse förhindrar emellertid inte Skatteverkets rätt att göra en manuell jämförelse av de biometriska underlagen.

Skatteverket avgör i det enskilda fallet om myndigheten behöver genomföra en jämförelse mot lagrade uppgifter med både ansiktsbild och fingeravtryck eller endast endera av dessa. Hänsyn bör tas bland annat till kvaliteten på det bedömningsunderlag som myndigheten tar av en enskild och till hur omfattande träfflista som en jämförelse genererar.

26 e §

Skatteverket får vid en identitetskontroll använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck med uppgifter om ansiktsbilder och fingeravtryck som finns i de register över fingeravtryck och fotografier som förs med stöd av 15 § utlänningsdatalagen (2016:27).

En jämförelse med uppgifter om fingeravtryck får göras endast beträffande personer som det finns anledning att anta har fyllt 14 år.

Paragrafen är ny och reglerar möjligheten för Skatteverket att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck med uppgifter som finns lagrade i Migrationsverkets register. Övervägandena finns i avsnitt 27.3.2, 27.8 och 27.9.

Genom första stycket införs en möjlighet för Skatteverket att använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att vid en identitetskontroll enligt folkbokföringslagen utföra biometrisk jämförelser av ansiktsbilder och fingeravtryck som Skatteverket tar av en enskild med ansiktsbilder och fingeravtryck, innefattande biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa, i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. En automatiserad jämförelse förutsätter en manuell kontroll av en handläggare i efterhand. Möjligheten att genomföra en automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse förhindrar emellertid inte att Skatteverket också får göra en manuell jämförelse av de biometriska underlagen. Skatteverket avgör i det enskilda fallet om myndigheten behöver genomföra en sådan jämförelse med både ansiktsbild och fingeravtryck eller om endera av dessa underlag är tillräckligt.

Av andra stycket framgår att Skatteverkets möjlighet att göra jämförelser med uppgifter om fingeravtryck i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier är begränsad till personer som det finns anledning att anta har fyllt 14 år. I Migrationsverkets register lagras nämligen fingeravtryck endast för personer som har fyllt 14 år. Det kan dock finnas skäl till jämförelse även om uppgiftslämnaren hävdar att hans eller hennes ålder är lägre än 14 år. Det kan gälla om barnets ålder är oklart. Eftersom det kan vara svårt att uppskatta ett barns ålder är beviskravet lågt. Det räcker att det finns anledning att anta att barnet har fyllt 14 år.

26 f §

Skatteverket får lagra ansiktsbild eller fingeravtryck som myndigheten har tagit enligt 26 c § första stycket samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa.

Beträffande medborgare i en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-medborgare) får Skatteverket besluta om lagring enligt första stycket endast om det finns anledning att anta att han eller hon vid en identitetskontroll lämnar eller har lämnat oriktiga uppgifter.

Paragrafen är ny och reglerar en ny möjlighet för Skatteverket att lagra ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 26.2.7, 26.8, 26.9.1 och 26.9.2.

Genom *första stycket* införs en möjlighet för Skatteverket att lagra en ansiktsbild eller fingeravtryck som myndigheten har tagit vid en identitetskontroll och biometriska uppgifter som tas fram ur underlagen. Skatteverket får inte lagra andra uppgifter än sådana som tagits enligt 26 c § ovan. Myndigheten får lagra både ansiktsbild och fingeravtryck av en enskild men avgör i det enskilda fallet om myndigheten behöver lagra båda underlagen eller endast endera av dessa. Beslut om lagring fattas av Skatteverket efter genomförd identitetsbedömning i samband med att ett ärende ska avslutas (jfr 26 h §). Lagring får ske oavsett utgången i ett enskilt ärende.

I *andra stycket* anges särskilda regler om lagring beträffande medborgare i EES-stater, dvs. medborgare i medlemsstaterna i EU samt medborgare i Liechtenstein, Norge och Island. Svenska medborgare är följaktligen EES-medborgare och omfattas av de särskilda regler som anges i paragrafens andra stycke. Som huvudregel får lagring av uppgifter beträffande EES-medborgare inte ske. En förutsättning för att andra stycket ska vara tillämpligt är att en enskild har styrkt att han eller hon är medborgare i en EES-stat.

I andra stycket anges också ett undantag från huvudregeln om lagringsförbud för EES-medborgare. Lagring får således ske om det finns anledning att anta att personen vid en identitetskontroll lämnar eller har lämnat oriktiga uppgifter. Beviskravet anledning att anta är ett mycket lågt beviskrav. Det räcker i praktiken att det finns endast mycket vaga misstankar om oriktighet, låt vara att en sådan misstanke behöver vara konkretiserad och vila på objektiv grund.

Oriktigheten kan ta sikte på såväl muntligen lämnade uppgifter som uppgifter i handlingar. Den kan vidare avse förhållanden såväl vid identitetskontrollen i sig som andra objektivt konstaterbara omständigheter.

Situationer hänförliga till identitetskontrollen i sig som kan föranleda lagring för EES-medborgare är till en början att det inte råder överensstämmelse mellan de lagrade uppgifterna i en identitetshandling och de uppgifter som Skatteverket tar (ansiktsbild eller fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa). Även när en person vid en sökning på alfanumeriska uppgifter (bokstäver och siffror, t.ex. namn och födelsedatum) eller vid en jämförelse med lagrade biometriska uppgifter visar sig vara registrerad under en annan identitet finns det skäl för lagring. Också vid situationer när Skatteverket inte kan genomföra jämförelser med en ansiktsbild som tas av en person mot sådana som lagras i en identitetshandling, exempelvis för att befintligt lagringsmedium saknas eller är skadat eller förstört, kan medföra lagring. Även andra skador på identitetshandlingen kan leda till lagring, om det till följd av dem finns anledning att anta en oriktig identitet. Likaså kan lagring självklart aktualiseras om identitetshandlingen av annan anledning väcker misstanke om oegentligheter hos den som genomgår identitetskontrollen, t.ex. vid misstanke om att handlingen är förfalskad. Även den enskildes svar på kontrollfrågor som ställs till honom eller henne kan föranleda lagring, om svaren ger anledning att anta att personen lämnar oriktiga uppgifter.

Andra objektivt konstaterbara omständigheter kan vara när Skatteverket har tillförlitlig information och utifrån denna bedömer att det finns anledning att anta att lämnade uppgifter är oriktiga, även om informationen inte är direkt hänförlig till själva identitetskontrollen, den enskilde eller ärendet. Så kan exempelvis vara fallet om det finns misstankar om oriktighet beträffande vissa typer av identitetshandlingar eller misstankar om att identitetshandlingar utfärdade på vissa platser inte är behörigen utfärdade eller utfärdade på inkorrekta grunder. Det kan ske om myndigheten får kännedom om att en viss serie av pass innehåller oriktigheter eller om pass utfärdade av ett visst passkontor ofta är oriktiga. Om en sådan handling åberopas kan det finnas anledning att anta att uppgifterna som lämnas inte är riktiga och därmed finnas skäl för lagring. Ett annat exempel kan vara när Skatteverket har tillförlitlig information om mönster hos vissa konstellationer av personer som kommer till Sverige som gör att det finns anledning att misstänka att dessa personer inte är de som de påstår sig vara. Sådan information skulle Skatteverket kunna få genom tips eller underrättelser, exempelvis från Polismyndigheten.

Ytterligare situationer kan tänkas. Avgörande är att bedömningen vilar på objektiva grunder, att den information som Skatteverket har är tillförlitlig och att förhållandena sammantagna i det enskilda fallet gör att det finns anledning att anta att den enskilde lämnar oriktiga uppgifter.

26 g §

Skatteverket får inte lagra eller för identitetskontroll använda ansiktsbild eller fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa längre än tio år efter det att Skatteverket tog uppgifterna.

Begränsningen enligt första stycket hindrar inte att Skatteverket arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Paragrafen är ny och innehåller en reglering om längsta tid för lagring av ansiktsbild, fingeravtryck och biometriska uppgifter hos Skatteverket. Övervägandena finns i avsnitt 26.6.1, 26.8, 26.9.1 och 26.9.2.

Av första stycket framgår att Skatteverket inte får lagra ansiktsbild eller fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa längre tid än tio år efter det att Skatteverket tog uppgifterna. Bestämelsen sätter alltså en maxgräns för hur länge lagring får ske. Startpunkten är tillfället då Skatteverket tog uppgifterna, dvs. själva upptagningsstillfället. Skatteverket har alltid en skyldighet att inte lagra personuppgifter under längre tid än som är nödvändigt för ändamålet med lagringen och ska fortlöpande bevaka detta.

I *andra stycket* finns en upplysning om att bestämmelserna om längsta tid för behandling inte hindrar att Skatteverket arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

26 h §

När Skatteverket har genomfört en identitetskontroll och ärendet ska avslutas ska ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter förstöras om de inte ska lagras enligt 26 f §.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om förstöring av ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter. Paragrafen ersätter, tillsammans med 2 kap. 4 e § lagen om samordningsnummer, nuvar-

ande 1 kap. 7 § folkbokföringsdatabaslagen. Övervägandena finns i avsnitt 26.9.1 och 26.9.2.

Av paragrafen följer att ansiktsbilder, fingeravtryck och biometrisk uppgifter alltid får behandlas tillfälligt, under handläggningen av ett ärende, i syfte att kontrollera handlingars äkthet och innehavarens identitet. Underlagen och uppgifterna ska förstöras när de identitetsbedömningar som uppgifterna samlades in för är slutförda. Om Skatteverket beslutat att lagra dem enligt 26 f § ska underlagen och uppgifterna inte förstöras enligt denna paragraf.

26 i §

Skatteverket får lagra och använda ansiktsbild eller fingeravtryck och biometrisk uppgifter som tas fram ur dessa enligt vad som framgår i 26 c–h §§ endast om åtgärden är nödvändig för att tillgodose ändamålet med den och om skälen för åtgärden uppväger det intrång i den personliga integriteten som den innebär för en enskild.

Genom paragrafen, som är ny, tydliggörs de krav på nödvändighet och proportionalitet som gäller vid varje enskild åtgärd som vidtas enligt 26 c–h §§. Övervägandena finns i avsnitt 26.9.2.

Av kraven på proportionalitet och nödvändighet i paragrafen följer att Skatteverket inte ska vidta fler åtgärder än det finns behov av i ett enskilt fall. Vad gäller Skatteverkets möjlighet att ta upp ansiktsbilder och fingeravtryck enligt 26 c § kan det vara obehövt att ta upp båda underlagen om den enskildes identitet kan kontrolleras tillfredsställande genom upptag av endast endera av underlagen. Exempelvis kan det vara obehövt att ta fingeravtryck av ett barn som nyligen fyllt sex år om en identitetskontroll av barnets föräldrar som sker samtidigt inte ger någon anmärkning och om barnets identitet bekräftas vid jämförelse av barnets ansiktsbild mot den ansiktsbild som lagras i barnets pass. Motsvarande hänsynstaganden gör sig gällande beträffande lagring av uppgifter enligt den nya 26 f §. Det gäller särskilt när det kommer till lagring av ansiktsbilder av spädbarn och andra yngre barn eftersom den fysiska utvecklingen som dessa genomgår gör att en lagrad ansiktsbild efter kort tid blir inaktuell. Beträffande en jämförelse enligt 26 d eller 26 e §§ kan kraven på nödvändighet och proportionalitet medföra att det är tillräckligt att endast antingen en ansiktsbild eller fingeravtryck används. Det

kan gälla när den ansiktsbild som Skatteverket tar av en enskild är av mycket god kvalitet och en jämförelse mellan den bilden och lagrade ansiktsbilder motiverar slutsatsen att personens uppgivna identitet är korrekt. Vidare kan kraven på nödvändighet och proportionalitet medföra att Skatteverket inte ska göra någon kontroll enligt 26 e §. Så kan vara fallet i situationer när det står klart för Skatteverket att Migrationsverket i närtid har kontrollerat den enskildes identitet. Det kan tänkas gälla när en icke EES-medborgare överlämnar ett av Migrationsverket nyligen utfärdat uppehållstillståndskort.

Av kraven följer också att Skatteverket inte får vidta en åtgärd som avses i nämnda paragrafer om det finns någon annan utredningsåtgärd som Skatteverket kan vidta för att utreda den enskildes identitet och som innebär ett mindre integritetsintrång. Skatteverket ska exempelvis vid utförande av en identitetskontroll ha gjort en jämförelse mot sådana uppgifter som myndigheten själv lagrar innan myndigheten utför en jämförelse enligt 26 e § mot uppgifter som lagras hos Migrationsverket.

26 j §

Skatteverket ska på begäran av Migrationsverket, om det behövs för handläggningen av ärenden eller kontroll av någons identitet i Migrationsverkets verksamhet, lämna ut uppgifter som Skatteverket behandlar enligt 2 kap. 3 § första stycket 1–3, 5–8 och 21 lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Paragrafen, som är ny, innehåller en uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot Migrationsverket. Övervägandena finns i avsnitt 27.10.

En skyldighet för Skatteverket att lämna ut uppgifter föreligger om uppgifterna har betydelse hos Migrationsverket för handläggningen av ärenden eller kontroll av någons identitet. Skyldigheten gäller när Migrationsverket enligt 15 § utlänningsdatalagen behöver uppgifterna vid ärenden om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningsdatalagen för att kunna jämföra fingeravtryck eller fotografi mot ansiktsbilder och fingeravtryck som lagras hos Skatteverket med stöd av 26 f §. Uppgiftsskyldigheten enligt bestämmelsen har en sekretessbrytande verkan enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen.

26 k §

Skatteverket ska på begäran av Polismyndigheten, om det behövs för handläggningen av ärenden eller kontroll av någons identitet i den brottsbekämpande verksamheten, lämna ut uppgifter som Skatteverket behandlar enligt 2 kap.3 § första stycket 1–3, 5–8 och 21 lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Paragrafen, som är ny, innehåller en uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot Polismyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 28.10.

En skyldighet för Skatteverket att lämna ut uppgifter föreligger om uppgifterna har betydelse hos Polismyndigheten för handläggningen av ärenden eller kontroll av någons identitet i den brottsbekämpande verksamheten. Skyldigheten gäller när Polismyndigheten enligt 6 a kap. 1 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område behöver uppgifterna för att kunna använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck med uppgifter om ansiktsbilder och fingeravtryck som lagras hos Skatteverket med stöd av 26 f §. Uppgiftsskyldigheten enligt bestämmelsen har en sekretessbrytande verkan enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen.

30 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från kravet i 26 c § på att låta Skatteverket ta ansiktsbild och fingeravtryck, *samt*
2. *kortare lagringstid än den som anges i 26 g § första stycket.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om när regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 26.9.2.

Genom tillägget i den nya *andra punkten* ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer en möjlighet att meddela föreskrifter om en kortare lagringstid för ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter än tio år. Föreskrifter om kortare lagringstid än den lagstadgade kan exempelvis avse biometriska uppgifter som tagits fram ur ansiktsbilder av yngre barn.

39 §

Följande beslut enligt lagen får inte överklagas:

1. beslut om vitesföreläggande,
2. beslut om kontrollbesök,
3. beslut om fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer, *och*
4. *beslut om lagring av ansiktsbild, fingeravtryck eller biometriska uppgifter beträffande den som inte är EES-medborgare.*

I paragrafen regleras vilka beslut enligt lagen som inte får överklagas. Övervägandena finns i avsnitt 26.8.2, 26.9.1 och 26.9.2.

Genom en ny *fjärde punkt* regleras att Skatteverkets beslut enligt 26 f § första stycket att lagra ansiktsbilder, fingeravtryck eller biometriska uppgifter beträffande den som inte är EES-medborgare inte får överklagas. Skatteverkets beslut om lagring för EES-medborgare enligt andra stycket samma paragraf får dock överklagas.

42 §

Den som lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för folkbokföringsbrott till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 25, 26 och 27 §§.

Är brottet med hänsyn till att brottsligheten utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars att anse som grovt, döms för grovt folkbokföringsbrott till fängelse i högst två år.

Om en försening vid anmälan om flyttning varit av mindre betydelse ska det inte dömas till ansvar. Inte heller i annat fall som med hänsyn till omständigheterna är att bedöma som ringa ska det dömas till ansvar.

Paragrafen innehåller straffbestämmelser. Övervägandena finns i avsnitt 20.5.

Första och andra styckena är oförändrade.

Av *tredje stycket*, som delvis är nytt, framgår liksom tidigare att ringa fall inte ska föranleda straffansvar. Ändringen i tredje stycket utvidgar i viss utsträckning vilka fall som bör kunna bedömas som ringa, genom att det särskilt uttrycks att det för vissa fall av förseningar av anmälan om flyttning inte ska dömas till ansvar. I normalfallet bör en försening kortare än två månader kunna bedömas ha varit av mindre betydelse, och därmed som ringa. Om det finns för-

svårande omständigheter i det enskilda fallet kan det emellertid innebära att ringa fall inte föreligger, trots en kortvarig försening.

Ursäktliga gärningar är fortfarande undantagna från det straffbara området. Ett exempel på en sådan kan vara en utvisad utlännings underlåtenhet att anmäla flyttning från landet.

42 a §

Den som i väsentlig mån främjar möjligheterna för någon annan att lämna oriktig uppgift till Skatteverket till grund för beslut om folkbokföring i syfte att bereda sig själv eller någon annan vinning eller möjliggöra annan brottslighet än brott enligt denna lag döms för främjande av oriktig folkbokföring till fängelse i högst två år.

I paragrafen, som är ny, införs en självständig ansvarsbestämmelse för allvarliga fall av medhjälp till folkbokföringsbrott. Övervägandena finns i avsnitt 19.5.

Straffbestämmelsen tar sikte på den som med uppsåt i väsentlig mån främjar möjligheterna för någon annan att lämna oriktig uppgift till Skatteverket till grund för beslut om folkbokföring. För straffbarhet enligt bestämmelsen krävs att främjandet sker antingen i vinningssyfte eller för att möjliggöra annan brottslighet än brott enligt folkbokföringslagen. Det som straffbeläggs i bestämmelsen är i praktiken en mer kvalificerad och klandervärd form av medhjälp till folkbokföringsbrott.

Straffansvar förutsätter någon form av aktivt handlande hos den enskilde vilket framgår av att den som begår brottet ska *främja möjligheterna för annan* att lämna oriktig uppgift till Skatteverket. Underlåtenhet är således inte straffbelagt enligt bestämmelsen. Ett handlande som kan omfattas av det nya brottet kan exempelvis vara annonsering om försäljning av möjligheten att utnyttja en adress i folkbokförings-syfte. Även ett uttryckligt godkännande på någons fråga om tillåtelse att anmäla flyttning till en adress där denne inte ska anses bosatt kan utgöra sådant handlande. Vidare kan det aktiva handlandet vara att förse andra med falska eller annars oriktiga handlingar att överlämna till eller visa upp för Skatteverket. Att främja möjligheterna för annan att lämna oriktiga uppgifter till Skatteverket till grund för beslut om folkbokföring genom att t.ex. tillhandahålla en bostadsadress för någon annan person kan vara straffbart enligt bestämmelsen. Till-

handahållandet kan då ske så att någon annan till Skatteverket felaktigt kan anmäla adressen som sin bostadsadress. Det krävs inte att den person som lämnar hjälpen själv är folkbokförd på eller bor på adressen. Ett annat sätt att främja oriktig folkbokföring kan vara att tillhandahålla en oriktig handling, så som ett arbetsgivarintyg, för att annan felaktigt för Skatteverket ska kunna visa på en intention eller en rätt att vistas i landet, eller en identitetshandling.

Eftersom inte varje medhjälps gärning omfattas av det nya brottet ska det vara fråga om att gärningspersonen i *väsentlig mån* främjar den andra personens möjligheter. De exempel på att främja möjligheterna som getts ovan bör i normalfallet kunna anses vara sådana kvalificerade handlingar med stark koppling till folkbokföringsbrottet att det är fråga om ett främjande i väsentlig mån. Ett exempel på ett främjande som inte har varit i väsentlig mån kan vara att ta fram en anmälningssblankett åt annan.

Till det sagda kommer att ett av de i paragrafen angivna syftena ska kunna knytas till gärningspersonen. Det första syftet som tas upp i bestämmelsen är att gärningspersonen ska *bereda sig själv eller annan vinning*. De exempel på att främja möjligheterna som getts ovan sker ofta i syfte att bereda gärningspersonen vinning. Exempelvis framstår det som uppenbart vid annonsering om försäljning av möjlighet att utnyttja en adress i folkbokföringssyfte att syftet normalt är att bereda sig själv eller annan vinning. Innebörden av vinningsbegreppet är detsamma som i annan straffrättslig lagstiftning, se t.ex. 8 kap. 5 § första stycket 3, 9 kap. 1 § och 23 kap. 7 § brottsbalken.

Det andra syftet som tas upp i paragrafen är att främjandet sker för att *möjliggöra annan brottslighet än brott enligt denna lag*. Ett exempel på detta kan vara medhjälpsåtgärder där gärningspersonen arrangerar resor för utlandsbosatta till Sverige enbart i syfte att dessa personer ska bli folkbokförda, för att sedan överlämna identiteten att utnyttjas av andra personer för t.ex. bidragsbrott. De främjande åtgärderna kan då bestå t.ex. av att arrangera resor, köpa biljetter, skjutsa till eller från flygplats respektive till eller från den plats där identitetskontrollen sker. Kravet på att det ska vara annan brottslighet än brott enligt folkbokföringslagen som syftet är att möjliggöra innebär att det enda syftet med gärningspersonens agerande inte kan vara att den andra personen ska begå ett folkbokföringsbrott.

För att ansvar enligt bestämmelsen ska kunna utdömas är oaktsamhet inte tillräckligt. Alla former av uppsåt är dock tillämpliga, dvs. avsiktuppsåt, insiktuppsåt och likgiltighetsuppsåt.

Straffet är fängelse i högst två år.

Om förutsättningarna för ansvar enligt den nya straffbestämmelsen inte är uppfyllda kan ansvar för medhjälp till folkbokföringsbrott i regel komma i fråga. Med hänsyn till kravet på att gärningspersonen ska främja *möjligheterna* för annan att lämna oriktiga uppgifter krävs dock inte att den andra personen faktiskt lämnar några felaktiga uppgifter utan brottet är fullbordat redan när gärningspersonen lämnar sin hjälp om övriga rekvisit är uppfyllda.

32.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

2 §

Åklagare som leder en förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken får vid undersökningens verkställande anlita biträde av Skatteverket.

Åklagaren får begära biträde av Skatteverket också i fråga om utredning av brott innan förundersökning har inletts och vid utredning om självständigt förverkande.

Skatteverket får inte verkställa beslut om tvångsmedel *eller tvångsmedelsliknande åtgärder* utöver vad som följer av 3–4 f §§.

I paragrafen regleras åklagares befogenhet att begära biträde av Skatteverket vid utredning av brott innan och efter en förundersökning har inletts. Paragrafen innehåller också en bestämmelse om att Skatteverkets befogenhet att verkställa tvångsmedel eller tvångsmedelsliknande åtgärder inte få gå utöver vad som anges i lagen. Överväganden finns i avsnitt 12.6.

Första och andra styckena är oförändrade.

Genom tilläggen i *tredje stycket* anges att Skatteverket får verkställa beslut om tvångsmedel och tvångsmedelsliknande åtgärder i utökad omfattning. Ändringen gör att Skatteverkets befogenheter i de nya paragraferna, 4 a–4 f §§, omfattas av bestämmelsen. Därtill omfattas numera även Skatteverkets tillkommande befogenhet avseende penningbeslag i 3 §, dock utan att någon ändring görs av förevarande paragraf. Med tvångsmedelsliknande åtgärder avses kopiering i 4 b §

samt uppmaning angående elektronisk kommunikationsutrustning i 4 d och 4 e §§.

3 §

Skatteverket får verkställa beslut om beslag *och penningbeslag* enligt 27 kap. 1 och 1 a §§ rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att Skatteverket får verkställa beslut om beslag i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 12.6.1.

Ändringen innebär att Skatteverket, i tillägg till den befintliga befogenheten avseende beslag, ges befogenhet att verkställa även beslut om penningbeslag enligt 27 kap. 1 a § rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas.

4 a §

Skatteverket får verkställa beslut om genomsökning på distans enligt 28 kap. 10 b och 10 c §§ rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 12.6.4.

Skatteverket får genom bestämmelsen rätt att verkställa genomsökning på distans i de fall våld mot person inte behöver användas. Åklagaren eller förundersökningsledaren får i det enskilda fallet göra en bedömning av om det finns risk för att förrättningsmannen kommer att mötas av våld eller hot om våld vid förrättningen eller om tvång kommer att behövas för att genomföra åtgärden. I de ärenden som utreds vid Skatteverket kan myndigheten ge åklagaren underlag för dessa bedömningar.

4 b §

När Skatteverket medverkar vid en husrannsakan eller en genomsökning på distans får Skatteverket besluta att en handling ska kopieras enligt 27 kap. 17 a § rättegångsbalken. Skatteverket får även besluta att en handling som omfattas av ett beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken ska kopieras.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 12.6.6.

Genom bestämmelsen ges Skatteverket rätt att besluta att en handling ska kopieras enligt 27 kap. 17 a § rättegångsbalken i de fall som Skatteverket medverkar vid en husrannsakan eller en genomsökning på distans. Bestämmelsen ger vidare Skatteverket rätt att besluta att en handling även i andra fall ska kopieras. Den rätten förutsätter att handlingen omfattas av ett beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken och att Skatteverket hanterar handlingen i en brottsutredning där myndigheten biträder åklagare.

4 c §

Skatteverket får verkställa beslut om kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys enligt 28 kap. 12 a § första stycket 3 och 12 c § första meningen rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 12.6.7.

I bestämmelsen ges Skatteverket rätt att verkställa beslut om kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys enligt 28 kap. 12 a § första stycket 3 och 12 c § första meningen rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas. Kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys får göras av Skatteverket på den som skäligen kan misstänkas för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan, om syftet är att göra en dna-analys av provet och registrera dna-profilen i ett biometriregister som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Kroppsbesiktningen ska göras genom att salivprov tas. Undersökningsledaren får i det enskilda fallet göra en bedömning av om det finns risk för att den anställda kommer att mötas av våld eller hot om våld vid förrättningen eller om tvång kommer att behövas för att genomföra åtgärden. Om den misstänkte motsätter sig att ett prov för dna-analys tas kan våld behöva användas. Skatteverket får då inte ta provet.

4 d §

Skatteverket får uppmana den som ska förhöras att tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning enligt 23 kap. 9 a § rättegångsbalken.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 12.6.9.

I bestämmelsen ges Skatteverket möjlighet att – när myndigheten leder förhör – uppmana den som ska förhöras att tillfälligt lämna ifrån sig sin mobiltelefon eller annan liknande egendom. Den som ska förhöras är enligt 23 kap. 9 a § rättegångsbalken skyldig att tillfälligt lämna ifrån sig egendomen om det kan antas att utredningen annars försvåras om han eller hon blir tillsagd att göra det. Om förhörspersonen motsätter sig detta kan våld behöva användas. I sådant fall får egendomen omhändertas av en polisman i enlighet med 23 kap. 9 a § rättegångsbalken.

4 e §

När Skatteverket verkställer beslut om genomsökning på distans får Skatteverket uppmana den som närvarar vid åtgärden att tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning enligt 28 kap. 10 f § rättegångsbalken.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 12.6.5.

I bestämmelsen ges Skatteverket möjlighet att uppmana den som närvarar vid en genomsökning på distans att tillfälligt lämna ifrån sig sin mobiltelefon eller annan liknande egendom. Den rätten gäller när Skatteverket verkställer en genomsökning på distans. Den som närvarar vid en genomsökning på distans är enligt 28 kap. 10 f § rättegångsbalken skyldig att tillfälligt lämna ifrån sig egendomen om det kan antas att utredningen annars försvåras om han eller hon blir tillsagd att göra det. Om den som närvarar motsätter sig detta kan våld behöva användas och egendomen får i sådant fall omhändertas av en polisman i enlighet med 28 kap. 10 f § rättegångsbalken.

4 f §

En anställd vid Skatteverket som myndigheten har utsett får hålla förhör enligt 24 kap. 8 § första och andra styckena rättegångsbalken, om förhöret hålls i Polismyndighetens eller Ekobrottsmyndighetens lokaler.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 12.6.11.

Paragrafen reglerar Skatteverkets rätt att hålla s.k. anhållningsförhör enligt 24 kap. 8 § första och andra styckena rättegångsbalken. Utöver åklagare, polisman och annan anställd vid Polismyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten som myndigheten har utsett (se 24 kap. 8 § första och andra styckena rättegångsbalken), får även anställd vid Skatteverket som myndigheten har utsett hålla anhållningsförhör med den misstänkte. Vilka anställda som har en sådan befogenhet kan t.ex. framgå av myndighetens arbetsordning (jfr propositionen Utökade befogenheter för civilanställda inom Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, prop. 2013/14:232 s. 37). En förutsättning för att den anställda vid Skatteverket ska få hålla sådant förhör som avses är att förhöret, vilket vanligtvis är fallet, hålls i Polismyndighetens eller Ekobrottsmyndighetens lokaler. Det beror på att det i sådana lokaler finns polismän tillgängliga om våld skulle behöva användas.

10 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om Skatteverkets verksamhet att utreda brott.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 12.6.13.

Enligt paragrafen får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om Skatteverkets verksamhet att utreda brott. Sådana föreskrifter kan exempelvis reglera vilka tjänstemän på Skatteverket som ska få fatta vissa beslut eller inneha vissa befogenheter och vilka krav på utbildning som ställs.

32.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

1 kap.

4 b §

Uppgifter som Skatteverket eller passmyndigheterna tar för identitetskontroll enligt 26 c § folkbokföringslagen (1991:481) eller 2 kap. 4 § lagen om samordningsnummer (2022:1697) får behandlas endast för verksamhet enligt 26 c–26 g §§ folkbokföringslagen eller 2 kap. 4–4 e §§ lagen om samordningsnummer samt för testverksamhet avseende identitetskontroll.

Uppgifter som Skatteverket får lagra enligt 26 f och 26 g §§ folkbokföringslagen eller 2 kap. 4 c och 4 d §§ lagen om samordningsnummer får även behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande enligt 26 j och 26 k §§ folkbokföringslagen och 2 kap. 4 b–4 j §§ lagen om samordningsnummer.

I paragrafen, som är ny, regleras de ändamål för vilka ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa får behandlas enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 26.6.5, 26.9.2 och 26.9.3.

I första stycket anges de primära ändamålen, nämligen att ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas för identitetskontroll får användas endast i enlighet med vad som anges i folkbokföringslagen och lagen om samordningsnummer samt för testverksamhet avseende identitetskontroll. Med testverksamhet avses utveckling av tekniska system och algoritmer som är nödvändiga för att kunna utföra myndighetens identitetskontroller enligt folkbokföringslagen och lagen om samordningsnummer samt kontroll av sådana befintliga it-system.

I *andra stycket* anges de sekundära ändamålen. Av det stycket följer att ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter får behandlas för att fullgöra de uppgiftsskyldigheter för Skatteverket som anges i folkbokföringslagen och lagen om samordningsnummer och som för passmyndigheter anges i lagen om samordningsnummer.

2 kap.

1 §

I folkbokföringsverksamheten *ska* det finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4 och 4 b §§ angivna ändamålen (folkbokföringsdatabas).

I paragrafen anges att det i folkbokföringsverksamheten ska finnas en samling personuppgifter som används för vissa angivna ändamål. Övervägandena finns i avsnitt 26.9.2.

Genom ett tillägg i paragrafen med en hänvisning till den nya 1 kap. 4 b § omfattas även de ändamålen som anges i den sistnämnda paragrafen.

I bestämmelsen görs också en språklig ändring.

32.4 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

17 kap.

4 §

Migrationsverket ska på begäran av Skatteverket, om det behövs för handläggningen av ärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten, lämna ut fotografi, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa.

Paragrafen, som är ny, innehåller en uppgiftsskyldighet för Migrationsverket gentemot Skatteverket. Övervägandena finns i avsnitt 27.10.

En skyldighet för Migrationsverket att lämna ut uppgifter enligt paragrafen föreligger om uppgifterna har betydelse hos Skatteverket för handläggningen av ärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten.

32.5 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

22 kap.

1 §

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet som avser

1. folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen, eller

2. förande av eller uttag ur sjömansregistret.

Sekretess gäller i verksamhet som avses i första stycket 1 för *uppgifter i form av fingeravtryck, en fotografisk bild av den enskilde och för biometrisk uppgift som har tagits fram ur ett fingeravtryck eller ur en fotografisk bild*, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess för vissa av enskildas personliga förhållanden, s.k. folkbokföringssekretess. Övervägandena finns i avsnitt 26.6.2, 26.9.1 och 26.9.2.

Första stycket är oförändrat.

I *andra stycket*, som delvis är nytt, har sekretessen utökats till att även omfatta fingeravtryck och biometrisk uppgift som har tagits fram ur en fotografisk bild eller ur ett fingeravtryck. Sekretess gäller med ett s.k. omvänt skaderekvisit, dvs. att uppgiften omfattas av sekretess om det inte står klart att den kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men.

Tredje stycket är oförändrat.

32.6 Förslaget till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)

15 §

Migrationsverket får föra separata register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716).

Med begränsning av de ändamål som annars gäller enligt 11 och 13 §§ får uppgifter om fingeravtryck eller fotografier i registren användas endast

1. vid prövning av ansökningar om uppehållstillstånd där skäl som anges i 4 kap. 1–2 a §§ utlänningslagen åberopas,

2. i ärenden om avvisning och utvisning,

3. i testverksamhet,

4. om det behövs för att kontrollera identiteten av en person på ett fotografi som kommit in till Migrationsverket,

5. om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera ett fingeravtryck mot biometriregister som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område,

6. vid kontroll av utlännningar under vistelsen i Sverige,

7. om det behövs för att Polismyndigheten ska kunna jämföra fingeravtryck eller fotografier i registren enligt 6 a kap. lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område,

8. om det behövs för att Skatteverket ska kunna jämföra fingeravtryck eller fotografier i registren enligt 26 e § folkbokföringslagen (1991:481) och 2 kap. 4 b § lagen (2022:1697) om samordningsnummer, eller

9. om det behövs för att Migrationsverket vid ärenden om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen ska kunna jämföra fingeravtryck eller fotografi mot ansiktsbilder och fingeravtryck som lagras hos Skatteverket med stöd av 26 f § folkbokföringslagen eller 2 kap. 4 c § lagen om samordningsnummer.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i registren över fingeravtryck och fotografier, och

2. föreskrifter om gallring.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Övervägandena finns i avsnitt 27.3.3, 27.6, 27.8 och 27.9.

I andra stycket har nya åttonde och nionde punkter lagts till. Tillägget i åttonde punkten innebär att uppgifter i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier får behandlas om det behövs vid identitetsbedömningar som genomförs inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Genom nionde punkten införs en möjlighet för Migrationsverket att vid ärenden om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt

skyddsbehövande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att utföra biometrisk jämförelse med ansiktsbilder och fingeravtryck som myndigheten tar med ansiktsbilder och fingeravtryck, innefattande biometrisk uppgifter som tagits fram ur dessa, som Skatteverket lagrar med stöd av 26 f § folkbokföringslagen eller 2 kap. 4 c § lagen om samordningsnummer. Migrationsverket avgör i det enskilda fallet om myndigheten behöver genomföra en sådan jämförelse med både ansiktsbild och fingeravtryck eller om endera av dessa underlag är tillräcklig. Av det krav på nödvändighet och proportionalitet som enligt EU:s dataskyddsförordning gäller vid varje enskild åtgärd som vidtas följer att Migrationsverket inte får utföra en åtgärd som avses i nionde punkten om det finns någon annan utredningsåtgärd som myndigheten kan vidta för att utreda den enskildes identitet och som innebär ett mindre integritetsintrång. Migrationsverket ska exempelvis vid utförande av en identitetskontroll ha gjort en jämförelse mot sådana uppgifter som myndigheten själv lagrar innan myndigheten utför en jämförelse enligt nionde punkten mot uppgifter som lagras hos Skatteverket. Vidare får Migrationsverket inte genomföra en jämförelse mot uppgifter som lagras hos Skatteverket om Migrationsverket inte har laglig rätt att genomföra en jämförelse mot uppgifter i myndighetens egna register.

I övrigt är paragrafen oförändrad med undantag för redaktionella förändringar som följer av att två nya punkter lagts till.

32.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

6 a kap.

1 §

Nationellt forensiskt centrum får, efter ett beslut av åklagare, använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck med uppgifter om fingeravtryck och ansiktsbilder som finns i de register över fingeravtryck och fotografier som förs med stöd av

1. 15 § utlänningsdatalogen (2016:27), och

2. 26 f § folkbokföringslagen (1991:481) eller 2 kap. 4 c § lagen (2022:1697) om samordningsnummer.

En jämförelse får endast göras med uppgifter som finns i registren om personer som har fyllt 15 år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om automatiserade jämförelser av ansiktsbilder och fingeravtryck med uppgifter i register som inte förs i brottsbekämpande syfte. Övervägandena finns i avsnitt 28.3, 28.8 och 28.9.

I *första stycket*, som för närvarande inte innehåller en numrerad lista, har en sådan lista införts. Genom första styckets *andra punkt* utökas NFC:s möjlighet att, efter ett beslut av åklagare, använda automatiserad teknik för att utföra biometriska jämförelser med ansiktsbilder och fingeravtryck till att omfatta även uppgifter om ansiktsbilder och fingeravtryck, innefattande biometriska uppgifter, som lagras hos Skatteverket enligt 26 f § folkbokföringslagen och 2 kap. 4 c § lagen om samordningsnummer.

I övrigt är paragrafen oförändrad.

3 §

En jämförelse *med uppgifter om fingeravtryck och ansiktsbilder som finns i de register över fingeravtryck och fotografier som förs med stöd av 15 § utlänningsdatalagen (2016:27)* får även göras vid en förundersökning om ett sådant brott som kan ligga till grund för en sökning i EU:s gemensamma databas för identitetsuppgifter (CIR)

1. enligt artikel 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/817 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 och (EU) 2018/1861 samt rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF, eller

2. enligt artikel 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/818 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration och om ändring av förordningarna (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 och (EU) 2019/816.

Paragrafen reglerar tillsammans med 2 § vilka brott som kan aktualisera en jämförelse enligt 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 28.8 och 28.9.

Ändringen anger att brott enligt paragrafen kan aktualisera en jämförelse enligt 1 § endast mot Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier som förs med stöd av 15 § utlänningsdatalagen. En jämförelse med ansiktsbilder och fingeravtryck som lagras hos Skatteverket får alltså inte göras vid en förundersökning om ett sådant brott som kan ligga till grund för en sökning i EU:s gemensamma informationssystem CIR enligt artikel 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/817 eller artikel 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/818, de s.k. interoperabilitetsförordningarna.

32.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:1697) om samordningsnummer

2 kap.

4 §

*Den som enligt 2 § inställer sig personligen för identitetskontroll ska på begäran låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta **ansiktsbild eller fingeravtryck**.*

Om en handling som överlämnats enligt 3 § har ett lagringsmedium där *ansiktsbild eller fingeravtryck* är sparade eller har en synlig *ansiktsbild*, får myndigheten använda uppgifter som myndigheten har tagit enligt första stycket för att kontrollera att dessa motsvarar *uppgifterna* som finns i den överlämnade handlingen.

Paragrafen reglerar Skatteverkets möjligheter att ta ansiktsbild eller fingeravtryck och om kontroll av biometriska uppgifter i överlämnade handlingar. Övervägandena finns i avsnitt 26.2.6 och 26.8, 26.9.1, 26.9.2, 26.10.3 och 26.10.4.

Motsvarande bestämmelser finns i 26 c § folkbokföringslagen. De ändringar som görs är desamma som de som görs i den paragrafen varför det hänvisas till den kommentaren. Till skillnad från vad som gäller enligt 26 c § folkbokföringslagen gäller dock bestämmelserna i denna paragraf inte bara Skatteverket utan också passmyndigheterna.

4 a §

Den myndighet som utför en identitetskontroll enligt 2 § får vid kontrollen använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder eller fingeravtryck med uppgifter om ansiktsbilder eller fingeravtryck som Skatteverket har lagrat enligt 4 c §.

Paragrafen är ny. Genom den tillåts Skatteverket och passmyndigheterna använda automatiserade jämförelser vid identitetskontroller. Övervägandena finns i avsnitt 26.2.7 och 26.8, 26.9.1, 26.9.2, 26.10.3 och 26.10.4.

Motsvarande bestämmelser finns i 26 d § folkbokföringslagen. Till skillnad mot den paragrafen gäller bestämmelserna inte bara Skatteverket utan också passmyndigheterna. I övrigt hänvisas till kommentaren till 26 d § folkbokföringslagen.

4 b §

Skatteverket får vid en identitetskontroll enligt 2 § använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck med uppgifter om ansiktsbilder och fingeravtryck som finns i de register över fingeravtryck och fotografier som förs med stöd av 15 § utlänningsdatalagen (2016:27).

En jämförelse med uppgifter om fingeravtryck får göras endast beträffande personer som det finns anledning att anta har fyllt 14 år.

Paragrafen är ny och reglerar möjligheten för Skatteverket att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck med uppgifter som finns lagrade i Migrationsverkets register. Övervägandena finns i avsnitt 27.3.2, 27.8 och 27.9.

En likalydande bestämmelse finns i 26 e § folkbokföringslagen varför det hänvisas till kommentaren till den paragrafen.

4 c §

Skatteverket får lagra ansiktsbild eller fingeravtryck som den myndighet som utför identitetskontrollen har tagit enligt 4 § första stycket.

Beträffande medborgare i en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-medborgare) får lagring enligt första stycket ske endast om det finns anledning att anta att han eller hon vid en identitetskontroll lämnar eller har lämnat oriktiga uppgifter.

Paragrafen är ny och reglerar en ny möjlighet för Skatteverket att lagra uppgifter om ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 26.2.7, 26.8, 26.9.1 och 26.9.2.

En likalydande bestämmelse finns i 26 f § folkbokföringslagen varför det hänvisas till kommentaren till den paragrafen.

4 d §

Skatteverket får inte lagra eller för identitetskontroll använda ansiktsbild eller fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa längre än tio år efter det att uppgifterna togs.

Begränsningen enligt första stycket hindrar inte att Skatteverket arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Genom paragrafen, som är ny, införs en bestämmelse om längsta tid för lagring av uppgifter om ansiktsbild, fingeravtryck och biometriska uppgifter hos Skatteverket. Övervägandena finns i avsnitt 26.6.1, 26.8, 26.9.1 och 26.9.2.

En likalydande bestämmelse finns i 26 g § folkbokföringslagen varför det hänvisas till kommentaren till den paragrafen.

4 e §

När en identitetskontroll har genomförts och ärendet ska avslutas ska ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter förstöras om de inte ska lagras enligt 4 c §.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om förstöring av ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter. Paragrafen ersätter, tillsammans med 26 h § folkbokföringslagen, nuvarande 1 kap. 7 § folkbokföringsdatabaslagen. Övervägandena finns i avsnitt 26.9.1, 26.9.2 och 26.10.3.

Motsvarande bestämmelser finns i 26 h § folkbokföringslagen. Till skillnad från den paragrafen gäller förevarande paragraf inte bara Skatteverket utan också passmyndigheterna. Också i fortsättningen ska en passmyndighet efter utförd identitetskontroll enligt lagen om samordningsnummer omedelbart förstöra de biometriska underlag och de biometriska uppgifter som legat till grund för myndighetens identitetsbedömning. Det framgår genom att det bara är Skatte-

verket som får lagra de uppgifter som en passmyndighet tar i sin verksamhet som rör identitetskontroller enligt lagen om samordningsnummer, se vidare i kommentarerna till 2 kap. 4 c §. En passmyndighet ska emellertid som ett led i sin identitetskontroll överlämna det biometriska underlag myndigheten tar upp till Skatteverket. I övrigt hänvisas till kommentaren till 26 h § folkbokföringslagen.

4 f §

Den myndighet som får lagra och använda ansiktsbild eller fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa enligt vad som framgår i 4–4 e §§ får vidta åtgärden endast om den är nödvändig för att tillgodose ändamålet med den och om skälen för åtgärden uppväger det intrång i den personliga integriteten som den innebär för en enskild.

Genom paragrafen, som är ny, tydliggörs de krav på nödvändighet och proportionalitet som gäller vid varje enskild åtgärd som vidtas enligt 4–4 e §§. Övervägandena finns i avsnitt 26.9.2.

En likalydande bestämmelse finns i 26 i § folkbokföringslagen varför det hänvisas till kommentaren till den bestämmelsen.

4 g §

Passmyndigheterna ska, i myndigheternas verksamhet som rör identitetskontroller enligt denna lag, till Skatteverket lämna ut fingeravtryck och ansiktsbilder som tas av en enskild.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppgiftsskyldighet till Skatteverket för passmyndigheter. Övervägandena finns i avsnitt 26.10.5.

Av paragrafen framgår vilka uppgifter som passmyndigheterna ska lämna ut till Skatteverket. Uppgiftsskyldigheten enligt bestämmelsen har en sekretessbrytande verkan enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen.

4 h §

Skatteverket ska på begäran av en passmyndighet, om det behövs i passmyndighetens verksamhet som rör identitetskontroller enligt denna lag, lämna ut uppgifter som Skatteverket behandlar enligt 2 kap. 3 § första stycket 1–3, 5–8 och 21 lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot en passmyndighet. Övervägandena finns i avsnitt 26.10.5.

En skyldighet för Skatteverket att lämna ut uppgifter föreligger om uppgifterna har betydelse hos de passmyndigheter som anges för myndigheternas verksamhet som rör identitetskontroller enligt denna lag. Uppgiftsskyldigheten enligt bestämmelsen har en sekretessbrytande verkan enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen.

4 i §

Skatteverket ska på begäran av Migrationsverket, om det behövs för handläggningen av ärenden eller kontroll av någons identitet i Migrationsverkets verksamhet, lämna ut uppgifter som Skatteverket behandlar enligt 2 kap. 3 § första stycket 1–3, 5–8 och 21 lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Paragrafen innehåller en uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot Migrationsverket. Övervägandena finns i avsnitt 27.10.

En likalydande bestämmelse finns i 26 j § folkbokföringslagen varför det hänvisas till kommentaren till den bestämmelsen.

4 j §

Skatteverket ska på begäran av Polismyndigheten, om det behövs för handläggningen av ärenden eller kontroll av någons identitet i den brottsbekämpande verksamheten, lämna ut uppgifter som Skatteverket behandlar enligt 2 kap. 3 § första stycket 1–3, 5–8 och 21 lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Paragrafen innehåller en uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot Polismyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 28.10.

En likalydande bestämmelse finns i 26 k § folkbokföringslagen varför det hänvisas till kommentaren till den bestämmelsen.

9 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från kravet i 4 § på att låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta ansiktsbild och fingeravtryck, *samt*

2. *kortare lagringstid än den som anges i 4 d § första stycket.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om tilldelning av samordningsnummer.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 26.9.2.

En likalydande bestämmelse finns i 30 a § folkbokföringslagen varför det hänvisas till kommentaren till den bestämmelsen.

5 kap.

1 §

Följande beslut enligt denna lag får inte överklagas:

1. beslut om tilldelning av samordningsnummer efter begäran enligt 2 kap. 1 § första stycket 1,

2. beslut om fastställande av individnummer och kontrollsiffra i samordningsnummer,

3. *beslut om lagring av ansiktsbild, fingeravtryck eller biometriska uppgifter beträffande den som inte är EES-medborgare,*

4. *beslut om förnyelse av samordningsnummer som fattas efter ansökan enligt 3 kap. 1 eller 3 § av den som enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 kan begära tilldelning av sådant nummer,*

5. *beslut enligt 3 kap. 2 § 1 om vilandeförklaring av samordningsnummer med anledning av att någon ansökan om förnyelse inte har kommit in i rätt tid, och*

6. *beslut om förnyelse eller vilandeförklaring av personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring.*

I paragrafen regleras vilka beslut enligt lagen som inte får överklagas. Övervägandena finns i avsnitt 26.8.2, 26.9.1 och 26.9.2.

En likalydande bestämmelse avseende den nya *tredje punkten* finns i 39 § 4 folkbokföringslagen varför det hänvisas till kommentaren till den paragrafen. Eftersom det införs en ny tredje punkt ske även vissa redaktionella följdändringar.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experterna Jeanette Thorell och Dan Ekeröth

Sammanfattning

Vi anser till skillnad från utredningen att Skatteverkets brottsutredande verksamhet bör ges rätt att inleda och leda förundersökning samt befogenhet att verkställa beslut om husrannsakan i vissa fall. Det är vår bedömning att Skatteverkets kompetens och resurser skulle användas mer effektivt om Skatteverkets brottsutredande verksamhet får befogenhet att inleda och leda förundersökning om saken är enkel. Detsamma gäller verkställande av beslut om husrannsakan i de fall våld mot person inte behöver användas.

Vi instämmer inte heller i utredningens bedömning att det finns skäl att begränsa lagring och användning av biometriska underlag och biometriska uppgifter för EES-medborgare. Till skillnad från utredningen anser vi att en reglering även utan den föreslagna begränsningen är proportionerlig. För att uppnå syftet med registret bör förslaget att som huvudregel exkludera EES-medborgare, inklusive svenska medborgare, från en utökad behandling av dessa underlag och uppgifter inte genomföras. Det föreslagna andra stycket i 26 f § folkbokföringslagen (1991:481), FOL, respektive 2 kap. 4 d § lagen (2022:1697) om samordningsnummer, SNL, bör därför utgå.

Synpunkter på del II

Skatteverket bör få inleda och leda förundersökning när saken är enkel

Regeringens ekobrottsberedning föreslog redan i samband med att skattebrottsenheter infördes i slutet av 1990-talet att Skatteverket i ett andra steg självständigt skulle få besluta om och leda förundersökningar. I rapporten ”Skattekriminal” (Ds 1997:23) anfördes följande (s. 201):

Med en lösning enligt tullmodellen får man i princip enhetliga regler om inledande och ledande av förundersökning oavsett om det är polisen, tullkriminalen eller skattekriminalen som skall svara för utredningsarbetet. En sådan enhetlig reglering är tilltalande från principiella utgångspunkter och underlättar myndigheternas samarbete.

En annan fördel är att åklagaren inte behöver betungas av de enklaste, mest rutinartade ärendena. Mot bakgrund av att vårt förslag förväntas medföra att enklare fall kan komma att lagföras i betydligt större utsträckning än förut, är det av stor vikt att undvika att det bildas flaskhalsar hos åklagarna.

Vi anser därför att skattekriminalen bör ges befogenhet att inleda och leda förundersökning inom skattemyndighetens verksamhetsområde samt att förundersökningsledning skall övertas av åklagare dels så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet, om saken inte är av enkel beskaffenhet, dels när det är påkallat av särskilda skäl.”

Ekobrottsberedningen menade dock att det skulle ta tid att utveckla en skattekriminalverksamhet med en så ambitiös inriktning. Beredningen förordade därför att reformen skulle genomföras i två etapper för att skatteförvaltningen skulle ges möjlighet att efter hand och i rättssäkra former växa in i rollen som brottsutredande myndighet. Tullverket skulle ses som en förebild. Ekobrottsberedningen gjorde en uppskattning av när den brottsbekämpande verksamheten inom Skatteverket skulle kunna ta steg två i sin utveckling. I rapporten ”Skattekriminal” framgår följande (s. 212):

Hur kort bör det korta perspektivet vara? Med andra ord: Hur länge bör man leva med en modell som innebär att skattekriminalen har endast begränsade uppgifter och befogenheter i förhållande till den lösning enligt modell från Tullkriminalen som förordades i föregående kapitel? Det beror på flera faktorer som i dag är svåra att överblicka. Inte minst är saken beroende på vilka resurser som kan satsas på kompetenshöjning och uppbyggnad av skattekriminalen. Med en hög ambition därvidlag tror vi att den första etappen av skattekriminalreformen – modellen

för det korta perspektivet – skulle kunna begränsas till fyra eller högst fem år.

Det är nu mer än 25 år sedan Skatteverket startade sin brottsutredande verksamhet och det är dags för nästa steg i utvecklingen. Skälen för det är starka. Det är enligt vår mening angeläget att samhällets samlade resurser för brottsbekämpning tillvaratas. Skatteverket har i sin promemoria Utökade befogenheter för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (dnr 8-1755806) föreslagit en rad förändringar i syfte att bättre ta tillvara den kompetens som finns på Skatteverket. Förslagen skulle innebära effektivitetsvinster i handläggningen, effektivare nyttjande av befintlig kompetens, att Skatteverket i större utsträckning bidrar till ett väl fungerande samhälle och att resurser kan frigöras för Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten.

Skatteverket är i dag förhindrat att fullt ut nyttja den samlade kompetens som finns inom myndigheten p.g.a. bristande befogenheter. Det är ett gemensamt samhällsintresse att kompetens och resurser används optimalt i varje led och hos varje myndighet i de brottsbekämpande verksamheterna. En ordning där Skatteverkets brottsutredande verksamhet har egna förundersökningsledare leder till effektivitetsvinster eftersom det ger kortare kontaktvägar mellan brottsutredare och förundersökningsledare. Vidare skulle förundersökningsledarna alltid vara tillgängliga för snabba besked och beslut eftersom de inte är upptagna i t.ex. förhandling i domstol. Åtgärder för att korta handläggningstiderna blir lättare att identifiera och genomföra. Eftersom interna utbildningar och information i form av exempelvis arbetsbeskrivningar är tillgängliga på Skatteverkets intranät blir det enklare för förundersökningsledare på Skatteverket att fortlöpande upprätthålla kompetens om skatte- och folkbokföringssystemen.

Det finns ytterligare en aspekt som behöver beaktas. Av rapporten "Skattekriminal" (s. 201) framgår att om Skatteverket ges möjlighet att leda förundersökning så skulle det därigenom skapas en ventil för en rationell hantering av ärenden som i dag sällan eller aldrig hinner utredas och därmed öka möjligheter och incitament för en ambitionshöjning. Vi anser att detta argument gör sig gällande även i dag. Slutligen skulle förslaget också ge utvecklingsmöjligheter för tjänstemän inom Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, vilket är särskilt viktigt för att kunna behålla nyckelpersonal.

Vi anser att utredningen gör en alltför snäv avgränsning av vilka ärenden som är av sådan beskaffenhet att de är lämpliga för Skatteverket att förundersökningsleda. Skatteverket har utförligt exemplifierat med ett antal typfall som normalt kan utredas enligt standardiserade metoder, som har inget eller litet inslag av tvångsåtgärder, som kräver en begränsad informationsinhämtning och som omfattar ett till två förhör (avsnitt 9.3.2). Dessa ärenden är oftast enkla. Att som utredningen föreslår ta avstamp i en avgränsning till brott där böter finns i straffskalan och straffmaximum inte överstiger fängelse i sex månader, vore enligt vår mening att sätta ambitionerna med en reform allt för lågt. Erfarenheterna från Skatteverkets brottsutredande verksamhet är entydiga – många utredningar om misstänkta brott som är av svårare grad än så, är ändå ofta enkla att utreda. Utredningens snäva avgränsning av vilka brottsutredningar som kan bli aktuella leder till att nyttan av en reform framstår som betydligt mer begränsad än om en vidare, men ändå realistisk, avgränsning hade valts av utredningen.

Civila utredare är i dag i stor utsträckning förundersökningsledare inom brottsbekämpande myndigheter som Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen. Erfarenheterna visar att förundersökningar kan ledas av dessa myndigheter utan att rättssäkerheten sätts på spel (jfr Ds 1997:23 s. 200–201). Detta talar för att även särskilt förordnade befattningshavare vid Skatteverkets brottsutredande verksamhet, som ges rätt förutsättningar, kan förväntas fungera väl som undersökningsledare i enkla utredningar. Det finns därför enligt vår bedömning bärande skäl för att införa denna ordning även för Skatteverkets brottsutredande verksamhet.

Skatteverkets kompetens och resurser skulle utnyttjas på ett bättre sätt om den brottsutredande verksamheten ges befogenhet att inleda och leda förundersökning. Vår uppfattning är därför att Skatteverket ska få rätt att inleda och leda förundersökning om saken är enkel och det heller inte är påkallat av särskilda skäl att åklagare ska leda undersökningen.

Skatteverket bör få verkställa beslut om husrannsakan i vissa fall

I betänkandet ”Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott” (SOU 2005:35) skrev 2004 års skattekontrollutredning följande (s. 22):

Utredarna vid skattebrottsenheterna får inte och skall inte heller i framtiden få rätt att använda våld eller tvång mot person. Detta begränsar deras möjligheter att kunna verkställa husrannsakan. Det finns dock situationer där risken för våld är i det närmaste obefintlig. Vi anser att det innebär en effektivitetsvinst om utredarna vid skattebrottsenheterna själva kan genomföra husrannsakan i dessa fall. Vi föreslår därför att skattebrottsenheterna skall få verkställa husrannsakan i de fall våld mot person inte behöver användas. I praktiken är det framför allt vid husrannsakan i bankfack samt hos revisionsbyrå och liknande fall som det kan vara av aktuellt att överlämna verkställigheten till skattebrottsenheterna.

Förslaget i utredningen ledde inte till lagstiftning. Regeringen ansåg vid den tidpunkten att det inte fanns skäl att införa en möjlighet för åklagare att låta en tjänsteman vid skattebrottsenheterna verkställa ett beslut om husrannsakan. Som skäl för det anfördes bl.a. de säkerhetsbedömningar som måste ske i samband med en husrannsakan (jfr prop. 2005/06:169 s. 67).

Som anfördes redan 2005 av skattekontrollutredningen finns det dock situationer där risken för våld vid verkställande av husrannsakan är i det närmaste obefintlig. Erfarenheterna sedan dess bekräftar detta. Det finns flera situationer där husrannsakan kan genomföras utan att brottsutredarna utsätts för risk att mötas av våld eller hot om våld. Typexempel är husrannsakan i bankfack eller hos revisionsbyrå. Vid en husrannsakan hos en misstänkt eller i annat fall när det kan finnas risk att brottsutredaren möts av hot eller våld bör Skatteverkets brottsutredare, enligt vår uppfattning, inte heller i fortsättningen få verkställa beslut om husrannsakan.

Brottsutredare vid Skatteverket gör alltid en säkerhetsbedömning enligt en fastlagd rutin innan en förrättning genomförs utanför kontoret. Utan en säkerhetsbedömning får förrättningen inte göras. Detta gäller både förhör, medverkan vid husrannsakan och spaning. I dag måste åklagaren vända sig till polis för att få en husrannsakan verkställd. Såväl Skatteverkets brottsutredare som de poliser som deltar vid sådana husrannsakingar där risken för att mötas av våld eller hot om våld är i det närmaste obefintlig, har upplevt att detta

belastar Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten i onödan. Polisernas närvaro har uppfattats som överflödigt. Det kan även leda till att utredningar fördröjs i väntan på att polis ska kunna genomföra husrannsakan. Situationer där våld mot person inte behöver användas kan illustreras med ett exempel:

Skatteverket biträder åklagare vid Ekobrottsmyndigheten i ett ärende om misstänkta grova skatte- och bokföringsbrott. Räkenskapsinformation som förvaras hos en redovisningsbyrå behöver omhändertas för att misstankarna ska kunna utredas. Polis företar husrannsakan hos redovisningsbyrån och räkenskapsinformation tas i beslag. Skatteverkets brottsutredare medverkar vid husrannsakan för att bedöma vad som ska tas i beslag av polisen. Eftersom ärendet utreds självständigt av Skatteverkets brottsutredare under åklagarens förundersökningsledning beslutas att beslaget ska föras över från Ekobrottsmyndigheten till Skatteverket. Det visar sig någon dag senare att det saknas relevant information. Skatteverkets brottsutredare kontakter då redovisningsbyrån som kan bekräfta att det finns ytterligare information rörande det aktuella bolaget kvar hos byrån. Redovisningsbyrån erbjuder sig att lämna ut materialet till Skatteverkets brottsutredare om denne hämtar det på byrån, genom att hålla informationen tillgänglig i receptionen. Det kan dock inte uteslutas att tillgängliggörandet sker för att redovisningsbyrån anser sig tvungen till det (jfr JO-beslut 2006-02-16, dnr 5010–2003). Åklagaren anser därför att ett nytt beslut om husrannsakan behöver fattas. Eftersom Skatteverkets brottsutredare inte kan verkställa husrannsakan ens i de fall där risk för våld helt kan uteslutas så tvingas åklagaren att på nytt anlita biträde av polis för att genomföra husrannsakan och ta informationen i beslag. Det sker på så sätt att den resterande räkenskapsinformation överlämnas till polisen i receptionen på redovisningsbyrån. Protokoll över husrannsakan och beslag ska upprättas av polisen. Därefter överförs beslaget till Skatteverket.

Det beskrivna tillvägagångssättet i exemplet är en konsekvens av nuvarande bestämmelser som enligt vår mening leder till ett ineffektivt användande av polisiära resurser. Om Skatteverkets brottsutredare ges rätt att verkställa husrannsakan under vissa givna förutsättningar skulle det innebära en effektivisering av det brottsutredande arbetet.

Frågan är då om det kan ske på ett rättssäkert sätt och utan att brottsutredarnas säkerhet sätts i fara. Skatteverket har bedrivit brottsutredande verksamhet i 25 år. De som arbetar i verksamheten har oftast lång erfarenhet av brottsutredningar och hantering av tvångsmedel. Den brottsutredande verksamheten vid Skatteverket verkställer redan i dag beslut om beslag och har för det rutiner, it-stöd och en systematisk intern kontroll. Brottsutredarna medverkar ofta

när polis verkställer husrannsakan och det är då inte ovanligt att de är med och planerar genomförandet av husrannsakan. Det förekommer att brottsutredarna vid Skatteverket tar fram underlag för de säkerhetsbedömningar som ligger till grund för verkställigheten. När det gäller husrannsakan anser vi att det finns möjligheter att i större utsträckning än för närvarande ta tillvara Skatteverkets kompetens.

Vår uppfattning är att Skatteverkets brottsutredande verksamhet ska få verkställa husrannsakan i de fall våld mot person inte behöver användas. I samband med sådan husrannsakan kommer brottsutredaren också att kunna fatta och verkställa beslut om beslag i enlighet med 27 kap. 4 § rättegångsbalken.

Synpunkter på del IV

Bakgrund till behovet av kontroll av EES-medborgare

Utredningen har beskrivit samhällets behov av åtgärder som syftar till att motverka falska, felaktiga, multipla och utnyttjade identiteter på ett bra sätt. Utredningen konstaterar i avsnitt 26.2.4 att eftersom situationer då olika typer av missbruk av identiteter är välkända så går det att konstatera att sådant missbruk medför betydande risker för samhället. En enda felaktigt registrerad identitet kan nämligen få omfattande påverkan på välfärden och samhället i övrigt under lång tid.

Att EES-medborgare sedan 2014 inte registreras för uppehållsrätt hos Migrationsverket försvårar Migrationsverkets möjlighet att upptäcka multipla identiteter, se Migrationsverkets rapport från enheten för operativ analys, Multipla identiteter inom Migrationsverkets tillstånds- och analysprocess, s. 12. Riksrevisionen pekar i rapporten RiR 2024:12 på att brister i processerna för att säkerställa att identitetsuppgifterna i folkbokföringsdatabasen är korrekta och unika blir särskilt allvarliga när det gäller EES-medborgare, då Skatteverket oftast är den första och enda myndighet som fastställer en grundidentitet för dessa personer (s. 5).

Falska id-handlingar som uppges vara från ett EU-land produceras för försäljning av kriminella nätverk i stor omfattning och möjliggör att tredjelandsmedborgare kan bosätta sig inom EU (se t.ex. Europol, 2024-03-08, Almost 5 000 false identity documents seized

in Greece och Europol, 2019-11-22, 17 arrested in Poland for migrant smuggling and using fake documents).

Riksrevisionen har i sin granskning dessutom tagit del av beskrivningar från Polismyndigheten där tredjelandsmedborgare folkbokförts som EES-medborgare utifrån id-handlingar och uppgifter som enligt Polismyndigheten är uppenbart falska. I vissa fall har det rört sig om grovt kriminella personer (RiR 2024:12 s. 56 och s. 96).

Bedrägerier kopplade till verifieringen av identitet hos personer som flyttat till Sverige från EES har beskrivits som en riskfaktor (Kontroll för ökad tilltro - en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, SOU 2020:35 s. 143–144). Myndigheter beskriver utnyttjandet av EU-medborgares identiteter i olika brottsupplägg som ett bestående problem (En säker och tillgänglig statlig e-legitimation, SOU 2023:61 s. 117). Enligt Riksrevisionens sammanställning av data om olika förmånsslag som betalas ut av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, uppgick omfattningen av de förmåner som betalas ut till EES-medborgare till närmare 115 miljarder kronor för åren 2011–2021. Även om endast en mindre andel av dessa utbetalningar skulle ske på felaktig grund kopplat till fastställande av identitet så rör det sig om betydande belopp (RiR 2024:12 s. 9).

Den 1 juli 2018 infördes en bestämmelse om avregistrering av falska identiteter från folkbokföringen i 22 § folkbokföringslagen. Sedan dess har Skatteverket avregistrerat 397 falska identiteter. Av dessa 397 identiteter var 396 registrerade med ett medborgarskap inom EES och en var registrerad med okänt medborgarskap.

Skatteverket har lämnat åtskilliga exempel till utredningen på när personer åberopar ett pass eller en annan identitetshandling från ett EES-land till stöd för sin identitet, trots att de i själva verket är medborgare utanför EES. Det finns dessutom, enligt Skatteverkets bedömning, ett stort mörkertal för när detta sker. Mot denna bakgrund är det enligt vår mening tydligt att behovet av lagring och användning av en persons biometriska underlag och de biometriska uppgifter som kan tas fram ur dessa är minst lika framträdande avseende personer som uppger sig vara EES-medborgare som för personer som uppger sig vara medborgare i tredje land.

Utredningens förslag om en begränsning för EES-medborgare

Utredningen kommer fram till att kravet på nödvändighet med den föreslagna regleringen om lagring och användning av biometriska underlag och uppgifter inom folkbokföringsverksamheten får anses uppfyllt. I den slutliga proportionalitetsbedömningen landar dock utredningen ändå i att det av integritetsskyddsskäl bör göras en åtstramning i möjligheten att lagra ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter och att den åtstramningen bör tar sikte på EES-medborgare, inklusive svenska medborgare. Utredningen anser att det finns skäl att iaktta särskild försiktighet beträffande EES-medborgare för att förslaget inte ska anses stå i strid med grundläggande rättigheter (26.8.2).

De huvudsakliga skälen för utredningens bedömning utgörs av uttalanden från europeiska datatillsynsmannen (EDPS), uppgifter från Integritetsskyddsmyndigheten och i viss mån EU-domstolens praxis avseende omfattande och odifferentierad lagring avseende andra typer av uppgifter på andra områden.

Till skillnad från utredningen anser vi att EDPS yttrande av den 13 september 2024 i detta sammanhang är mindre relevant då det avser en reglering med ett annat syfte och tillämpningsområde. Det medför också att det i grunden blir fråga om andra överväganden vid en proportionalitetsbedömning enligt artikel 52.1 i EU:s rättighetsstadga. Eftersom ID-kortsförordningen avser lagring av fingeravtryck i handlingar får det anses självklart att det eftersträlvade målet med den regleringen inte kan motivera lagring i databaser av biometriska uppgifter för upp till 370 miljoner personer (EU-domstolen, mål C-61/22 p. 35). Förslagen om utökad behandling av biometriska underlag och uppgifter i denna utredning rör ett annat sakområde och omfattningen av antalet berörda personer är inte heller jämförbar. Integritetsskyddsmyndighetens uppgift om att det inte finns någon motsvarighet till den reglering som utredningen föreslår i något annat EU-land är inte i sig skäl för avgränsning av vissa medborgare, särskilt när utredningen i övrigt bedömt att regleringen är nödvändig. Det väsentliga är alltså att göra en adekvat bedömning av om ingreppet står i rimlig proportion till det eftersträlvade målet (mål C-61/22 p. 82–84).

Att lagra uppgifter för EES-medborgare är proportionerligt

Vår uppfattning är att målet att motverka identitetsmissbruk är av sådan betydelse att det är motiverat att lagra ansiktsbild, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa för alla som genomgår en identitetskontroll inom folkbokföringsverksamheten, oavsett medborgarskap.

Vid en avvägning mellan det mål som eftersträvas och de berörda rättigheterna anser vi att de olägenheter som lagringen av uppgifter för EES-medborgare medför inte är orimliga i förhållande till det mål som eftersträvas. Här måste särskilt beaktas de risker som ligger i att Skatteverket oftast är första och enda myndighet som fastställer en grundidentitet för EES-medborgare. Det gäller både i samband med att EES-medborgare folkbokförs och får ett personnummer fastställt, och när de tilldelas en identitetsbeteckning i form av ett samordningsnummer. Det är också viktigt att beakta de särskilda riskfaktorer för fel och bedrägerier avseende personer som utger sig för att vara EES-medborgare som lyfts fram i flera olika sammanhang och som också framgår av Skatteverkets statistik över avregistrerade falska identiteter.

I proportionalitetsavvägningen kan vidare särskilt framhållas att ett viktigt syfte med lagring och användning av de aktuella uppgifterna är att skydda människors rätt till sin egen identitet och hindra att deras identitet utnyttjas eller på annat sätt missbrukas. Detta syfte svarar direkt mot det som framgår av artikel 52.1 i EU:s rättighetsstadga, d.v.s. att begränsningen svarar mot behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Att folkbokföringsdatabasen innehåller korrekta uppgifter utgör ett viktigt allmänt intresse (se SOU 2021:57 s. 255, prop. 2021/22:217 s. 52 och prop. 2021/22:276 s. 71). Begränsningen svarar därför även mot ett mål av allmänt samhällsintresse (artikel 52.1 i EU:s rättighetsstadga).

Att Skatteverket i samband med identitetskontroller lagrar ansiktsbild, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa avseende EES-medborgare, inklusive svenska medborgare, i syfte att kunna göra jämförelser vid identitetskontroller inom folkbokföringsverksamheten menar vi är proportionerligt i förhållande till betydelsen av att skydda individer och samhälle mot identitetsmissbruk och därtill relaterad brottslighet. Detta särskilt med hänsyn tagen till de skyddsåtgärder som i övrigt föreslås, bl.a. genom en

särskild ändamålsbegränsning och bestämmelser om längsta tid för behandling. En möjlighet till lagring och användning av uppgifter även avseende EES-medborgare menar vi därmed är grundad på en balanserad avvägning mellan målet att motverka identitetsmissbruk och de grundläggande rättigheterna i artikel 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga.

Motsvarande proportionalitetsbedömning gör vi när det gäller förslagen om möjligheter till jämförelse med uppgifter som finns lagrade hos Migrationsverket, samt de möjligheter som Polismyndigheten föreslås få att kunna ta del av biometriska underlag och uppgifter som finns lagrade hos Skatteverket.

Utredningen har i anslutning till sin slutliga proportionalitetsbedömning även hänvisat till EU-domstolens praxis avseende omfattande och odifferentierad lagring avseende andra typer av uppgifter på andra områden, bl.a. EU-domstolens dom i de förenade målen C-511/18, C-512/18 och C-520/18 *La Quadrature du Net m.fl. mot Premier ministre m.fl.* I domen erinrar EU-domstolen om att skyddet för den grundläggande rätten till respekt för privatlivet kräver att undantag från och begränsningar av skyddet för personuppgifter ska inskränkas till vad som är strängt nödvändigt (punkt 130). För att kravet på proportionalitet ska vara uppfyllt framhåller domstolen att det i lagstiftning måste föreskrivas klara och precisa bestämmelser som reglerar räckvidden och tillämpningen av den aktuella åtgärden samt att minimikrav måste anges, så att de personer vars personuppgifter berörs har tillräckliga garantier för att uppgifterna på ett effektivt sätt är skyddade mot riskerna för missbruk (punkt 132).

Vi menar att de bestämmelser som utredningen föreslår i folkbokföringslagen, lagen om samordningsnummer och ändamålsbegränsningen i 1 kap. 4 b § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet tydligt ramar in under vilka förutsättningar som behandling av uppgifterna blir tillåten. Kravet på klara och precisa bestämmelser som reglerar räckvidd och tillämpning är därmed uppfyllt.

Sammanfattande bedömning

Vi anser inte att syftet att effektivt motverka identitetsmissbruk kan nås på annat sätt än genom en reglering om lagring av ansiktsbild, fingeravtryck och biometriska uppgifter som avser alla personer som genomgår en identitetskontroll i ett ärende inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, oavsett personens medborgarskap. Vår uppfattning är att en sådan ordning är nödvändig och, särskilt med hänsyn till de skyddsåtgärder som utredningen föreslår, proportionerlig. Vi anser därför att den föreslagna begränsningen i 26 f § FOL respektive 2 kap. 4 d § SNL bör utgå genom att respektive paragrafs andra stycke stryks.

Särskilt yttrande av experten Alicia Eklund

Inledningsvis kan konstateras att bakgrunden till utredningen bl.a. är att ge Skatteverket rätt förutsättningar och verktyg så att de uppgifter om identiteter som registreras i folkbokföringen är korrekta.

Bristerna i identitetsförvaltningen innebär att det är svårt att i praktiken säkert veta vem individen bakom en identitetshandling och e-legitimation faktiskt är, vilket har bidragit till att problemen med organiserad brottslighet, utanförskap och bidragsbrottslighet är omfattande. Olika former av identitetsmissbruk förekommer bl.a. vid bedrägerier, arbetslivskriminalitet och brott mot välfärdsystemen. Om folkbokföringen är felaktig eller det förekommer falska eller multipla identiteter i folkbokföringsdatabasen, får det stora konsekvenser genom de stora spridningseffekter som folkbokföringsuppgifter har i hela samhället och kan då användas som ett redskap för bl.a. välfärdsbrottslighet och inom den organiserade brottsligheten. Att utnyttja någon annans identitet är också ett verktyg för att möjliggöra och dölja annan brottslighet.

Ett sätt att förstärka identitetsförvaltningen och motverka missbruk av personuppgifter är att använda biometriska uppgifter i större utsträckning än i dag för identifiering, verifiering och kontroll av individer som uppehåller sig i Sverige. En möjlighet för folkbokföringsverksamheten att lagra ansiktsbild, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa för framtida jämförelser skulle utgöra ett effektivt verktyg för att minska risken för dels att falska eller multipla identiteter registreras, dels att någon lyckas utnyttja någon annans identitet. Därmed skulle också möjligheterna att motverka identitetsstöld, olovligt bruk av identitet och brott som kan riskera att urholka välfärdssystemen avsevärt stärkas.

Utredningen har föreslagit att det införs utökade möjligheter för Skatteverket att behandla biometriska uppgifter i folkbokföringsverksamheten samt att de ansiktsbilder och fingeravtryck som myndigheten får ta av enskilda vid identitetskontroller, och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa, får lagras. Ansiktsbilder och fingeravtryck som tas vid identitetskontroller får enligt förslaget jämföras mot lagrade sådana uppgifter.

Utredningen har emellertid även föreslagit begränsningar när det gäller EES-medborgare och att motsvarande behandling endast ska

få ske om det finns anledning att anta att den enskilde vid en identitetskontroll lämnar eller har lämnat oriktiga uppgifter.

Förslaget motiveras med att det finns skäl att iaktta särskild försiktighet beträffande EU-medborgare för att en reglering inte ska anses stå i strid med grundläggande rättigheter. Särskild tyngd läggs vid yttrandet från europeiska datatillsynsmannen den 13 september 2024 i fråga om förslaget till rådets förordning om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och säkrare uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet. Utredningen bedömer därmed att möjligheten att lagra uppgifter avseende EES-medborgare bör begränsas på så sätt att det krävs skäl att misstänka att uppgifter som den enskilde har lämnat inte är korrekta för att lagring ska få ske.

Jag delar inte den bedömning som utredningen gör i denna del. Såsom utredningen konstaterar är bedrägerier kopplade till verifieringen av identitet hos personer som flyttat till Sverige från ett EU- eller EES-land en riskfaktor. Enligt Riksrevisionens sammanställning av data om olika förmånsslag som betalas ut av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, uppgick omfattningen av de förmåner som betalas ut till EES-medborgare till närmare 115 miljarder kronor för åren 2011–2021. Även om endast en mindre andel av dessa utbetalningar skulle ske på felaktig grund kopplat till fastställande av identitet kan det antas röra sig om mycket betydande belopp (se RiR 2024:12 s. 9). Vidare har utnyttjade identiteter upptäckts vara en avgörande del i avancerade penningtvättsupplägg. Utnyttjade identiteter kan införskaffas genom att kriminella mot ersättning lockar personer från andra EU-länder till Sverige. I Sverige förses EU-medborgarna med osanna anställningsintyg och får hjälp i syfte att bli folkbokförd, skaffa e-legitimation och öppna bankkonton. När personerna lämnar Sverige lämnas deras identitetshandlingar, bankkort och e-legitimation kvar och kriminella använder dessa för att begå olika typer av ekonomisk brottslighet (jfr Polismyndighetens rapport Systematisk penningtvätt inom den rysktalande organiserade brottsligheten, november 2024, och Ekobrottsmyndighetens lägesbild 2025).

De krav som utredningen har ställt upp för att kunna lagra uppgifter om EES-medborgare bedömer jag kommer att kunna tillämpas i allt för få fall för att åtgärden ska vara ett effektivt verktyg när det gäller att minska risken för fel kopplade till identitet i folkbokför-

ingen. De brister vi känner till när det gäller identitetsförvaltningen i Sverige medför att uppvisande av en äkta eller till synes äkta identitetshandling inte innebär att personen inte kan förekomma under fler än en identitet i Sverige och inte heller att identiteten inte kan komma att utnyttjas av annan. Det skulle därför vara olyckligt om denna stärkande åtgärd inte skulle vara tillämplig för merparten av alla EES-medborgare som inställer sig för identitetskontroll i folkbokföringsverksamheten.

Att lagra uppgifter avseende samtliga personer som inställer sig för identitetskontroll i folkbokföringsverksamheten under en inte obetydlig period, oavsett medborgarskap, skulle medföra att målet att minska risken för falska, felaktiga och multipla identiteter i folkbokföringsdatabasen faktiskt uppnås. Som utredningen har konstaterat är en korrekt folkbokföring ett starkt samhällsintresse. En korrekt folkbokföring är central i syfte att minska identitetsmissbruk och därmed motverka bedrägerier, arbetslivskriminalitet och brott mot välfärdssystemen. Någon mindre ingripande åtgärd för att uppnå det eftersträlvade målet bedömer jag inte finns. Åtgärden skulle dessutom öka skyddet för var och en mot att få sin identitet utnyttjad av andra i illegitimt syfte. Mot bakgrund av de skyddsregler som föreslås, bl.a. i fråga om längsta tid för behandling och ändamål med behandling av uppgifterna, och i förhållande till den stora betydelse åtgärden skulle ha för att uppnå målet, anser jag att det är proportionerligt att som regel även möjliggöra lagring av uppgifter avseende EES-medborgare.

Enligt min mening saknas således skäl att föreslå en begränsning när det gäller lagring av uppgifter avseende EES-medborgare. Förslaget att ansiktsbilder och fingeravtryck som tas vid identitetskontroller, samt de biometriska uppgifter som kan tas fram ur dessa, ska få lagras bör gälla samtliga personer som inställer sig för identitetskontroll i folkbokföringsverksamheten. Utredningens förslag till 26 f § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) och 2 kap. 4 d § andra stycket lagen (2022:1697) om samordningsnummer bör därför utgå.

Kommittédirektiv 2023:134

Utökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring

Beslut vid regeringssammanträde den 28 september 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av straffbestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481) och bl.a. lämna förslag på hur ett utvidgat straffansvar bör utformas. I uppdraget ingår också att se över om Skatteverkets möjligheter att använda biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten kan förstärkas. Utredaren ska även undersöka om Skatteverket bör ges utökade befogenheter inom brottsbekämpningen. Syftet är att skapa ändamålsenliga och effektiva regler som förbättrar Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och brottsbekämpande verksamhet.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till om, och i sådana fall hur, ett utvidgat straffansvar i folkbokföringslagen bör utformas,
- analysera och ta ställning till om Skatteverket ska få möjlighet att lagra och på annat sätt behandla ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifterna som tas fram ur dessa i ärenden om folkbokföring och samordningsnummer,
- analysera och ta ställning till om Skatteverket gällande vissa brott ska ges befogenhet att inleda förundersökning, och
- lämna författningsförslag oavsett ställningstagande i sak.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 maj 2025.

Uppdraget om ett skärpt straffansvar för folkbokföringsbrott och bättre förutsättningar för säkrare identiteter

Folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Uppgifterna i folkbokföringen läggs till grund för en rad rättigheter för den enskilde, både i förhållande till samhället och till andra enskilda. Det är därför angeläget att uppgifterna stämmer överens med verkliga förhållanden. Om folkbokföringen är felaktig ger det stora spridningseffekter i hela samhället och kan då användas som ett redskap för bl.a. välfärdsbrottslighet och inom den organiserade brottsligheten. Ekonomistyrningsverket (ESV) har i rapporten *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (ESV 2023:22) uppskattat den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2021 till cirka 14,6 miljarder kronor, med ett osäkerhetsintervall mellan 13,0 och 16,3 miljarder kronor. Av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar uppskattas cirka 845 miljoner kronor orsakade av felaktig folkbokföring (ESV 2023:22 och kompletterande beräkningar från ESV).

För att få bättre kontroll över vilka som är bosatta i Sverige och för att värna legitimiteten och förtroendet för välfärdssystemen och andra offentliga stödsystem samt bekämpa välfärdsbrottsligheten och den organiserade brottsligheten är det viktigt att staten stärker kontrollen över folkbokföringen. Skatteverkets anslag har därför ökat 2023–2026 för att förbättra folkbokföringen genom folkräkning. Skatteverkets riktade kontroller i områden där risken för felaktig folkbokföring bedöms vara stor är en viktig del av satsningen. Regeringen har dessutom gett Skatteverket i uppdrag att föreslå metoder för att ta fram en nationell lägesbild och lämna förslag på ytterligare åtgärder för att förbättra folkbokföringen genom folkräkning (Fi2023/01227). Uppdraget har redovisats och bereds inom Regeringskansliet (Fi2023/02399).

Det är dock angeläget att även se över vissa delar av lagstiftningen. Det finns ett behov av att ta ett samlat grepp och utvärdera folkbokföringsbrottet, i syfte att skapa en mer ändamålsenlig och effektiv straffrättslig reglering. En annan viktig del handlar om att ge Skatte-

verket rätt förutsättningar och verktyg så att de uppgifter om identiteter som registreras är korrekta.

En översyn av folkbokföringsbrottet

Straffbestämmelserna i folkbokföringslagen återinfördes den 1 juli 2018. Av 42 § första stycket folkbokföringslagen framgår att den som lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för folkbokföringsbrott till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 25, 26 och 27 §§. Är brottet med hänsyn till att brottsligheten utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars att anse som grovt, döms i enlighet med andra stycket för grovt folkbokföringsbrott till fängelse i högst två år. Av bestämmelsens tredje stycke framgår att ringa fall är undantagna från straffansvar. Enligt 43 § samma lag får Skatteverket inte vid vite förelägga någon att medverka i en utredning av en gärning som kan föranleda straff för honom eller henne. En fråga om ansvar enligt 42 § för en gärning får inte prövas om gärningen ligger till grund för ett föreläggande om vite och Skatteverket har ansökt om utdömande av vite.

I motiven till straffbestämmelserna konstaterades att folkbokföringsdatabasen har en central funktion för flera myndigheter i den dagliga ärendehantering och därför bör omgärdas av ett starkt skydd. Gärningar där någon genom aktivt handlande uppsåtligen lämnar oriktiga uppgifter till grund för beslut om folkbokföring eller inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt folkbokföringslagen, ansågs därför behöva beivras (prop. 2017/18:145 s. 116 och 117).

Frågan om att utvidga straffansvaret i folkbokföringslagen eller ålägga någon som är folkbokförd på en fastighet eller lägenhet anmälningsskyldighet för det fall man är medveten om att någon felaktigt är folkbokförd på samma fastighet eller lägenhet har utretts inom ramen för Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer (Fi 2019:05). Utredningen gjorde i sitt betänkande Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57) bedömningen att det för närvarande inte finns något sådant behov.

Utredningen övervägde om straffbestämmelserna bör utvidgas för att bl.a. komma åt förekomsten av s.k. skenskrivningar och handel

med folkbokföringsadresser, dvs. när ersättning lämnas för rätten att (felaktigt) folkbokföra sig på viss fastighet eller lägenhet. Personer som uppsåtligt folkbokför sig där de inte är bosatta gör sig skyldiga till folkbokföringsbrott, oavsett om de betalar någon ersättning eller inte. Däremot utgör det inte ett självständigt brott enligt folkbokföringslagen att, oavsett om betalning förekommit, låta bli att meddela Skatteverket att någon felaktigt folkbokfört sig på ens fastighet eller lägenhet trots att man är fullt medveten om att så skett. Eftersom straffskalan för folkbokföringsbrott av normalgraden är böter till fängelse i högst sex månader, är dock medverkansbestämmelserna i 23 kap. 4 § brottsbalken tillämpliga. Den nuvarande lagstiftningen hindrar alltså inte att en person som hyr ut eller lånar ut en bostadsadress för att någon felaktigt ska kunna använda sig av den med lägre risk för upptäckt, kan lagföras för medhjälp till folkbokföringsbrott. Det innebär att det oönskade beteendet redan med gällande lagstiftning kan bestraffas, vilket enligt utredningen talar emot att straffbestämmelsen om folkbokföringsbrott ska utvidgas ytterligare i det aktuella avseendet eller att beteendet ska straffbeläggas på annat sätt. Enligt utredningens bedömning framstår det även som tveksamt om en straffsanktion skulle utgöra ett effektivt medel för att motverka att personer mot eller utan ersättning underlättar för någon att folkbokföra sig på en adress där personen i fråga inte har för avsikt att bo. Vidare ansåg utredningen att det, med hänsyn till att folkbokföringsbrott är resurskrävande att utreda och svåra att leda i bevis, också kan ifrågasättas om rättsväsendets resurser bör belastas ytterligare av en sådan kriminalisering. Det beaktades även att den nuvarande lagstiftningen om folkbokföringsbrott är relativt nytillkommen och kan behöva tillämpas under ytterligare en tid innan den utvärderas och eventuellt utvidgas (SOU 2021:57 s. 592–594).

När det gäller frågan om en utvidgad anmälningsskyldighet övervägde utredningen om det finns anledning att ålägga adressinnehavare anmälningsskyldighet till Skatteverket om man är medveten om att någon felaktigt står skriven på ens adress. Att inte efterfölja sådan anmälningsskyldighet skulle kunna kategoriseras som ett underlåtenhetsbrott enligt 42 § första stycket andra meningen folkbokföringslagen. En anmälningsskyldighet för adressinnehavare torde emellertid bli än mer svårutredd och utredningen ansåg därför inte det som en framkomlig väg för att komma till rätta med problemet (SOU 2021:57 s. 595).

I propositionen Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen (prop. 2021/22:217 s. 57–60) bedömde regeringen att behovet av att införa ytterligare anmälningsskyldigheter eller utvidga straffansvaret i folkbokföringslagen bör övervägas i ett annat sammanhang. Regeringen delade den bild som lyfts fram av flera remissinstanser om att det är otillfredsställande att den som i stor omfattning, och ibland till och med mot betalning, möjliggör och organiserar felaktig användning av adresser som ett led i organiserad brottslighet i praktiken inte kan dömas för grovt folkbokföringsbrott. Det innebär att några av de mest straffvärda förekomsterna av tilldelning av adresser inte kan bestraffas med de nu gällande straffbestämmelserna i folkbokföringslagen.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som skatteutskottet anført om att regeringen ska återkomma med förslag på förändringar i fråga om folkbokföringsbrott som är effektiva men också ändamålsenliga (bet. 2021/22:SkU28 punkt 7, rskr. 2021/22:372). Av utskottets ställningstagande framgår bl.a. att det framkommit att det finns personer som utnyttjar folkbokföringslagstiftningen för egen vinning men att det också finns de som straffats oproportionerligt hårt genom de straffbestämmelser som införts. Utskottet anser att reglerna behöver ändras så att myndigheter och domstolar har möjlighet att beakta fler förmildrande omständigheter i sina bedömningar. Däremot anser utskottet att personer som för egen vinnings skull utnyttjar systemet alternativt möjliggör och underlättar folkbokföringsbrott, t.ex. genom s.k. adresshandel för att tjäna pengar, bör få ett skärpt och utvidgat straffansvar (bet. 2021/22:SkU28 s. 23 och 24).

Regeringen anser mot denna bakgrund att det finns behov av att göra en bred och samlad översyn av straffbestämmelserna samt överväga vilka ändringar som bör göras i regelverket.

Utredaren ska därför, med beaktande av riksdagens tillkännagivande,

- kartlägga och utvärdera tillämpningen av nuvarande straffbestämmelser i folkbokföringslagen,
- analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, ett skärpt och utvidgat straffansvar bör utformas,
- analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, ytterligare anmälningsskyldigheter bör införas i folkbokföringslagen, och

- lämna författningsförslag oavsett ställningstagande i sak.

Utvidgade möjligheter för Skatteverket att använda biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten

Den 1 september 2023 trädde lagändringar i kraft som stärker identitetskontrollen vid folkbokföring (prop. 2021/22:217). För att ytterligare stärka identitetskontrollen i samband med bl.a. inflyttning till Sverige har Skatteverket möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter som finns lagrade i de handlingar som ska överlämnas vid kontrollen. Den som är föremål för identitetskontroll ska vara skyldig att på begäran låta Skatteverket ta fingeravtryck och en ansiktsbild. När kontrollen har genomförts ska fingeravtryck och ansiktsbilder samt de biometriska uppgifter som har tagits fram omedelbart förstöras. Motsvarande bestämmelser infördes även för att stärka kontrollen vid ärenden om samordningsnummer (prop. 2021/22:276).

En tillförlitlig identitetsförvaltning syftar både till att skapa trygghet och säkerhet för medborgarna och att motverka missbruk och bedrägerier som drabbar alla delar av samhället. Det nya regelverket innebär en väsentligt förbättrad identitetskontroll inom folkbokföringsverksamheten. Identitetsrelaterat missbruk och brottslighet har dock många skepnader och uppträder i ett flertal olika situationer. Att det genom regelverket inte blir tillåtet att lagra och använda de ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa ifrågasattes av vissa remissinstanser under lagstiftningsarbetet. Dessa pekade på att en sådan möjlighet skulle kunna motverka att en person t.ex. blir folkbokförd eller får en identitetsbeteckning under flera eller falska identiteter (se prop. 2021/22:276 s. 68, 69 och 72 och prop. 2021/22:217 s. 50 och 53). Förekomsten av multipla identiteter i folkbokföringsdatabasen kan få stora konsekvenser genom de spridningseffekter som folkbokföringsuppgifter har i samhället. En möjlighet för folkbokföringsverksamheten att lagra ansiktsbild, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa för framtida jämförelser skulle kunna motverka att en person får två eller flera olika identiteter registrerade. Det skulle även kunna leda till en mer effektiv och säker handläggning som motverkar att falska identiteter blir registrerade. Det bör därför övervägas om Skatteverket även ska få möjlighet att lagra och använda de uppgifter som genom det

nya regelverket tas upp vid en framtida identitetskontroll inom folkbokföringsverksamheten.

Det bör även övervägas om det finns ett behov av utbyte av uppgifter mellan Migrationsverket och Skatteverket. Det är t.ex. tänkbart att en möjlighet för Skatteverket att under vissa förutsättningar söka i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier skulle kunna vara till nytta för Skatteverket i ärenden om folkbokföring och samordningsnummer och bidra till att myndigheten får ett bättre och mer tillförlitligt underlag för beslut i sådana ärenden. Det är också möjligt att Migrationsverket på motsvarande sätt skulle kunna ha nytta av att i vissa fall kunna kontrollera fotografier och fingeravtryck som finns tillgängliga hos myndigheten mot de uppgifter som finns hos Skatteverket i ärenden om folkbokföring och samordningsnummer. Ett sådant utbyte bör utredas närmare. Ett annat förslag kan vara att skapa ett gemensamt register som är tillgängligt för bägge myndigheter som automatiserat kan identifiera felaktiga registreringar eller andra oegentligheter. Utredaren ska därför analysera vilket behov som finns av samverkan mellan myndigheterna när det gäller klarläggande av identiteter, och vilken nytta ett utbyte av uppgifter skulle kunna medföra i det avseendet. Utredaren ska mot den bakgrunden analysera och ta ställning till om det finns skäl att möjliggöra ett sådant utbyte och lämna förslag på hur en sådan ordning kan utformas.

De biometriska uppgifterna som enligt utredarens förslag ska få behandlas hos Skatteverket skulle också kunna vara mycket värdefulla för möjligheten att klara upp allvarliga brott. Biometriutredningen har lämnat förslag som innebär att Polismyndigheten i vissa fall ska få göra biometriska jämförelser med register som inte förs i brottsutredande syfte för att utreda allvarlig brottslighet (se SOU 2023:32). Förslagen innebär att Polismyndigheten, genom Nationellt forensiskt centrum (NFC), ska kunna utföra biometriska jämförelser åt den egna myndigheten men också på begäran av Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket eller Kustbevakningen. Förslagen omfattar bl.a. passregistret och Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Utredaren ska mot den bakgrunden analysera och ta ställning till om Polismyndigheten på motsvarande sätt bör få göra biometriska jämförelser med de uppgifter som behandlas hos Skatteverket i ärenden om folkbokföring och samordningsnummer. Det skulle kunna göra det möjligt att i vissa fall iden-

tifiera och lagföra även sådana personer som inte förekommer i de register som omfattas av Biometriutredningens förslag.

Utökade möjligheter för Skatteverket att använda biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten samt ett informationsutbyte mellan olika myndigheter avseende sådana uppgifter innebär ett intrång i den personliga integriteten. Om de förslag som utredaren lämnar begränsar grundläggande fri- och rättigheter måste förslagen uppfylla förutsättningarna för att sådana begränsningar ska få göras. Behovet av den föreslagna regleringen måste över huvud taget vägas noga mot skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. En sådan avvägning ska göras för varje förslag för sig men också för förslagen sammantaget.

Frågor om såväl sekretess som dataskydd behöver särskilt övervägas när det gäller förslagens utformning. För att kunna bedöma om förslagen är förenliga med dataskyddsregleringen samt behovet av kompletterande nationell reglering finns bl.a. behov av att närmare analysera och kartlägga vilken personuppgiftsbehandling som aktualiseras, vilka integritetsrisker den medför samt redovisa vilka bedömningar som görs beträffande skyddsåtgärder och om uppgifternas bevarande.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om Skatteverket ska få möjlighet att lagra och på annat sätt behandla ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifterna som tas fram ur dessa i ärenden om folkbokföring och samordningsnummer,
- analysera och ta ställning till om det finns ett behov av utbyte av ansiktsbilder och fingeravtryck mellan Migrationsverket och Skatteverket,
- analysera och ta ställning till om Polismyndigheten ska få göra biometriska jämförelser med de uppgifter som behandlas hos Skatteverket,
- i samband med förslag göra en integritetsanalys, och
- lämna författningsförslag oavsett ställningstagande i sak.

Uppdraget att ge Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet utökade befogenheter

Skatteverkets nuvarande befogenheter inom brottsbekämpningen

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet inrättades 1998 efter förslag av regeringen i propositionen Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar, m.m. (prop. 1997/98:10). Regeringens förslag byggde på ekobrottsberedningens förslag att det skulle inrättas särskilda skattebrottsenheter inom skatteförvaltningen (Ds 1997:23). Ekobrottsberedningen hade föreslagit en reform i två steg. Det första steget motsvarar vissa av de uppgifter som Skatteverket har i dag, dvs. att biträda åklagare vid förundersökningar i samband med utredning av brott. I ett andra steg föreslogs att skattemyndigheterna skulle få befogenhet att själva besluta om och leda förundersökningar samt att utfärda straffförelägganden. Ekobrottsberedningen föreslog att det andra steget skulle införas när skattemyndigheterna hade byggt upp en kompetent och väl fungerande organisation med erfarenhet från brottsutredningar. Regeringens förslag i prop. 1997/98:10 omfattade endast steg ett. Skattemyndigheterna fick därutöver även befogenhet att bedriva spaning och underrättelsearbete samt i uppgift att verka för att förebygga brottslighet inom skatteområdet (prop. 1997/98:10 s. 53–55). För att hålla den nya verksamheten skild från övriga verksamheter inrättades särskilda skattebrottsenheter.

Av 19 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket framgår att det vid myndigheten ska finnas en eller flera särskilda enheter för uppgiften att medverka i brottsutredningar. Sedan 2015 bedrivs den brottsbekämpande verksamheten samlad i en och samma skattebrottsenhet.

Den brottsbekämpande verksamheten regleras i huvudsak genom lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. I lagen ges föreskrifter som bl.a. kompletterar rättegångsbalkens regler om förundersökning.

Sedan den 1 juli 2006 har Skatteverket enligt 3 och 4 §§ lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet rätt att, på uppdrag av åklagare, medverka vid husrannsakan och aktivt eftersöka handlingar samt rätt att, efter beslut av åklagare, ta handlingar i beslag i den mån våld mot person inte behöver användas (prop. 2005/06:169). Sedan den 1 juni 2022 får åklagaren ge Skatteverket i uppdrag att medverka vid genomsökning på distans som verkställs av en polisman. Myn-

digheten får då genomsöka det avläsningsbara informationssystem som genomsökningen på distans avser (4 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och prop. 2021/22:119 s. 24).

Skatteverkets medverkan i brottsutredningar sker på begäran av och under ledning av åklagare medan underrättelseverksamheten bedrivs självständigt av myndigheten. Verksamheten är begränsad till vissa brott som har anknytning till Skatteverkets övriga verksamhet. En uttömmande uppräkningslista av vilka brott som omfattas finns i 1 § första stycket lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Bland dessa brott återfinns bl.a. brott enligt skattebrottslagen (1971:69), 11 kap. 5 § brottsbalken, lagen (2014:836) om näringsförbud, folkbokföringslagen, lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott och lagen (2020:548) om omställningsstöd. Även vissa andra brott i brottsbalken omfattas om gärningen avser uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket (se 1 § första stycket 4 lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet). Detsamma gäller ett bedrägeribrott som har samband med Skatteverkets verksamhet enligt lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete, lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, eller lagen (2020:1066) om förfarandet vid skattereduktion för installation av grön teknik.

Brott som faller utanför Skatteverkets verksamhetsområde ska som huvudregel utredas av Polismyndigheten. Enligt 1 § andra stycket lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet får Skatteverket dock medverka vid undersökning av andra brott än som anges i första stycket om åklagaren anser att det finns särskilda skäl för detta.

Åklagare har vidare enligt 2 § första stycket lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet möjlighet att anlita biträde av Skatteverket. Detta gäller enligt 2 § andra stycket även innan förundersökning har inletts. Utgångspunkten är att Skatteverket biträder i utredning av ärenden som anmälts av myndigheten. I många av dessa utredningar vidtar Skatteverkets brottsutredare samtliga utredningsåtgärder. Det är även vanligt att Skatteverkets brottsutredare deltar i utredningar som i övrigt hanteras av Ekobrottsmyndigheten.

Skatteverket inkom i juni 2022 med en hemställan om att regeringen ska vidta åtgärder för att ändra vissa bestämmelser i bl.a. lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Myndigheten har

i samband med detta gett in promemorian Utökade befogenheter för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (Fi2022/02044).

Skatteverkets behov av utökade befogenheter inom brottsbekämpningen

Polismyndigheten har ett generellt uppdrag att bekämpa brott. Det finns även andra myndigheter som har till uppgift att bedriva brottsbekämpande verksamhet inom vissa särskilt utpekade områden. Detta gäller t.ex. Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen. Tullverket har de senaste åren fått utökade befogenheter inom brottsbekämpningen. Myndigheten har bl.a. fått utökad förundersökningsrätt och ökade möjligheter att ingripa mot brott. Tullbefogenhetsutredningen har i betänkandet Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid (SOU 2022:48) nyligen föreslagit att Tullverket ska ges ytterligare befogenheter inom bl.a. brottsbekämpningen. Inom Tullverket finns även s.k. tullåklagare som har rätt att föra talan i mål av enkel beskaffenhet och som även får utfärda strafförelägganden.

Den grova organiserade brottsligheten medför stora påfrestningar för Polismyndigheten. Det är viktigt att samhällets samlade resurser används på ett effektivt sätt. Av de brottsbekämpande myndigheterna är det i dag endast Skatteverket som inte har befogenhet att inleda eller leda förundersökning. Samtidigt finns det flera brott där Skatteverket besitter en särskild kompetens och där det framstår som rimligt att överväga om myndigheten skulle kunna ges befogenhet att fatta beslut om att inleda förundersökning.

Ett exempel på ett sådant brott är folkbokföringsbrottet. Skatteverket har i de flesta fall tillgång till de uppgifter som behövs för att utreda brottet. I många fall kanske det endast behövs ett förhör innan förundersökningen kan slutföras. Det kan även finnas andra brottstyper av liknande karaktär där det kan övervägas om det är lämpligt att Skatteverket ges rätt att inleda förundersökning. Eftersom utredare hos Skatteverket varken har samma utbildning eller straffrättsliga befogenheter som en åklagare bör sådana utredningar, på samma sätt som i dag gäller för Tullverket, Kustbevakningen och Polismyndigheten, överlämnas till åklagare när saken inte är av enkel beskaffenhet eller om det är påkallat av särskilda skäl.

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet har nu funnits i över 20 år. Mot den bakgrunden anser regeringen att det bör utredas

om det finns brott där det är lämpligt att Skatteverket ges rätt att inleda förundersökning. I sammanhanget bör då även utredas om Skatteverket ska ges befogenhet att lagföra brott genom utfärdande av strafföreläggande. En utgångspunkt bör vara att Skatteverkets utökade befogenheter ska avse brott där det finns en naturlig koppling till Skatteverkets verksamhet och där myndighetens kompetens tas till vara, t.ex. folkbokföringsbrott. Förutom att en sådan ordning skulle avlasta Polismyndigheten i dess arbete skulle även resurser frigöras inom Åklagarmyndigheten. Om Skatteverket ges förundersökningsrätt bör det även utredas om det är lämpligt att Skatteverket ges ökad möjlighet att använda tvångsmedel och i så fall vilka tvångsmedel som kan vara aktuella. Om myndigheten ges förundersökningsrätt bör det även övervägas om förundersökningsledaren ska ges möjlighet att anlita biträde av andra myndigheter.

Om Skatteverket ges utökade befogenheter riskerar det att påverka enskilda som kommer i kontakt med myndigheter. Det är därför viktigt att de förslag som lämnas är förenliga med grundläggande rätts-säkerhetsgarantier.

Vid polisledda förundersökningar har Polismyndigheten i dag inte någon möjlighet att begära biträde av Skatteverket. Detta medför att vissa förundersökningar som i övrigt uppfyller kraven för att kunna ledas av en polisman lämnas över till åklagare om det bedöms att biträde från Skatteverket behövs. Om även Polismyndigheten skulle ges möjlighet att begära biträde från Skatteverket skulle det leda till ett effektivare utnyttjande av samhällets resurser.

I sammanhanget behöver det även övervägas om Skatteverket brottsutredare under vissa förutsättningar ska ges utökade befogenheter av andra slag. Det kan handla om delgivning eller verkställande av olika typer av beslut. Även sådana förslag skulle syfta till att bättre utnyttja Skatteverkets kompetens och att frigöra polisiära resurser.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om Skatteverket gällande vissa brott ska få befogenhet att inleda och leda förundersökning och att utfärda strafföreläggande,
- analysera och ta ställning till om Skatteverket under vissa förutsättningar ska få utökade möjligheter att fatta beslut om och använda tvångsmedel, och

- överväga om Skatteverket ska ges möjlighet att kunna biträda Polismyndigheten vid förundersökningar.

I punkterna ovan ska författningsförslag lämnas oavsett ställningstagande i sak. Utredaren ska även

- analysera och ta ställning till om Skatteverket i övrigt bör ges utökade befogenheter inom brottsbekämpningen, och
- i övrigt lämna nödvändiga författningsförslag.

Övriga frågor

Under förutsättning att det ryms inom tiden för uppdraget är utredaren oförhindrad att ta upp och lämna författningsförslag i frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas särskilt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bl.a. redovisa konsekvenserna av de förslag som läggs fram i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredaren ska också redovisa förslagens konsekvenser för skyddet av den personliga integriteten samt förslagens betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren i den utsträckning det behövs samråda med och inhämta upplysningar från de myndigheter och andra aktörer som kan vara berörda.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 maj 2025.

(Finansdepartementet)

Förslag som inte följer av utredningens ställningstaganden

Inledning

I denna bilaga presenterar vi förslag som inte följer av våra ställningstaganden men som vi enligt våra direktiv ändå ska lämna. Bilagan har motsvarande upplägg som betänkandet i huvudsak. Den inleds med författningsförslag. Därefter följer överväganden avseende utformningen av en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare (jfr ställningstagande i sak i kapitel 9), en ordning där Polismyndigheten får begära biträde av Skatteverket (jfr ställningstagande i sak i kapitel 10), en ordning där Skatteverket får utfärda strafföreläggande (jfr ställningstagande i sak i kapitel 11) och en ordning med ytterligare anmälningsskyldighet i folkbokföringslagen (jfr ställningstagande i sak i kapitel 18). Efter det redovisar vi frågor om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser, konsekvenser samt avslutningsvis författningskommentarer.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 23 kap. 24 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

24 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om

1. fördelningen av uppgifter mellan allmänna åklagare och undersökningsledare vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket *och* Kustbevakningen,

1. fördelningen av uppgifter mellan allmänna åklagare och undersökningsledare vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen *och Skatteverket,*

2. undersökningsledares verksamhet,

3. underrättelse enligt 18 a § första stycket, och

4. protokoll och anteckningar vid förundersökning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Förslag till lag om ändring i skattebrottslagen (1971:69)

Härigenom föreskrivs att 17 § skattebrottslagen (1971:69) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §

Förvaltningsmyndigheter som handlägger frågor om skatter eller avgifter *skall* göra anmälan till åklagaren så snart det finns anledning att anta att brott enligt denna lag har begåtts. Detta gäller dock inte om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd enligt denna lag eller om anmälan av annat skäl inte behövs. *Skatteverket får fullgöra anmälningsskyldigheten till enhet inom verket som skall medverka vid brottsutredning, om det inte finns skäl att anta att brottet föranleder annan påföljd än böter och den misstänkte kan antas erkänna gärningen. Detta gäller dock endast om den misstänkte fyllt tjugooett år.*

Förvaltningsmyndigheter som handlägger frågor om skatter eller avgifter *ska* göra anmälan till åklagaren så snart det finns anledning att anta att brott enligt denna lag har begåtts. Detta gäller dock inte om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd enligt denna lag eller om anmälan av annat skäl inte behövs.

Om Skatteverket får inleda förundersökning enligt 2 a § lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, får Skatteverket fullgöra anmälningsskyldigheten till en sådan särskild enhet inom myndigheten som ska medverka vid brottsutredning.

Har i lag eller förordning meddelats bestämmelse som avviker från föreskrifterna i första stycket gäller den bestämmelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringslagen (1991:481)

dels att det ska införas två nya paragrafer, 27 a och 29 a §§, vilka ska ha följande lydelse,

dels att 30 och 42 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 a §

Den som är folkbokförd ska till Skatteverket anmäla en ny uppgift som beror på en händelse utanför Sverige och som gäller hans eller hennes namn, födelsetid, medborgarskap, könstillhörighet eller civilstånd. Skyldigheten att anmäla en ny uppgift om civilstånd gäller endast den som är minst 18 år.

Anmälan ska göras inom en månad från händelsen eller från när den enskilde fick kännedom om händelsen.

Anmälningsskyldigheten enligt första stycket gäller inte en svensk medborgare som har ändrat sitt namn i utlandet, om inte ändringen skett i Danmark, Finland eller Norge. Den gäller inte heller en svensk medborgare som förvärvar eller förlorar ett utländskt medborgarskap.

29 a §

En anmälan enligt 27 a § ska innehålla följande uppgifter:

- 1. anmälarens namn och personnummer,*
- 2. vilket förhållande som ändrats, och*
- 3. datum för ändringen av förhållandet.*

En anmälan som även rör en annan person ska dessutom innehålla följande uppgifter om den personen:

- 1. namn,*
- 2. personnummer eller födelse-
tid, och*
- 3. medborgarskap.*

30 §

För barn under 18 år ska anmälan enligt 25, 26 första eller andra stycket *eller* 27 § göras av barnets vårdnadshavare. Barn som har fyllt 16 år har dock rätt att själv göra sådan anmälan.

För barn under 18 år får ansökan enligt 16 § göras av endast en vårdnadshavare, om syftet med ansökningen är att skydda mot den andre vårdnadshavaren.

För barn under 18 år får ansökan enligt 16 § göras av socialnämnden, om barnet vårdas med stöd av ett lagakraftvunnet beslut enligt 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och syftet med ansökningen är att skydda barnet

1. mot båda vårdnadshavarna eller, om barnet endast har en vårdnadshavare, mot vårdnadshavaren,

2. mot den ena vårdnadshavaren när den andre vårdnadshavaren inte vill eller förmår skydda barnet, eller

3. mot en annan person än vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna när vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna inte vill eller förmår skydda barnet.

42 §

Den som lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för folkbokföringsbrott till böter eller fängelse i högst sex månader. Det samma gäller den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 25, 26 och 27 §§

Är brottet med hänsyn till att brottsligheten utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars att anse som grovt, döms för grovt folkbokföringsbrott till fängelse i högst två år.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Den som lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för folkbokföringsbrott till böter eller fängelse i högst sex månader. Det samma gäller den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 25, 26, 27 och 27 a §§

Om en försening vid anmälan om flyttning varit av mindre betydelse ska det inte dömas till ansvar. Inte heller i annat fall som med hänsyn till omständigheterna är att bedöma som ringa ska det dömas till ansvar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Förslag till lag om ändring i lagen (1994:419) om brottsofferfond

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1994:419) om brottsofferfond ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Den som döms för ett eller flera brott ska, om svårare straff än penningböter ingår i straffskalan för något av brotten, i domen åläggas att betala en avgift på 1 000 kronor. Detsamma gäller när fråga om ansvar för brott tas upp av åklagare genom strafföreläggande.

Den som döms för ett eller flera brott ska, om svårare straff än penningböter ingår i straffskalan för något av brotten, i domen åläggas att betala en avgift på 1 000 kronor. Detsamma gäller när fråga om ansvar för brott tas upp genom strafföreläggande.

Avgift ska inte tas ut om påföljdseftergift meddelas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

dels att 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 2 a och 10–12 §§, vilka ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Åklagare som leder en förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken får vid undersökningens verkställande anlita biträde av Skatteverket.

Åklagaren får begära biträde av Skatteverket också i fråga om utredning av brott innan förundersökning har inletts och vid utredning om självständigt förverkande.

Skatteverket får, utöver vad som följer av 3 och 4 §§, inte verkställa beslut om tvångsmedel.

Åklagare eller Polismyndigheten som leder en förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken får vid undersökningens verkställande anlita biträde av Skatteverket.

Skatteverket får, utöver vad som följer av 3–4 f §§, inte verkställa beslut om tvångsmedel.

2 a §

Skatteverket får inleda förundersökning om brott som anges i 1 § första stycket. Om saken inte är enkel ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagare ska också överta ledningen av förundersökningen om den misstänkte vid brottet var under 21 år eller om det behövs av särskilda skäl.

Skatteverket ska förordna särskild befattningshavare vid myndig-

heten att fullgöra Skatteverkets uppgifter som undersökningsledare.

När Skatteverket leder en förundersökning ska det som sägs i rättegångsbalken om undersökningsledare gälla den som myndigheten har utsett att fullgöra den uppgiften.

När Skatteverket leder en förundersökning får undersökningsledare där anlita biträde av Polismyndigheten för att genomföra den.

Strafföreläggande

10 §

Särskilt förordnade befattningshavare vid Skatteverket får utfärda strafföreläggande för brott som anges i 1 § första stycket när Skatteverket självständigt har lett brottsutredningen, om det är uppenbart att brottets straffvärde svarar mot böter och att brottet inte ska föranleda någon annan påföljd.

Vid utfärdande av strafföreläggande enligt första stycket ska det som sägs i 48 kap. rättegångsbalken gälla i tillämpliga delar.

Bestämmelsen i första stycket inskränker inte allmän åklagares beslutanderätt.

I mål om klagan på strafföreläggande som är utfärdat av Skatteverket är allmän åklagare motpart till den misstänkte.

11 §

Om den misstänkte inte har godkänt ett strafföreläggande eller

om det är tveksamt om den misstänkte har godkänt ett strafföreläggande, ska ärendet överlämnas till åklagare för prövning.

Bemyndigande

12 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om Skatteverkets verksamhet att utreda och lagföra brott.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Förslag till förordning om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (2025:000)

Härigenom föreskrivs följande.

Förordningens innehåll

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Behörighet i verksamhet att utreda och lagföra brott

2 § Beslut enligt 1 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) om att inleda förundersökning och andra beslut av en undersökningsledare får endast fattas av en tjänsteman som Skatteverket utsett och som har genomgått den utbildning som Skatteverket föreskriver.

3 § De befogenheter som en tjänsteman vid Skatteverket har enligt 3–4 f §§ lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet får endast utövas av en tjänsteman som innehar en befattning som är förenad med sådan behörighet och som har genomgått den utbildning som Skatteverket föreskriver.

4 § Beslut att utfärda strafföreläggande får endast fattas av en tjänsteman som Skatteverket utsett.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

Härigenom föreskrivs att 1 b § i förundersökningskungörelsen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Åklagarmyndigheten får meddela föreskrifter om fördelningen av arbetsuppgifter mellan allmänna åklagare och undersökningsledare vid andra myndigheter, efter att ha gett Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket *respektive* Kustbevakningen tillfälle att yttra sig.

Föreslagen lydelse

1 b §

Åklagarmyndigheten får meddela föreskrifter om fördelningen av arbetsuppgifter mellan allmänna åklagare och undersökningsledare vid andra myndigheter, efter att ha gett Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen *respektive* Skatteverket tillfälle att yttra sig.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1969:590) om ersättning vid förundersökning i brottmål

Härigenom föreskrivs att 3 och 5 §§ kungörelsen (1969:590) om ersättning vid förundersökning i brottmål ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket *eller* Kustbevakningen meddelar beslut i fråga om ersättning. Om förundersökningen leds av en åklagare, får även han eller hon meddela ett sådant beslut.

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen *eller Skatteverket* meddelar beslut i fråga om ersättning. Om förundersökningen leds av en åklagare, får även han eller hon meddela ett sådant beslut.

5 §

På begäran av den som anges i 1 § ska Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen *eller* åklagare betala lämpligt förskott.

På begäran av den som anges i 1 § ska Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen, *Skatteverket* *eller* åklagare betala lämpligt förskott.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

Förslag till förordning om ändring i strafföreläggandekungörelsen (1970:60)

Härigenom föreskrivs att 1, 7, 10 och 15 §§ strafföreläggandekungörelsen (1970:60) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Om det finns förutsättningar för det bör åklagaren utfärda ett strafföreläggande för den misstänkte i stället för att väcka åtal, om det inte riskerar att hindra rättens möjligheter att senare delge den tilltalade med förenklad delgivning enligt 33 kap. 6 § rättegångsbalken eller tillgänglighetsdelgivning enligt 52–54 §§ delgivningslagen (2010:1932).

Om det finns förutsättningar för det bör befattningshavare vid Skatteverket utfärda ett strafföreläggande för den misstänkte i stället för att överlämna ärendet till åklagare för prövning av frågan om åtal ska väckas, om det inte riskerar att hindra rättens möjligheter att senare delge den tilltalade med förenklad delgivning enligt 33 kap. 6 § rättegångsbalken eller tillgänglighetsdelgivning enligt 52–54 §§ delgivningslagen (2010:1932).

7 §

Åklagarmyndigheten *respektive* Tullverket får meddela föreskrifter om vilken myndighet ett skriftligt godkännande av ett strafföreläggande ska lämnas till.

Åklagarmyndigheten, Tullverket *respektive* Skatteverket får meddela föreskrifter om vilken myndighet ett skriftligt godkännande av ett strafföreläggande ska lämnas till.

Godkännande av ett strafföreläggande enligt 48 kap. 11 § rättegångsbalken eller 3 kap. 6 § tredje stycket lagen (2024:782) om för-

farandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot sker genom betalning till Polismyndigheten.

Ett strafföreläggande anses godkänt när skriftligt godkännande eller betalning kommer in till behörig mottagare.

Om det finns skäl till det, ska en åklagare pröva om föreläggandet ska anses vara godkänt.

10 §

Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten *och* Tullverket ska lämna de uppgifter om strafföreläggande som behövs för uppbörd enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) till Polismyndigheten.

Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket *och Skatteverket* ska lämna de uppgifter om strafföreläggande som behövs för uppbörd enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) till Polismyndigheten.

15 §

Uppgifter till rättsstatistiken lämnas enligt föreskrifter som Brottsförebyggande rådet meddelar efter samråd med Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Tullverket och Riksarkivet.

Uppgifter till rättsstatistiken lämnas enligt föreskrifter som Brottsförebyggande rådet meddelar efter samråd med Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Tullverket, *Skatteverket* och Riksarkivet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

Förslag till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749)

Härigenom föreskrivs att 11 § folkbokföringsförordningen (1991:749) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Skatteverket ska göra en anmälan till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till

1. brott enligt 42 § folkbokföringslagen (1991:481), eller

1. brott enligt 42 eller 42 a §§ folkbokföringslagen (1991:481),
eller

2. brott enligt 4 kap. 6 b §, 14 kap. 1–4 och 10 §§ eller 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen avser uppgift eller handling i ett ärende hos Skatteverket.

En anmälan ska dock inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs.

En anmälan ska innehålla uppgift om de omständigheter som ligger till grund för misstanken om brott.

Skatteverket får fullgöra anmälningsskyldigheten till en sådan särskild enhet inom myndigheten som ska medverka vid brottsutredning, om

Om Skatteverket får inleda förundersökning enligt 2 a § lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, får Skatteverket fullgöra anmälningsskyldigheten till en sådan särskild enhet inom myndigheten som ska medverka vid brottsutredning.

1. det inte finns skäl att anta att brottet kommer att leda till en annan påföljd än böter,

2. den misstänkte kan antas erkänna gärningen, och

*3. den misstänkte har fyllt tjugo-
ett år.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:426) om brottsofferfond

Härigenom föreskrivs att 6 § förordningen (1994:426) om brottsofferfond ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

När en domstol *eller* en åklagare meddelar ett beslut om avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond *skall* domstolen eller åklagaren i samband därmed informera den avgiftsskyldige om brottsofferfonden och dess uppgifter. Sådan information behöver inte lämnas om den redan har lämnats av en lägre domstol eller av åklagaren.

Föreslagen lydelse

6 §

När en domstol, en åklagare *eller en befattningshavare vid Skatteverket* meddelar ett beslut om avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond *ska* domstolen, åklagaren *eller befattningshavaren* i samband därmed informera den avgiftsskyldige om brottsofferfonden och dess uppgifter. Sådan information behöver inte lämnas om den redan har lämnats av en lägre domstol eller av åklagaren *eller befattningshavaren*.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

Förslag till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261)

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

8 §

Skatteverket ska, utöver vad som följer av 17 § skattebrottslagen (1971:69), göra en anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till

1. brott enligt 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005:551),

2. brott enligt 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.,

3. givande av muta enligt 10 kap. 5 b § eller grovt givande av muta enligt 10 kap. 5 c § brottsbalken,

4. bokföringsbrott eller grovt bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken,

5. brott enligt 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete eller lagen (2020:1066) om förfarandet vid skattereduktion för installation av grön teknik,

6. brott enligt 4 kap. 6 b §, 14 kap. 1–4 och 10 §§ eller 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen avser uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket,

7. brott enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, eller

8. brott enligt lagen (2020:548) om omställningsstöd.

En anmälan ska dock inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs.

En anmälan ska innehålla uppgift om de omständigheter som ligger till grund för misstanken om brott.

I andra fall än som avses i första stycket 3 får anmälan i stället göras *Om Skatteverket får inleda förundersökning enligt 2 a § lagen*

till en sådan särskild enhet inom verket som ska medverka vid brottsutredning, om (1997:1024) *om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, får Skatteverket fullgöra anmälningsskyldigheten till en sådan särskild enhet inom myndigheten som ska medverka vid brottsutredning.*

1. det inte finns skäl att anta att brottet kommer att leda till en annan påföljd än böter,

2. den misstänkte kan antas erkänna gärningen, och

3. den misstänkte har fyllt tjugott år.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket

Härigenom föreskrivs att 6 § förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Skatteverket ska förebygga och motverka ekonomisk brottslighet.

Skatteverket ska medverka i brottsutredningar som rör vissa brott.

Skatteverket ska medverka i brottsutredningar samt ansvara för förundersökningar och utfärda straffförelägganden rörande vissa brott.

Skatteverket ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten samt delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:363) om samordningsnummer

Häriigenom föreskrivs att 20 § förordningen (2023:363) om samordningsnummer ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §

Skatteverket ska göra en anmälan till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till brott enligt 4 kap. 6 b §, 14 kap. 1–4 och 10 §§ eller 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen avser uppgift eller handling i ett ärende hos Skatteverket.

En anmälan ska dock inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs.

En anmälan ska innehålla uppgift om de omständigheter som ligger till grund för misstanken om brott.

Skatteverket får fullgöra anmälningsskyldigheten till en sådan särskild enhet inom myndigheten som ska medverka till brottsutredning, om

Om Skatteverket får inleda förundersökning enligt 2 a § lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, får Skatteverket fullgöra anmälningsskyldigheten till en sådan särskild enhet inom myndigheten som ska medverka vid brottsutredning.

1. det inte finns skäl att anta att brottet kommer att leda till en annan påföljd än böter,

2. den misstänkte kan antas erkänna gärningen, och

3. den misstänkte har fyllt tjugoett år.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

Utformningen av en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare

Allmänt om Skatteverket som förundersökningsledare

Förslag: Skatteverkets uppdrag ska kompletteras så att det anges att Skatteverket ska ansvara för förundersökning som rör vissa brott.

Skatteverket ska få vara förundersökningsledare angående brott som Skatteverket enligt nuvarande ordning får utreda. Om saken inte är enkel, ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagare ska också i andra fall överta ledningen när det behövs av särskilda skäl.

Vi har i kapitel 9 gjort bedömningen att Skatteverket inte ska få inleda eller leda förundersökning. Enligt våra direktiv ska vi även vid den bedömningen lämna författningsförslag för en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare. En första förutsättning för en sådan ordning är att förordningen med instruktion för Skatteverket ändras så att det där framgår att Skatteverket ska ha den befogenheten.

Åklagare är den juridiskt mer kompetenta funktionen och ska leda förundersökning rörande de allvarligare brotten och när det handlar om juridiskt svårbedömda fall. Detta synsätt kommer också till uttryck i våra direktiv där det fastslås att en befogenhet för Skatteverket att vara förundersökningsledare ska begränsas till brott som myndigheten enligt nuvarande ordning får utreda, om saken är av

enkel beskaffenhet och det inte finns särskilda skäl mot det. Vi har fört vissa resonemang kring frågan om brott av enkel beskaffenhet i avsnitt 9.3.

Skatteverkets befogenhet att leda förundersökning bör alltså, liksom för övriga förundersökningsledare som inte är åklagare, begränsas (se nedan under rubriken Fördelning av uppgifter mellan allmänna åklagare och undersökningsledare vid Skatteverket). Ledningen av förundersökningen bör så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet övertas av åklagare, om saken inte är enkel. Vid många av de brott som Skatteverket upptäcker finns det redan från början en skäligen misstänkt person, t.ex. efter att någon har lämnat oriktiga uppgifter till Skatteverket i sin inkomstdeklaration. Om saken är enkel bör Skatteverket slutföra utredningen, men när det är fråga om mer kvalificerade brott bör åklagare överta förundersökningsledningen. Åklagare ska även i andra fall överta ledningen av förundersökningen om det finns särskilda skäl. Det kan gälla exempelvis i de flesta fall när det krävs något beslut av domstol, vid vissa mer ingripande beslut om tvångsmedel och när det finns krav på särskild åtalsprövning. Vidare bör vid prövningen av frågan om särskilda skäl föreligger ledning hämtas från kompetensfördelningen mellan åklagare och Polismyndigheten, Tullverket respektive Kustbevakningen enligt gällande föreskrifter och praxis de myndigheterna emellan.

Skatteverkets förundersökningsrätt måste framgå av författning. Lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet reglerar i stort sett samtliga närliggande frågor och det framstår som lämpligt att i den lagen ange föreskrifter om förundersökningsrätten. På motsvarande sätt som när det gäller Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen bör preciseringar av kriterierna om enkel beskaffenhet och särskilda skäl ges i föreskrifter.

Åklagare är i utredningen av brott beroende av biträde av andra brottsbekämpande myndigheter. Om en åklagare övertar förundersökningen om ett brott, som Skatteverket har lett förundersökning om, ska åklagaren precis som enligt nuvarande reglering ha rätt att anlita biträde av Skatteverket och att ge en tjänsteman vid myndigheten i uppdrag att vidta en viss åtgärd. Skyldigheten för Skatteverket att bistå i sådana fall bör vara oförändrad.

Skatteverket bör som utgångspunkt ha samma befogenheter och skyldigheter som andra undersökningsledare

Bedömning: När Skatteverket leder en förundersökning ska det som sägs i rättegångsbalken om undersökningsledare som utgångspunkt gälla.

En effektiv och rättssäker brottsutredning förutsätter att en undersökningsledare har befogenheter som möjliggör en effektivt bedriven utredning och har skyldigheter som försäkrar att den bedrivs rättssäkert. För att möjliggöra detta hör till förundersökningsledarskapet ett antal befogenheter, t.ex. att

- hålla förhör med var och en som kan antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (se 23 kap. 6 § rättegångsbalken),
- ta föremål i beslag (se 27 kap. 4 § rättegångsbalken),
- genomföra husrannsakan och genomsökning på distans (se 28 kap. 4 § och 10 d § rättegångsbalken),
- genomföra kroppsvisitation och kroppsbesiktning (se 28 kap. 13 § rättegångsbalken), och
- lägga ner en förundersökning (se 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken).

Vissa befogenheter är dock i lag eller förordning uttryckligen förbehållna åklagare och kan alltså inte utövas när Polismyndigheten, Tullverket eller Kustbevakningen leder förundersökningen. Det gäller t.ex.

- beslut om anhållande (se 24 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken),
- häktningsframställning (se 24 kap. 11 § rättegångsbalken), och
- förundersökningsbegränsning i vissa fall (se 23 kap. 4 a § rättegångsbalken).

Även i de fall som lagstiftningen ger förundersökningsledaren befogenhet att vidta åtgärder under förundersökningen, alltså oavsett vem denne är, gäller dock att åklagare många gånger ska överta förundersökningsledarskapet. Det framgår av de föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål som myndigheterna har upprättat och gäller bland annat i de flesta fall när det under en förundersökning ska göras framställan om åtgärd vid domstol och vid vissa mer ingripande beslut om tvångsmedel, såsom husrannsakan av större omfattning.

Till förundersökningsledarskapet hör även begränsningar och åligganden. Sådana är exempelvis att

- beakta de för förundersökning grundläggande principerna om objektivitet, hänsyn och skyndsamhet (se 23 kap. 4 § rättegångsbalken),
- anmäla till rätten behov av offentlig försvarare (se 23 kap. 5 § rättegångsbalken),
- bedöma när förundersökningen anses vara klar för underrättelse om slutförd förundersökning och genomföra slutunderrättelse (se 23 kap. 18 a § rättegångsbalken),
- föra protokoll över förundersökningen (se 23 kap. 21 § första stycket rättegångsbalken), och
- om förundersökningen leds av någon annan än åklagaren, hålla åklagaren underrättad om förundersökningens gång (se 2 § förundersökningskungörelsen).

Skatteverket bör som utgångspunkt ha motsvarande befogenheter och skyldigheter som andra förundersökningsledare som inte är åklagare. Det är från principiella utgångspunkter och önskemål om en enhetlig rättstillämpning rimligt med likartade regler om inledande och ledande av förundersökning oavsett om det är Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen eller Skatteverket som ska svara för brottsutredningen. Det har inte framkommit några skäl mot en sådan ordning. De åtgärder som Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen faktiskt utför begränsas genom föreskrifter och allmänna råd. Det framstår som lämpligt med en liknande ordning beträffande Skatteverkets tillkommande uppgifter som förundersökningsledare.

Förundersökningsrättens omfattning

Inledande och ledande av förundersökning

Förslag: Skatteverket ska få inleda och leda förundersökning.

Det är av stor vikt att rättssäkerheten i Skatteverkets förundersökningsledarskap ligger på en hög nivå redan från början. Försiktighetsskäl kan därför sägas tala för att Skatteverket ska få leda men inte besluta om att inleda en förundersökning. Om Skatteverkets befogenhet begränsades till att leda en förundersökning efter beslut om överlämnande av åklagaren, skulle myndigheten få tid att fördjupa sin kompetens inom förundersökningsledning. Med en sådan ordning skulle konsekvenserna av Skatteverkets förundersökningsledning kunna utvärderas innan verksamheten eventuellt utvidgas. Upprätthållen rättssäkerhet är av stor betydelse inte bara under själva ledningen av en pågående förundersökning utan även redan vid beslut om inledande av förundersökning. Det är av vikt att en sådan inte inleds utan tillräckliga skäl.

En ordning där Skatteverket får besluta om att inleda förundersökning ställer krav på anmälaren vid myndigheten som vid anmälningstillfället måste ta ställning till om en anmälan ska göras till åklagare, Polismyndigheten eller internt inom Skatteverket (till brottsutredningsenheten). Att det kan medföra svårigheter bör dock inte överdrivas. Tjänstemän vid Skatteverket gör redan enligt gällande ordning vissa sådana bedömningar. Vidare kan metodstöd tas fram för att underlätta bedömningarna. Skulle det visa sig att en anmälan har skickats till "fel" mottagare kan också anmälan enkelt överlämnas till rätt mottagare.

Som framgått i kapitel 9 kommer en reform som ger Skatteverket förundersökningsledarskap knappast att medföra att betydande resurser frigörs inom åklagarväsendet eller Polismyndigheten. För att en sådan reform ska medföra effektivitetsvinster över huvud taget krävs att Skatteverkets förundersökningsverksamhet omfattar även beslut att inleda förundersökning. Endast med en sådan ordning kan ett led i ärendeflödet mellan myndigheter tas bort. Det ska i sammanhanget framhållas att Skatteverket redan enligt nu gällande ordning har erfarenhet av att göra bedömningar av de rekvisit som ska tillämpas vid prövningen av om en förundersökning ska inledas.

Skatteverkets anmälningsskyldighet inträder nämligen så snart det finns anledning att anta att ett anmälningsskyldigt brott har begåtts, vilket överensstämmer med förutsättningarna för åklagaren att inleda en förundersökning.

För att säkerställa rättssäkerheten bör Skatteverket utbilda undersökningsledare eller anställa erfaren personal samt ta fram rutindokument och annat hjälpmaterial innan en eventuell reform genomförs.

Till detta ska läggas att det i en ordning där Skatteverket leder förundersökning och åklagare beslutar om åtal ligger en viss inbyggd löpande kontroll eftersom en förundersökning som leder till beslut i fråga om åtal ska redovisas för åklagare. Vidare borde risken för att förundersökning inleds i onödan, vilken i sig inte ska överdrivas, minska i takt med att Skatteverkets förundersökningsledare får mer erfarenhet.

Skatteverkets förundersökningsrätt bör sammanfattningsvis omfatta både att besluta att inleda och att leda förundersökning. En sådan ordning kräver att anmälningar om misstänkt brott i större utsträckning än för närvarande görs av Skatteverkets övriga verksamheter till myndighetens brottsutredande verksamhet. Brottsanmälningar till brottsutredningsenheten bör kunna ske beträffande de brott som omfattas av Skatteverkets förundersökningsrätt. Bestämmelser som möjliggör detta bör anges i de författningar som reglerar Skatteverkets anmälningsskyldighet.

Misstänkta som vid brottet var under 21 år

Bedömning: Skatteverket bör inte få leda förundersökning när den misstänkte vid brottet var under 21 år.
--

Rätten att leda förundersökning inskränks enligt nuvarande reglering i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. I lagen finns det särskilda bestämmelser om handläggning hos Polismyndigheten, åklagare och domstol av mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år (se 1 § första stycket). Där fastslås att förundersökning mot den som inte har fyllt 18 år ska ledas av en åklagare eller en anställd vid Polismyndigheten som myndigheten har förordnat (se 2 § första stycket första meningen). Vidare får en tulltjänsteman som Tullverket har förordnat leda en förunder-

sökning mot den som inte har fyllt 18 år (se 8 kap. 5 § tullbefogenhetslagen och 2 § tredje stycket lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Syftet med regleringen är att förundersökningar mot ungdomar om möjligt ska koncentreras till ett fåtal handläggare med särskild kompetens för uppgiften. Lagen ger även möjlighet för åklagare att besluta om straffvarning samt anger viss begränsning i när strafföreläggande får utfärdas. Det ska även nämnas att det finns särskilda regler om straffmätning och val av påföljd i brottsbalken för den som begått brott innan han eller hon fyllt 21 år (se 29 kap. 7 § brottsbalken). Det kan dock noteras att i betänkandet Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga, SOU 2024:39, föreslås bland annat att möjligheten i brottsbalken till straffreduktion för unga lagöverträdare ska ges endast till någon som har begått brott innan han eller hon har fyllt 18 år. I betänkandet föreslås även att bestämmelser om särbehandling av unga lagöverträdare ska sänkas från 21 år till 18 år i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Vidare föreslås i det betänkandet ändringar avseende begränsningar i rätten att leda förundersökning mot misstänkta i den ålderskategorin.

Brottsutredningar mot – och i förekommande fall lagföring av – unga lagöverträdare har i högre grad än andra brottsutredningar ett inslag av uppfostran. Av detta skäl tillämpas i princip inte reglerna om förundersökningsbegränsning mot unga lagöverträdare. Det innebär att den misstänkte i regel blir kallad till ett förhör. I de fall åklagaren beslutar om straffvarning, underrättas den misstänkte om det vid ett personligt möte med åklagaren som samtidigt förklarar skälen för beslutet. Detta syftar till att inskräpa vikten av framtida laglydighet.

Reglerna i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och den handlägningspraxis som utbildats medför att Skatteverket inte bör leda förundersökningar mot misstänkta som omfattas av bestämmelserna i den lagen, misstänkta som vid brottet var under 21 år. För det första kan ungdomsbrotten inte förväntas vara en särskilt stor ärendegrupp i praktiken, varför brottsutredningsenheten inte kommer att utveckla någon större rutin i sådana ärenden. För det andra förstärks det pedagogiska inslaget i utredningen genom att en förundersökning kommer till stånd under åklagarens ledning. För det tredje talar de särskilda regler om straffmätning och val av påföljd i brottsbalken mot en befogenhet för Skatteverket att

leda förundersökning mot personer som begick brott innan de fyllt 21 år. Till bilden hör också att en begränsning av rätten att leda förundersökning till att avse endast personer som vid brottet var minst 21 år ligger i linje med Skatteverkets behörighet att självständigt bedriva s.k. förenklade brottsutredningar (se 5 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och 23 kap. 22 § rättegångsbalken).

Förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § rättegångsbalken

Bedömning: Skatteverket bör inte få besluta om förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § rättegångsbalken.

I en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare bör undersökningsledaren där likt andra undersökningsledare få lägga ned en förundersökning om det inte längre finns anledning att fullfölja den (se 23 kap. 4 § rättegångsbalken).

Som framgått av tidigare avsnitt gör åklagare, särskilt vid Ekobrottsmyndigheten, ett betydande arbete med att begränsa förundersökningar för att de ska kunna bedrivas rationellt. Det arbetet sker både i ett inledande skede och allteftersom utredningen pågår. I det arbetet är bestämmelserna om förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § rättegångsbalken flitigt använda.

Enligt nuvarande ordning är både åklagare (även tullåklagare) och undersökningsledare vid Polismyndigheten behöriga att besluta om förundersökningsbegränsning. Undersökningsledare vid Polismyndigheten har dock en mer begränsad behörighet och får inte besluta om förundersökningsbegränsning i s.k. disproportionsfall (första punkten) eller vid förväntad åtalsunderlåtelse i extraordinära fall (andra punkten). Även Tullverkets förundersökningsledare får besluta om att lägga ned förundersökningen enligt 23 kap. 4 a § rättegångsbalken (se 8 kap. 3 § tredje stycket tullbefogenhetslagen). Om en annan förundersökningsledare anser att det finns anledning för förundersökningsbegränsning på någon av dessa grunder ska förundersökningen överlämnas till åklagare för ställningstagande. Då handlar det normalt om förundersökningsbegränsning i form av nedläggande av förundersökningen.

Från samhällets sida är det givetvis väsentligt att reglerna om förundersökningsbegränsning tillämpas i den utsträckning som är avsedd och att inte något onödigt utredningsarbete utförs. Det bör observeras att det för åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken normalt torde förutsättas att ett erkännande föreligger medan något motsvarande krav inte uppställs beträffande förundersökningsbegränsning. För en misstänkt som nekar kan det därför vara betydelsefullt att en tillämpning av reglerna aktualiseras på ett tidigt stadium.

Trots att förundersökningar i ärenden som Skatteverket utreder många gånger begränsas enligt aktuella bestämmelser bör Skatteverkets befogenhet att begränsa en förundersökning inte överstiga den som gäller för undersökningsledare enligt rättegångsbalken generellt. Bedömningar avseende disproportionsfallen omfattar t.ex. frågor om straffvärde och påföljdsval. Polismyndigheten har, till skillnad från Skatteverket, erfarenhet av ledning av en förundersökning. Det finns skäl att ha en försiktig hållning och låta Skatteverket få erfarenhet som förundersökningsledare innan myndigheten ges ytterligare befogenheter. Beslut om förundersökningsbegränsning bör vid en reform alltså fattas av åklagare.

Skatteverkets befogenhet att besluta om tvångsmedel och tvångsmedelsliknande åtgärder

Bedömning: Skatteverket bör ha samma befogenhet att besluta om tvångsmedel som undersökningsledare enligt rättegångsbalken.

De straffprocessuella tvångsmedel och liknande åtgärder som är vanligt förekommande i de brottsutredningar där Skatteverket för närvarande biträder åklagare är följande.

- Beslag
- Husrannsakan
- Genomsökning på distans
- Kopiering av handlingar
- Registertopsning

- Tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning
- Biometrisk autentisering
- Hämtning till förhör
- Frihetsberövanden

I de fall det kommer att bli aktuellt för Skatteverket att självständigt leda förundersökning om och utreda folkbokföringsbrott kan det antas att myndigheten redan kommer att ha tillgång till större delen av de uppgifter som behövs för brottsutredningen. Motsvarande gäller dock inte övrig brottslighet som myndigheten kan komma att utreda.

Skatteverket har uppgett att myndighetens behov av tvångsmedel under Skatteverkets förundersökningsledarskap inte kommer att vara begränsat. Som exempel har myndigheten framfört att husrannsakan vid utredning om folkbokföringsbrott och beskattningsbrott kan tänkas bli vanligt förekommande. Vår utgångspunkt att Skatteverkets förundersökningsledarskap ska begränsas till brott där påföljden kan förväntas bli böter minskar dock behovet av tvångsmedel. Det finns redan av det skälet inte anledning att låta Skatteverkets befogenhet att besluta om tvångsmedel gå utöver vad som gäller för undersökningsledare enligt rättegångsbalken. Följaktligen bör sådan befogenhet inte omfatta frihetsberövande i form av gripande, anhållande eller häktning.

För utredning av t.ex. skatte- och bokföringsbrott förutsätts i de flesta ärenden tillgång till räkenskapsinformation. För närvarande fattar åklagaren beslut om beslag, ofta på förfrågan av Skatteverkets brottsutredare, när materialet finns tillgängligt. Det är sällsynt förekommande att Skatteverkets brottsutredare verkställer beslag i de mängdärenden som Skatteverket utreder (se avsnitt 8.3.4). Om materialet inte är tillgängligt för beslag krävs beslut om husrannsakan för att eftersöka och göra materialet tillgängligt för beslag. Exempelvis anses normalt räkenskapsinformation som finns hos redovisningsbyrå inte vara tillgänglig för beslag utan beslut om husrannsakan krävs. Även genomsökning på distans kan användas för att få fram relevant material. För att en handling som omfattas av nämnda tvångsåtgärder ska kunna kopieras krävs ett särskilt beslut om det. Vidare får kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys

från och med den 1 juli 2025 göras på den som är skäligen misstänkt för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan bland annat om åtgärden ska vidtas i syfte att registrera den misstänktes DNA-profil i ett biometriregister. Bestämmelsen har till syfte att skapa underlag för ett mer omfattande DNA-register. Som framgår i avsnitt 8.3.4 genomför Skatteverket i snitt ett förhör per ärende i de mängd-ärenden som Skatteverket utreder. I dessa förhörssituationer kan den som ska höras komma att behöva hämtas till förhöret om han eller hon inte frivilligt inställer sig. Om den som ska höras inte frivilligt lämnar ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning eller öppnar ett avläsningsbart informationssystem krävs att beslut om att det ska ske fattas.

Det finns följaktligen behov för förundersökningsledare vid Skatteverket att kunna fatta beslut om tvångsmedel för att förundersökning ska kunna bedrivas självständigt av myndigheten.

Med beaktande av Skatteverkets begränsade erfarenhet av tvångsmedel i allmänhet och våldsanvändning i synnerhet kan det sägas finnas skäl för att i en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare ytterligare begränsa myndighetens befogenhet att besluta om tvångsmedel. Som framhållits från åklagarhåll skulle det inte vara ändamålsenligt. Beslut om tvångsmedel är intimt förknippat med förundersökningsledarskap och är nödvändigt för att ett sådant ledarskap ska vara effektivt. En generell begränsning, t.ex. till situationer där tvångsmedelsanvändningen är okomplicerad eller där det inte finns risk för behov att använda våld på person, skulle i enskilda fall kunna leda till svåra ställningstaganden om befogenhetens omfattning. Beslut om tvångsmedel behöver ofta fattas skyndsamt och ramen för befogenheten bör då vara tydlig.

Skatteverkets befogenhet att besluta om tvångsmedel när myndigheten leder förundersökning bör med beaktande av det anförda, som utgångspunkt, gälla på motsvarande sätt som gäller för undersökningsledare i allmänhet. I enlighet med vad som gäller för övriga undersökningsledare som inte är åklagare kan inskränkningar som följer av Skatteverkets begränsade befogenhet att leda förundersökning ges i föreskrifter.

Möjlighet att anlita biträde av Polismyndigheten

Förslag: När Skatteverket leder en förundersökning får undersökningsledare där anlita biträde av Polismyndigheten för att genomföra undersökningen.

Med en beslutad tvångsåtgärd följer i många fall en risk för behov av viss våldsutövning. Vår uppfattning är att Skatteverkets brottsutredare inte ska få vidta åtgärder där det finns risk för våld mot person (se mer om detta i kapitel 12). För att Skatteverket ska kunna utföra utredningsåtgärder krävs därmed frivillig medverkan från de som berörs. Det gäller både den som är misstänkt för brott och vittnen. Ibland måste dock utredningsåtgärder vidtas även om de berörda personerna inte vill medverka till dem. För att förundersökning i praktiken ska kunna genomföras av Skatteverket behöver myndigheten därmed kunna anlita biträde av Polismyndigheten för att polisman ska kunna vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen. En situation som kräver biträde av polisman är när den som kallas till förhör inte inställer sig och hämtning till förhör sker. I en sådan situation finns nämligen ofta risk för våld. Om Skatteverkets brottsutredare får utökade befogenheter att verkställa vissa tvångsmedel och tvångsmedelsliknande åtgärder enligt våra förslag i kapitel 12 skulle andra situationer som kräver biträde av polisman kunna vara när den som ska höras inte hör samman en uppmaning att tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning. Ytterligare situationer skulle kunna vara när undersökningsledare vid Skatteverket beslutar om genomsökning på distans där det finns risk för våld mot person eller om husrannsakan.

En ordning som inte ger Skatteverket rätt att anlita biträde av Polismyndigheten i sådana och liknande situationer skulle kräva att ledningen av förundersökningen fick överlämnas till åklagare. Det framstår nämligen inte som rimligt att förvänta sig att en polisman närvarar i förebyggande syfte varje gång vid en förrättning hos en våldsbenägen person för att på så sätt vara behjälplig med att utöva sin uppgift att förebygga brott.

Polismän finns också vid Ekobrottsmyndigheten. Det är dock inte lämpligt att Skatteverket, som är en utredningsmyndighet, kan begära biträde av Ekobrottsmyndigheten, som är en åklagarmyndighet, med utredningsåtgärder under en brottsutredning utan att Eko-

brottsmyndigheten övertar brottsutredningen. Vidare är det av stor betydelse att de polismän som är placerade vid Ekobrottsmyndigheten är anställda av Polismyndigheten. Polismyndigheten är nämligen skyldig att ställa polismän till förfogande för den polisverksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten (se 42 § förordningen [2022:1718] med instruktion för Polismyndigheten). Visserligen ska Ekobrottsmyndigheten, med vissa undantag, leda den verksamhet som polismännen deltar i vid myndigheten. Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten ska dock tillsammans bestämma och fortlöpande utveckla formerna för samverkan mellan myndigheterna. (Se 16 § andra och tredje styckena förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.)

Om Skatteverket ska kunna anlita biträde av Polismyndigheten för att polisman ska genomföra uppgifter som kräver polisans kompetens uppkommer frågan om Polismyndigheten bör ha rätt att neka Skatteverket biträde under vissa omständigheter.

Emot en sådan rätt för Polismyndigheten talar främst det förhållandet att Skatteverket kommer att vara beroende av polisans biträde. Även om Skatteverket har en egen organisation för brottsutredning kommer denna att vara begränsad i vilka åtgärder brottsutredarna kan verkställa. I samma riktning verkar det faktum att det inte finns anledning att anta att en begäran från Skatteverket kommer att ske annat än när det finns ett faktiskt behov av polisans kompetens. Polismyndighetens skyldighet att biträda Skatteverket bör följa av en möjlighet för Skatteverkets att begära biträde av myndigheten.

Även om Polismyndigheten får en skyldighet att biträda Skatteverket innebär det inte att Skatteverkets undersökningsledare har rätt att bestämma över Polismyndighetens polisiära resurser. Liksom gäller när åklagare begär biträde av Polismyndigheten bör Polismyndigheten inte vara skyldig att lämna det biträde som begärs om det saknas resurser för ändamålet. Myndigheten bör dock inte kunna vägra biträde på grunder som har att göra med en bedömning av hur förundersökningen från utredningssynpunkt bör läggas upp eller inriktas. Under förutsättning att det finns tillräckliga resurser bör Polismyndigheten se till att de utredningsdirektiv som undersökningsledare ger leder till adekvata åtgärder (jfr JO 2012/13 s. 98 och JO 2013/14 s. 154). Om det rör sig om en mer permanent resursbrist hos Polismyndigheten bör frågor om vad som ska prioriteras bli föremål för diskussioner mellan myndigheterna (jfr JO 2003/04 s. 82).

Naturligtvis bör en polisman kunna vägra biträde om en åtgärd står i uppenbar strid mot lag (se JK 1988 s. 82).

En ordning där Skatteverket har rätt att begära biträde av Polismyndigheten för att genomföra uppgifter som kräver polismans kompetens ställer naturligtvis krav på samordning mellan myndigheterna. Hit hör att en sådan ordning förutsätter att det över tid finns ett fungerande system för kontakterna mellan myndigheterna. För närvarande är Skatteverket och Polismyndigheten inte uppkopplade i ett gemensamt system. Införandet av ett elektroniskt system mellan myndigheterna blir naturligtvis kostnadskrävande och kan förväntas ta tid att inarbeta. Med beaktande av det ovan sagda och att de ärenden som kan komma att omfattas av Skatteverkets förundersökningsledarskap ska vara av enkel beskaffenhet kan behovet av Polismyndighetens biträde inte förväntas bli särskilt betydande. Det gäller särskilt om Skatteverkets brottsutredare får utökade befogenheter att verkställa vissa tvångsmedel som är vanligt förekommande vid förhörssituationer (mer om detta i kapitel 12). I ett inledande skede skulle alltså kontakten mellan Skatteverket och Polismyndigheten kunna ske genom exempelvis e-post via en utsedd kontaktperson eller funktionsbrevlåda. På längre sikt kan en sådan ordning knappast vara hållbar. Ett fungerande samarbete mellan Skatteverket och Polismyndigheten förutsätter ett mera utvecklat kommunikativt elektroniskt system.

Ersättning vid förundersökning i brottmål

Förslag: Skatteverket ska få meddela beslut i fråga om ersättning under förundersökningen.

Den som hörs under en förundersökning i brottmål eller enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken kan få ersättning av allmänna medel. Det framgår av 5 § tredje stycket förundersökningskungörelsen och 1 § kungörelsen om ersättning vid förundersökning i brottmål. Beslut om sådan ersättning kan meddelas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket eller Kustbevakningen eller åklagare (se 3 § kungörelsen om ersättning vid förundersökning i brottmål). På begäran av den som ska höras ska Polismyndigheten, Säkerhets-

polisen, Tullverket, Kustbevakningen eller åklagare betala lämpligt förskott (5 § samma kungörelse).

Enligt nuvarande ordning upprättar Skatteverkets brottsutredare en ansökan om ersättning på en förhörspersons begäran. Ansökan skickas sedan till den åklagare som Skatteverket biträder för beslut. Åklagaren skickar sitt beslut till Skatteverket som gör utbetalningen.

Om Skatteverket får rätt att leda en förundersökning bör myndigheten få besluta om ersättning till personer som hörs under förundersökningen. Skulle Skatteverket inte få denna rätt kommer myndigheten att behöva hantera ersättningskrav genom att lämna över förundersökningsledningen till åklagare. Det framstår inte som ändamålsenligt. Kungörelsen om ersättning vid förundersökning i brottmål bör därför ändras så att Skatteverket får rätt att besluta om ersättning under förundersökningen.

Direktåtkomst till dna-profiler i biometriregister

Förslag: Skatteverket ska få ta del av uppgifter om huruvida personers dna-profiler förekommer i biometriregister och ska få medges direktåtkomst till sådant register för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder.

Om Skatteverket ska få inleda och leda förundersökning bör Skatteverket enligt vårt förslag ha samma befogenhet att besluta om tvångsmedel som undersökningsledare enligt rättegångsbalken. Sådan befogenhet omfattar att fatta beslut om kroppsbesiktning genom tagande av salivprov (från och med den 1 juli 2025 prov för dna-analys). Som tidigare nämnts ska sådant salivprov inte tas på en person som är registrerad i dna-registret eller utredningsregistret. (Enligt beslutad ordning ska dessa register den 1 juli 2025 ersättas med biometriregister.) Inför undersökningsledarens beslut behöver därmed kontroll ske mot register. Skatteverket bör, på motsvarande sätt som Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighet- och sekretesslagen, ha rätt att ta del av uppgifter om huruvida personer förekommer i sådana register över dna-profiler som regleras i 5 kap.

polisens brottsdatalog, om myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalogen (se 2 kap. 9 § polisens brottsdatalog). Regeringen har beslutat att Skatteverket ska läggas till i uppräkningslistan av de myndigheter som trots sekretess har rätt att ta del av uppgifter i registren. Vidare har regeringen beslutat att Skatteverket får medges direktåtkomst till uppgifter i biometriregister. Ordningen ska träda i kraft den 1 juli 2025. För direktåtkomst krävs att syftet är något av de som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalogen, dvs. att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. (Se 5 kap. 16 § polisens brottsdatalog [SFS 2025:135].) Den direktåtkomst som enligt beslutad ordning kan medges kan dock, i likhet med det som hittills gällt, begränsas genom föreskrifter av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (se 5 kap. 27 § polisens brottsdatalog [SFS 2025:135]).

För att Skatteverkets åtkomst inte ska omfatta fler än endast nödvändiga uppgifter bör som nämnts i avsnitt 12.7.1 myndighetens åtkomst begränsas till att avse endast uppgifter om huruvida någon förekommer i sådana register.

Särskilt om personuppgiftsbehandling

Bedömning: En ordning med Skatteverket som förundersökningsledare kräver inga ändringar eller tillägg i nuvarande bestämmelser om personuppgiftsbehandling enligt Skatteverkets brottsdatalog.

För personuppgiftsbehandling i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet gäller främst brottsdatalogen och Skatteverkets brottsdatalog. Enligt 1 kap. 1 § Skatteverkets brottsdatalog gäller lagen när Skatteverket i egenskap av behörig myndighet behandlar personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott. En ordning med Skatteverket som förundersökningsledare kräver därför inga ändringar eller tillägg i bestämmelserna om personuppgiftsbehandling där.

Särskilt om sekretess

Bedömning: En ordning med Skatteverket som förundersökningsledare kräver inga ändringar eller tillägg i nuvarande bestämmelser om sekretess.

Vi har i avsnitt 8.4 redogjort för de bestämmelser om sekretess som gäller i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. En ordning med Skatteverket som förundersökningsledare kräver enligt vår bedömning inga ändringar eller tillägg i de bestämmelserna.

Särskild befattningshavare vid Skatteverket

Förslag: Rätten att inleda förundersökning ankommer på Skatteverket.

Skatteverket ska förordna särskilda befattningshavare i myndigheten att fullgöra Skatteverkets uppgifter som undersökningsledare.

Befogenheterna och skyldigheterna under förundersökningen gäller för undersökningsledaren.

En rätt för Skatteverket att besluta att inleda förundersökning bör vara utformad på samma sätt som motsvarande bestämmelse för andra myndigheter som får inleda förundersökning. Det innebär att det är myndigheten som bör få besluta att inleda förundersökning.

För att säkerställa att endast tjänstemän vid Skatteverket med tillräcklig kompetens och integritet är förundersökningsledare bör det ankomma på myndigheten att förordna särskilda tjänstemän att fullgöra Skatteverkets uppgifter som undersökningsledare.

En lämplig bakgrund för en förundersökningsledare kan vara att han eller hon är jurist. Juristexamen är ett krav också för åklagare, som även ska ha notariemeritering. Det finns dock inget lagkrav på genomförd juristutbildning för förundersökningsledare vid övriga myndigheter. Det framstår som rimligt att reglera på motsvarande sätt för undersökningsledare vid Skatteverket. Tillräcklig kompetens hos undersökningsledaren kan dock försäkras t.ex. genom krav på

genomförd lämplig utbildning eller annan erfarenhet. Sådana förutsättningar bör beslutas internt inom Skatteverket.

Regleringen i rättegångsbalken om förundersökning och brottmålsprocess utgår från att det är en person, inte en myndighet, som har befogenheterna och skyldigheterna. De härleds från rollen som undersökningsledare, åklagare eller polisman. Motsvarande gäller för undersökningsledare vid Tullverket eller Kustbevakningen (se 8 kap. 4 § första stycket tullbefogenhetslagen och 3 kap. 3 § första stycket kustbevakningslagen). Nämnad ordning medför att ansvaret för den fortsatta handläggningen ligger direkt på undersökningsledaren. Regleringen för en ordning med Skatteverket som förundersökningsledare bör i det nu aktuella avseendet utformas på motsvarande sätt.

Det som nu anförts bör regleras i en förordning som kompletterar bestämmelserna i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Det bör därför i den lagen införas en bestämmelse som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om Skatteverkets verksamhet att utreda och lagföra brott (jfr avsnitt 12.6.12).

Fördelning av uppgifter mellan allmänna åklagare och undersökningsledare vid Skatteverket

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få utfärda föreskrifter om fördelningen av uppgifter mellan allmänna åklagare och undersökningsledare vid Skatteverket.

Åklagarmyndigheten ska få meddela föreskrifter om fördelningen av arbetsuppgifter mellan allmänna åklagare och undersökningsledare vid Skatteverket.

Riksåklagaren har i samråd med Polismyndigheten, Tullverket respektive Kustbevakningen sedan länge utfärdat överenskommelser om kriterier för i vilka fall allmän åklagare ska överta ledningen av en förundersökning utan att någon formell föreskriftsrätt på området har funnits (se Ny tullbefogenhetslag, prop. 2023/24:132 s. 324 f.). Sedan november 2024 omfattar upplysningsbestämmelsen i 23 kap. 24 § rättegångsbalken en rätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter om fördelningen av

uppgifter mellan allmän åklagare och undersökningsledare vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen. Som följd av den lagändringen har regeringen infört en ny bestämmelse i förundersökningskungörelsen (se 1 b §) som innehåller att Åklagarmyndigheten får meddela föreskrifter om fördelningen av arbetsuppgifter mellan allmänna åklagare och undersökningsledare vid andra myndigheter, efter att ha gett Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket respektive Kustbevakningen tillfälle att yttra sig.

En ordning med Skatteverket som förundersökningsledare medför ett behov av tillägg i nämnda bestämmelser så att även Skatteverket omfattas.

Utformningen av en ordning där Polismyndigheten får begära biträde av Skatteverket

Förslag: När Polismyndigheten leder en förundersökning om folkbokföringsbrott ska myndigheten vid undersökningens verkställande få anlita biträde av Skatteverket.

Enligt våra direktiv ska vi trots vår bedömning i kapitel 10 att Polismyndigheten inte bör få begära biträde av Skatteverket lämna författningsförslag för en sådan ordning.

Vi har i avsnitt 10.1 kommit fram till att ett behov för Polismyndigheten att få Skatteverkets biträde skulle kunna finnas endast i ärenden om folkbokföringsbrott. Följaktligen bör Polismyndighetens rätt att begära Skatteverkets biträde begränsas till sådana ärenden.

Enligt nuvarande ordning får åklagare som leder förundersökning anlita biträde av Skatteverket både vid förundersökningens verkställande och innan förundersökning har inletts, s.k. förutredning (se 2 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet). Det framstår som rimligt att en motsvarande rätt för Polismyndigheten ska gälla under förundersökningen när Polismyndigheten leder den.

Såvitt gäller förutredningar är läget dock ett annat. Från Skatteverket har det framhållits att förutredningar på det hela taget är sällsynta. I det nu aktuella fallet handlar det om förutredningar avseende en enda brottstyp, folkbokföringsbrott. Det är svårt att se att det skulle finnas ett egentligt behov hos Polismyndigheten av sådana utredningar, särskilt när man beaktar att de folkbokföringsbrott som Polismyndigheten utreder är av enkel beskaffenhet. Det framstår inte heller som särskilt naturligt att låta Polismyndigheten begära

Skatteverkets biträde innan Polismyndigheten blivit förundersökningsledare. Polismyndigheten bör därför endast vid förundersökningens verkställande få anlita biträde av Skatteverket.

En befogenhet för Polismyndigheten att begära biträde av Skatteverket måste framgå av författning och kan lämpligen tas in i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Det bör även här framhållas (jfr avsnitt 3.3.5 i denna bilaga) att med en ordning där Polismyndigheten ska kunna begära biträde av Skatteverket bör handlingar kunna skickas på ett enkelt sätt mellan myndigheterna. Något gemensamt system finns inte för närvarande och det finns inte heller några kopplingar mellan Polismyndighetens och Skatteverkets it-system. Det framstår som lämpligt att låta myndigheterna samordna detta om en möjlighet för Polismyndigheten att begära Skatteverkets biträde införs.

Utformningen av en ordning där Skatteverket får utfärda strafföreläggande

Allmänt om Skatteverkets befogenhet att utfärda strafföreläggande

Förslag: Skatteverkets uppdrag ska kompletteras så att det anges att Skatteverket ska få utfärda strafföreläggande rörande vissa brott.

Skatteverket ska få utfärda strafföreläggande när Skatteverket självständigt har lett brottsutredningen samt det är uppenbart att brottets straffvärde svarar mot böter och att brottet inte ska för-
anleda någon annan påföljd.

Skatteverket ska inte få utfärda strafföreläggande mot en person som vid brottet var under 21 år.

Skatteverkets befogenhet att utfärda strafföreläggande ska endast omfatta rättsföljderna böter, avgift till brottsofferfond och skattetillägg.

I kapitel 11 har vi kommit fram till slutsatsen att Skatteverket inte bör ha befogenhet att utfärda strafföreläggande. Enligt våra direktiv ska vi även vid den bedömningen lämna författningsförslag för en ordning där Skatteverket har sådan befogenhet.

Reglerna om strafföreläggande utgör en begränsning av domstolarnas rättskipningsuppgifter. Bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter ska meddelas i lag (se 11 kap. 2 § regeringsformen). En befogenhet för Skatteverket att utfärda strafföreläggande kan lämpligen tas in i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verk-

samhet. En författningsändring blir nödvändig också i förordningen med instruktion för Skatteverket. Där behöver det framgå att en sådan befogenhet finns.

Vi har i kapitel 11 slagit fast att en befogenhet för Skatteverket att utfärda strafföreläggande bör vara begränsad till ärenden där Skatteverket utför brottsutredningen självständigt, nämligen förundersökningar där en tjänsteman vid myndigheten är undersökningsledare och, i förekommande fall, förenklade brottsutredningar. Av detta följer bland annat att Skatteverket inte ska få utfärda strafföreläggande mot en person som vid brottet var under 21 år. Ytterligare en begränsning som bör gälla är att Skatteverkets befogenhet att utfärda strafföreläggande endast omfattar rättsföljderna böter, avgift till brottsofferfond och skattetillägg samt att det är uppenbart att brottets straffvärde svarar mot böter och att brottet inte ska föranleda någon annan påföljd. Skälen för det har utvecklats i avsnitt 11.3. Även dessa begränsningar i Skatteverkets befogenhet att utfärda strafföreläggande bör framgå av lag.

Det förhållandet att tjänstemän vid Skatteverket får befogenhet att utfärda strafföreläggande bör självfallet inte inskränka allmän åklagares rätt till det.

Nedan följer en genomgång av några ytterligare frågor vid en reform som ger Skatteverket befogenhet att utfärda strafföreläggande.

Särskild åtalsprövning

Bedömning: Skatteverkets befogenhet att utfärda strafföreläggande bör inte omfatta brott som kräver särskild åtalsprövning.

För vissa brott krävs särskild åtalsprövning. En sådan prövning sker av åklagare vid slutförd brottsutredning innan åklagaren beslutar om huruvida åtal ska väckas. Det förhållandet att särskild åtalsprövning är föreskriven för ett brott är en omständighet som enligt Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål som även kan ledas av Tullverket eller Kustbevakningen utgör skäl för att åklagaren ska överta ledningen av förundersökningen. För brott som omfattas av Skatteverkets brottskatalog krävs särskild åtalsprövning beträffande t.ex. skatteförseelse (se 3 och 13 §§ skattebrottslagen) samt under vissa omständigheter

även skattebrott, vårdslös skatteuppgift och skatteavdragsbrott (se 2, 5, 6 och 13 §§ skattebrottslagen). Av de brott i nämnda katalog som har ett straffmaximum om fängelse i sex månader krävs särskild åtalsprövning endast för skatteförseelse, bokföringsbrott, ringa brott, och, i vissa fall, ringa bedrägeri.

I avsnittet Allmänt om Skatteverket som förundersökningsledare ovan har vi angett som särskilt skäl till att åklagare ska överta förundersökningsledningen från Skatteverket att det finns krav på särskild åtalsprövning. Med den bedömningen bör Skatteverket inte få utfärda strafföreläggande när det finns ett sådant krav. Denna inskränkning ligger vidare i linje med begränsningen av Tullverkets och Kustbevakningens rätt att leda förundersökning.

Godkännande av strafföreläggande

Förslag: Skatteverket ska få meddela föreskrifter om vilken myndighet ett skriftligt godkännande av ett strafföreläggande ska lämnas till.

Bedömning: Strafförelägganden som utfärdas av Skatteverket bör kunna godkännas genom betalning till Polismyndigheten.

Regeringen har delegerat till Åklagarmyndigheten respektive Tullverket att meddela föreskrifter om vilken myndighet ett skriftligt godkännande av ett strafföreläggande ska lämnas till (se 7 § första stycket strafföreläggandekungörelsen). Enligt Åklagarmyndighetens föreskrifter om strafföreläggande är den åklagarkammare där ett strafföreläggande utfärdats behörig att motta skriftligt godkännande av strafföreläggandet (se 3 § ÅFS 2022:8). Skatteverket bör ha motsvarande rätt att meddela föreskrifter om vilken myndighet ett skriftligt godkännande av ett strafföreläggande ska lämnas till.

Godkännande av Skatteverkets strafföreläggande bör i enlighet med vad som gäller vid förelägganden utfärdade av åklagare eller Tullverket kunna ske också genom betalning till Polismyndigheten (se 7 § andra stycket strafföreläggandekungörelsen).

Orena godkännanden

Förslag: Ett orent godkännande av ett strafföreläggande som Skatteverket har utfärdat bör lämnas till åklagare för bedömning.

När en åklagare har granskat ett ärende och utfärdat ett strafföreläggande är dennes handläggning avslutad. I vissa fall återremitteras dock ärendet till åklagaren. Om den misstänkte bestrider föreläggandet ska åklagaren ta ställning till om åtal ska väckas eller om ärendet ska skrivas av eller kompletteras. Vidare kan i vissa fall en bedömning behöva göras om ett godkännande skett eller inte. En sådan prövning kan behöva göras av åklagaren om ett skriftligt godkännande framstår som tvetydigt. Ett skriftligt godkännande får inte innehålla invändningar i sak gällande skuldfrågan, påföljden eller någon övrig del av föreläggandet. Skriftliga tillägg som gjorts på eller bifogats föreläggandet får hanteras och uttolkas i det enskilda fallet. Utgångspunkten är dock att vid tveksamhet hantera sådana tillägg som ett bestridande, eftersom ett registrerat godkännande innebär att strafföreläggandet har rättsverkningar motsvarande dom som fått laga kraft.

Ett godkännande som sker genom betalning kan också bli föremål för prövning. En betalning ska inte anses som ett godkännande om det framgår att den misstänkte inte har avsett att godkänna föreläggandet (se 48 kap. 11 § andra stycket rättegångsbalken).

Vi har tidigare konstaterat att Skatteverket efter en reform kommer att utfärda endast ett mindre antal strafförelägganden. Det kan därför antas att problem med orena godkännanden inte blir särskilt betydande. Såväl rättssäkerhetsaspekter som rationalitetshänsyn talar ändå för att frågan om ett godkännande har lämnats i tveksamma fall bör prövas av åklagaren. Åklagare, med mer erfarenhet, kan rimligen utföra prövningen säkrare än en tjänsteman vid Skatteverket. Vidare är det praktiskt att åklagare i ett sammanhang kan ta ställning till om strafföreläggandet har godkänts eller, i förekommande fall, om åtal ska väckas.

När det kommer in ett bestridande eller ett orent godkännande av ett strafföreläggande som Skatteverket har utfärdat bör det alltså lämnas till åklagare för prövning.

Motpart vid klagan

Förslag: Allmän åklagare ska vara den misstänktes motpart vid en domstolsprocess om ett godkänt strafföreläggande som utfärdats av Skatteverket.

Ett av den misstänkte godkänt strafföreläggande gäller som en dom som fått laga kraft. Strafförelägandet kan alltså inte överklagas. Men det kan angripas genom klagan enligt 59 kap. 6 § rättegångsbalken. Behörighet att klaga tillkommer såväl den misstänkte som åklagaren. När det är åklagare som har utfärdat det angripna strafförelägandet är det åklagare som är den misstänktes motpart vid domstol. Såvitt gäller angripande av ett godkänt föreläggande av ordningsbot som har utfärdats av en polisman, tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman är det allmän åklagare som är den misstänktes motpart i domstol (se 59 kap. 10 § rättegångsbalken).

Även när det gäller angripande av ett godkänt strafföreläggande som utfärdats av Skatteverket bör åklagare vid domstolsprocessen vara den misstänktes motpart. Eftersom dessa strafförelägganden inte har utfärdats av åklagare behövs en reglering av partsförhållandet i domstol. Den regleringen bör finnas i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och motsvara den som gäller enligt 59 kap. 10 § rättegångsbalken.

Särskild befattningshavare vid Skatteverket

Förslag: Skatteverket ska förordna särskilda befattningshavare i myndigheten att fullgöra Skatteverkets uppgifter att utfärda strafföreläggande.

För att säkerställa att endast tjänstemän med nödvändig kompetens sköter uppgiften att utfärda strafförelägganden bör det krävas ett särskilt förordnade för att utföra uppgiften. Samtliga tjänstemän vid myndigheten som är undersökningsledare bör alltså inte ha befogenhet att utfärda strafföreläggande.

Varken för förundersökningsledare som inte är åklagare, eller för tullåklagare ställs krav på juristexamen. Beträffande de brott

som ryms inom Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet torde dock behovet av kompetens för handläggning av strafförelägganden vara större än det är vid hanteringen av de brott som tullåklagare handlägger. Även om de ärenden som kan komma att omfattas av Skatteverkets befogenhet att utfärda strafföreläggande ska vara enkla och tydliga, gäller det att beslutsfattaren kan identifiera de fall då brottsutredningen inrymmer rättsliga eller andra problem som gör att ärendet bör överlämnas till åklagaren. Mot den bakgrunden framstår det utifrån såväl lämplighets- som rättssäkerhetsperspektiv som rimligt att det ställs krav på juristexamen för den inom Skatteverket som ska utfärda strafföreläggande. Det bör emellertid lämpligen lämnas till Skatteverket att föreskriva sådana krav.

För att säkerställa integriteten hos beslutsfattaren bör han eller hon finnas på högre tjänstemannanivå.

De personer som ska ha befogenhet att utfärda strafföreläggande bör förordnas av Skatteverket. Myndighetens personkännedom är en värdefull tillgång när det kommer till att välja ut lämpliga beslutsfattare, åtminstone i de fall det handlar om internrekrytering. En sådan ordning ligger i linje med vad som gäller inom Tullverket. Det är nämligen generaltulldirektören som ger behöriga tjänstemän inom Tullverket förordnanden att inleda förundersökning och föra talan i mål om brott (se Tullverkets föreskrifter [TFS 2004:19] om vissa förordnanden i den brottsbekämpande verksamheten).

Det som nu anförts bör regleras i en förordning som kompletterar bestämmelserna i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Utformningen av en ytterligare anmälningsskyldighet i folkbokföringslagen

Förslag: En person som är folkbokförd i Sverige ska till Skatteverket anmäla ny uppgift som beror på en händelse utanför Sverige och som gäller dennes identitet (dvs. namn, födelsetid och medborgarskap), könstillhörighet och civilstånd. Anmälningsskyldigheten ska dock inte gälla en svensk medborgare som har ändrat sitt namn i utlandet, om inte ändringen skett i Danmark, Finland eller Norge. Den ska inte heller gälla en svensk medborgare som förvärvar eller förlorar ett utländskt medborgarskap. Skyldigheten att anmäla ändrat civilstånd ska gälla personer som är minst 18 år.

För barn under 18 år ska anmälningsskyldigheten enligt ovan fullgöras av barnets vårdnadshavare. Ett barn som fyllt 16 år har emellertid alltid rätt att själv anmäla alla uppgifter som gäller barnet själv.

Anmälan ska innehålla uppgifter om anmälarens namn och personnummer, vilket förhållande som ändrats, datum för ändringen av förhållandet samt, i förekommande fall, namn och personnummer eller födelsetid och medborgarskap på den andra personen som ändringen gäller.

Anmälan ska göras inom en månad från händelsen eller från när den anmälningsskyldige fick kännedom om händelsen.

Anmälningsskyldigheten ska vara straffsanktionerad.

Inledning

I vårt uppdrag ligger att lämna författningsförslag på hur ytterligare anmälningsskyldighet bör införas i folkbokföringslagen även vid vår slutsats i det föregående att så inte bör ske.

Om en ytterligare anmälningsskyldighet trots vår bedömning ska införas i folkbokföringslagen anser vi att en sådan bör syfta till att ge bättre förutsättningar för Skatteverket att fullgöra sitt uppdrag att ansvara för frågor om folkbokföring och personnamn. I det uppdraget ligger att säkerställa att uppgifterna i folkbokföringen speglar befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. (Se 2 § förordningen med instruktion för Skatteverket.) Skatteverket har under utredningens gång framfört vikten av att en sådan anmälningsskyldighet införs så att myndigheten får rätt förutsättningar att fullgöra myndighetens uppdrag. Nedan anges hur en anmälningsskyldighet med ett sådant syfte kan utformas.

Anmälningsskyldighetens omfattning

En ny anmälningsskyldighet i folkbokföringslagen bör avse personer som är folkbokförda i Sverige. Behovet av en korrekt folkbokföring har redogjorts för i avsnitt 14.3. Det ska här framhållas att inte bara uppgifter om en persons bosättning får betydelse för personens rättigheter och skyldigheter och ger konsekvenser för samhällsplaneringen. Även övriga uppgifter i folkbokföringsdatabasen om en person, t.ex. identitet och familjerättsliga förhållanden, sprids till olika myndigheter och får liknande följdverkningar som bosättningsuppgifter.

Personer som är avregistrerade från folkbokföringen bör inte omfattas av anmälningsskyldigheten. Visserligen behåller en person som avregistreras, exempelvis vid flyttning från Sverige, sitt personnummer. Den historiska informationen som är kopplad till numret finns dessutom kvar i folkbokföringsdatabasen. Oriktiga uppgifter om personer som är avregistrerade har dock oftast ingen nämnvärd påverkan. Det gäller såväl för dem själva som för olika samhällsfunktioner. Det finns dock undantag. Exempelvis utställer passmyndigheter pass till avregistrerade svenska medborgare som bor i utlandet baserat på den information om personen som finns i folkbokförings-

databasen. När en person som är avregistrerad åter ska folkbokföras ska han eller hon göra en anmälan om flyttning till Skatteverket. Myndigheten ska då genomföra en identitetskontroll av den enskilde. Ändrade förhållanden kan uppmärksammas vid en sådan kontroll.

Anmälningsskyldigheten bör avse förhållanden som ändrats utanför Sverige eftersom Skatteverket i de fallen inte regelmässigt får kännedom om sådana uppgifter utan information från den enskilde som uppgifterna avser (jfr avsnitt 18.3.2 Svenska förhållanden).

Folkbokföringsdatabasens innehåll regleras i huvudsak genom 2 kap. 2–5 §§ folkbokföringsdatabaslagen. I 2 kap. 2 § den lagen anges vilka personer som får registreras i databasen och 3–5 §§ samma kapitel reglerar vilka uppgifter om dessa som får registreras. De uppgifter som får registreras i folkbokföringsdatabasen anges i en lista med 21 punkter i 2 kap. 3 § folkbokföringsdatabaslagen. Anmälningsskyldigheten bör emellertid avgränsas för att vara förutsebar för den enskilde. Uppgift om kön anges inte särskilt i 2 kap. 3 § folkbokföringsdatabaslagen. Sådan uppgift får dock registreras i databasen om det behövs för handläggningen av ett ärende enligt 4 § samma kapitel. Uppgift om kön behövs vid fastställande av personnummer eller tilldelning av samordningsnummer (se 18 § andra stycket folkbokföringslagen och 2 kap. 8 § lagen om samordningsnummer). Indirekt framgår därför uppgift om kön av folkbokföringsdatabasen genom utformningen av individens person- eller samordningsnummer (2 kap. 3 § punkten 1 folkbokföringsdatabaslagen).

Enligt Skatteverket är en anmälningsskyldighet för uppgifter om enenskilds könstillhörighet (jfr 2 kap. 3 § 1 folkbokföringsdatabaslagen), namn (2 kap. 3 § 2 folkbokföringsdatabaslagen), födelsetid (2 kap. 3 § 3 folkbokföringsdatabaslagen), medborgarskap (2 kap. 3 § 8 folkbokföringsdatabaslagen) och civilstånd (2 kap. 3 § 9 folkbokföringsdatabaslagen) av stor betydelse för myndighetens förutläggningar att fullgöra sitt uppdrag att säkerställa att uppgifterna i folkbokföringen speglar befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Korrekt information i folkbokföringsdatabasen om nämnda förhållanden är enligt Skatteverket även av stor vikt för att förhindra att en person folkbokförs i Sverige under flera olika identiteter. En ytterligare anmälningsskyldighet bör gälla för förhållanden som avser dessa uppgifter.

En anmälningsskyldighet för ändrade uppgifter om namn och medborgarskap bör dock innehålla vissa begränsningar. Lagen (2016:1013) om personnamn är tillämplig för svenska medborgare oavsett om de har hemvist i Sverige eller utomlands (se prop. 2015/16:180 s. 122). En svensk medborgare som i Sverige vill byta namn till ett som han eller hon har förvärvat i utlandet måste alltså normalt ansöka om namnbyte hos Skatteverket i enlighet med reglerna i lagen om personnamn. Som utgångspunkt behövs därför ingen anmälningsskyldighet för svenska medborgare som förvärvat ett namn i utlandet. Lagen om personnamn gäller dock inte för en person som är svensk medborgare och som har hemvist i Danmark, Finland eller Norge (se 31 § lagen om personnamn) varför dessa bör omfattas av anmälningsskyldigheten avseende ändrat namn. Vidare bör en anmälningsskyldighet för svenska medborgare inte omfatta förvärv eller förlust av utländskt medborgarskap eftersom Skatteverket inte registrerar uppgifter om utländska medborgarskap som en svensk medborgare har (se avsnitt 18.3.1).

Om ett ändrat förhållande gäller mer än en person bör anmälningsskyldigheten gälla var och en av dem. Det kan vara fallet när två personer som är folkbokförda i Sverige gifter sig i ett annat land. Ett ändrat förhållande kan följaktligen utlösa flera anmälningar till Skatteverket. Anmälningsskyldigheten bör dock kunna uppfyllas genom ombud, t.ex. att en av makarna agerar ombud för den andra vid en anmälan om ändrat civilstånd.

Liksom enligt nuvarande ordning vid flyttning bör anmälan om ändrade förhållanden för barn under 18 år göras av barnets vårdnadshavare samt bör ett barn som har fyllt 16 år ha rätt att själv göra sådan anmälan. Vid gemensam vårdnad bör det krävas att båda vårdnadshavarna anmäler det ändrade förhållandet. Om ett barn som har fyllt 16 år själv har gjort anmälan är en anmälan från vårdnadshavarna inte längre nödvändig. Underlåten skyldighet av vårdnadshavare att göra anmälan bör i sådana fall knappast beivras. Rimligen bör i sådana fall underlåten anmälan från vårdnadshavare betraktas som ett ringa fall.

Anmälningsskyldigheten bör anses vara uppfylld när uppgift om ändring lämnats in till Skatteverket. Det bör inte krävas att den enskilde har bevisat att de nya uppgifterna är korrekta för att anmälningsskyldigheten ska anses vara fullgjord (jfr HFD 2019 ref. 9).

Anmälan innehåll

Anmälan bör innehålla uppgifter som gör att anmälaren kan identifieras samt information om vilken uppgift som ändrats och när ändringen inträffade. Beträffande anmälningar som, förutom anmälaren själv, även rör andra personer bör dessutom uppgifter som möjliggör identifiering av dem lämnas. För att kunna avgöra ett ändrat civilstånds giltighet i Sverige, kan Skatteverket komma att behöva uppgift om den andra makens ålder och medborgarskap. Anmälan bör därför innehålla följande uppgifter.

- Anmälarens namn och personnummer
- Vilket förhållande som ändrats, t.ex. civilstånd
- Datum för ändringen av förhållandet, t.ex. dag för vigsel
- Namn och personnummer eller födelsetid och medborgarskap på andra personer som ändringen gäller, t.ex. make.

Liksom enligt nuvarande bestämmelser om anmälningsskyldighet i folkbokföringslagen finns det inte behov av att i lag uppställa krav på underlag som visar ändringen. Skulle Skatteverket anse att det finns behov av sådant underlag, t.ex. en vigselattest, kan myndigheten förelägga den enskilde att ge in det (se 31 § folkbokföringslagen).

Fristen

De tider inom vilka anmälningsskyldighet ska göras enligt nu gällande bestämmelser skiljer sig åt beroende på vad som ska anmälas. En vårdnadshavare som ska anmäla ett barns födelse ska göra det inom en månad från födelsen (se 24 § tredje stycket folkbokföringslagen). Anmälningsskyldighet som utlöses vid flyttning ska ske senast en vecka före eller en vecka efter en viss angiven händelse (se 25, 26 och 27 §§ folkbokföringslagen).

Skatteverket har under detta utredningsarbete uppgett att anmälan med den ändrade uppgiften om identitet, könstillhörighet eller civilstånd bör ske inom en månad. Den tidsfristen framstår som lämplig.

Fristen bör räknas från när händelsen inträffade. Det kan antas att aktuella händelser normalt blir kända för den anmälningsskyldige

i samband med att de inträffar. Någon gång, t.ex. om ett beslut av en myndighet krävs, kan förhållandet bli känt för den enskilde först senare. I sådana situationer bör fristen börja löpa när förhållandet blivit känt för den anmälningsskyldige.

Anmälningsskyldigheten bör vara straffsanktionerad

I avsnitt 18.2 har vi redogjort för lagstiftarens hållning att det från principiell synpunkt är olämpligt att lämna i lag eller annan författning givna föreskrifter osanktionerade. Mot detta står emellertid vårt resonemang om att det från principiella utgångspunkter finns betänkligheter kring att införa en anmälningsskyldighet för uppgifter som den enskilda har bevisbördan för. Om det görs en annan bedömning än den vi gjort beträffande införande av en utvidgad anmälningsskyldighet kan de principiella betänkligheter vi framhållit inte anses väga så tungt att det finns skäl att frångå den av lagstiftaren angivna hållningen. Det kan här också framhållas att den anmälningsplikt för flyttning som för närvarande föreskrivs i folkbokföringslagen är straffsanktionerad.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Bedömning: Det finns inget behov av några särskilda övergångsbestämmelser.

Före ikraftträdandet behövs sedvanlig tid för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet, inhämtande av Lagrådets yttrande och riksdagsbehandling. Förslagen förutsätter anpassning hos de brottsbekämpande myndigheterna, och då främst hos Skatteverket eftersom myndigheten får betydande utvidgade möjligheter inom brottsbekämpningen. Skatteverket kommer att behöva viss tid för förberedelser, bland annat för arbete med upphandlingar, utbildning av personal samt utveckling av tekniska lösningar. Vi bedömer mot denna bakgrund att förslagen bör kunna träda i kraft den 1 januari 2027.

Vi bedömer att förslagen inte föranleder behov av övergångsbestämmelser.

Konsekvenser

De förslag på nya ordningar som lämnas i denna bilaga medför nya arbetsuppgifter för främst Skatteverket och följaktligen ekonomiska konsekvenser av betydelser endast för den myndigheten.

Beträffande en ordning där Skatteverket får leda förundersökning har Skatteverket uppgett att myndigheten kommer att behöva genomföra utbildningsinsatser för nyblivna förundersökningsledare. Fler-talet av dessa kan enligt Skatteverket förväntas att rekryteras bland myndighetens nuvarande brottsutredare. Skatteverket har bedömt att utbildningskostnaden kommer att finnas främst det första året när åtta till tio personer kommer att behöva genomgå utbildning till förundersökningsledare. Skatteverket lär få köpa in utbildningsplatser hos Polismyndigheten. Skatteverket uppskattar att kostnaden för utbildning kommer att uppgå till totalt cirka en miljon kronor. Vidare har Skatteverket uppgett att myndighetens digitala brottsutredningsstöd behöver genomgå omfattande utvecklingsinsatser för att få funktioner att inleda och leda förundersökning. Sådan kostnad beror på om myndigheten vidareutvecklar det befintliga brottsutredningsstödet eller utvecklar ett nytt stöd. Skatteverket uppskattar att kostnaden för att utveckla det nuvarande brottsutredningsstödet kommer att uppgå till cirka fyra miljoner kronor ($1\,000 \text{ kronor} \times 1\,500 \text{ h} \times 2,5 \text{ it-utvecklare}$). Myndigheten bedömer utvecklingstiden till omkring 12 månader. Skatteverket har dock framfört att det långsiktigt kan vara mer kostnadseffektivt att ta fram ett helt nytt brottsutredningsstöd. Kostnaden för sådan utveckling beräknar myndigheten uppgår till åtta till tio miljoner kronor och tiden för att utveckla sådant stöd till cirka 18 månader.

Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten respektive Åklagarmyndigheten tar redan emot och skickar digitala handlingar mellan myndigheterna genom samverkan inom RD, Rättsväsendets digitalisering.

De digitala handlingarna når åklagarna vid Ekobrottsmyndigheten respektive Åklagarmyndigheten enbart genom deras it-system Cåbra. Om Skatteverket ges befogenhet att inleda och leda förundersökning kommer det it-stödet att behöva utvecklas ytterligare. Myndigheten har bedömt att den kostnaden bör kunna hanteras inom ordinarie budget. Ett sådant arbete skulle troligen ske inom RD.

Sammanfattningsvis bedömer alltså Skatteverket att en ordning där myndigheten får leda förundersökning kan förväntas medföra en engångskostnad för myndigheten om fem alternativt omkring tio miljoner kronor beroende på vilket alternativ för it-utveckling som väljs.

En möjlighet för Polismyndigheten att begära Skatteverkets biträde ska enligt förslaget ovan finnas endast i ärenden om folkbokföringsbrott. Den ökade arbetsbelastning en sådan möjlighet skulle innebära för Skatteverket kan inte väntas bli så betydande att det kan förväntas medföra behov av ytterligare anslag för Skatteverket. En ordning där Polismyndigheten får begära biträde av Skatteverket medför dock behov av omfattande teknisk utveckling för att möjliggöra effektivt utbyte av information mellan myndigheterna. Ett sådant arbete skulle troligen ske inom RD. Utveckling av möjlighet till bättre informationsutbyte mellan Polismyndigheten och Skatteverket har redan diskuterats inom RD, men inte prioriterats. Kostnaderna för sådan utveckling kan väntas bli betydande och beröra flera myndigheter.

Skatteverket har inte redogjort för några ökade kostnader för myndigheten om en ordning där Skatteverket får meddela strafföreläggande. En sådan ordning skulle naturligtvis komma att kräva vissa utbildningsinsatser från Skatteverket med medföljande kostnader. Även viss teknisk utveckling kan tänkas komma att vara nödvändig. Med anledning av den ytterst begränsade effekt sådan möjlighet för Skatteverket skulle innebära för myndigheten kan en sådan ordning inte förväntas medföra kostnader som inte ryms inom Skatteverket ekonomiska ramar.

En ordning med ytterligare en anmälningsskyldighet i folkbokföringslagen innebär att folkbokförda personer under straffansvar blir skyldiga att till Skatteverket anmäla ändrade förhållanden som inträffat i utlandet. Med beaktande av att det saknas information om omfattningen av förekomsten av att folkbokförda personer inte anmäler ändrade förhållanden går det inte att ange hur många till-

kommande folkbokföringsärenden hos Skatteverket samt brottsanmälningar av myndigheten som en sådan ordning årligen kan tänkas leda till. Skatteverket uppskattar dock att en ordning med ytterligare en anmälningsskyldighet för enskilda på sikt innebär endast en mindre ökning av ärenden, cirka 250 ärenden per år. Enligt Skatteverket kan dock ökningen av ärenden under året för införandet förväntas bli större, uppskattningsvis omkring 1 000 ärenden. Skatteverket har också framfört att myndigheten vid en reform behöver genomföra externa informationsinsatser. Skatteverket har bedömt att total kostnad för myndigheten blir omkring tre miljoner kronor. Nämnad kostnadsökning för Skatteverket torde rymmas inom myndighetens ekonomiska ramar.

Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

23 kap.

24 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om

1. fördelningen av uppgifter mellan allmänna åklagare och undersökningsledare vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket,

2. undersökningsledares verksamhet,

3. underrättelse enligt 18 a § första stycket, och

4. protokoll och anteckningar vid förundersökning.

Paragrafen innehåller en upplysning om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, kan meddela närmare föreskrifter beträffande vissa uppräknade frågor.

I *punkt 1* läggs Skatteverket till som en av myndigheterna med undersökningsledare vilket möjliggör att de verkställighetsföreskrifter som regeringen kan meddela med stöd av paragrafen kan avse fördelningen av uppgifter mellan allmän åklagare och undersökningsledare vid Skatteverket.

Förslaget till lag om ändring i skattebrottslagen (1971:69)

17 §

Förvaltningsmyndigheter som handlägger frågor om skatter eller avgifter ska göra anmälan till åklagaren så snart det finns anledning att anta att brott enligt denna lag har begåtts. Detta gäller dock inte om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd enligt denna lag eller om anmälan av annat skäl inte behövs.

Om Skatteverket får inleda förundersökning enligt 2 a § lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, får Skatteverket fullgöra anmälningsskyldigheten till en sådan särskild enhet inom myndigheten som ska medverka vid brottsutredning.

Har i lag eller förordning meddelats bestämmelse som avviker från föreskrifterna i första stycket gäller den bestämmelsen.

I paragrafen regleras vissa förvaltningsmyndigheters skyldigheter att göra anmälan till åklagaren så snart det finns anledning att anta att brott enligt denna lag har begåtts.

Det nya *andra stycket* innebär att Skatteverket inte behöver göra anmälan enligt första stycket till åklagare utan kan göra sådan anmälan till den enhet inom Skatteverket som medverkar vid brottsutredning. Den rätten gäller endast för sådana brott som Skatteverket får inleda förundersökning för.

Innehållet i *tredje stycket* är detsamma som innehållet i det tidigare andra stycket.

Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

27 a §

Den som är folkbokförd ska till Skatteverket anmäla en ny uppgift som beror på en händelse utanför Sverige och som gäller hans eller hennes namn, födelse-tid, medborgarskap, könstillhörighet eller civilstånd. Skyldigheten att anmäla en ny uppgift om civilstånd gäller endast den som är minst 18 år.

Anmälan ska göras inom en månad från händelsen eller från när den en-skilde fick kännedom om händelsen.

Anmälningsskyldigheten enligt första stycket gäller inte en svensk medborgare som har ändrat sitt namn i utlandet, om inte ändringen skett i Danmark, Finland eller Norge. Den gäller inte heller en svensk medborgare som förvärvar eller förlorar ett utländskt medborgarskap.

Genom paragrafen, som är ny, införs en ytterligare anmälningsskyldighet till Skatteverket för personer som är folkbokförda i Sverige.

I *första stycket* införs en utvidgad anmälningsskyldighet som omfattar nya uppgifter avseende den anmälningsskyldiges namn, födelse-tid, medborgarskap, könstillhörighet och civilstånd, och som beror på en händelse utanför Sverige. En händelse kan avse såväl en förändring av ett faktiskt förhållande eller tillstånd, t.ex. civilstånd i vissa fall, som en förändring som kommer till genom ett myndighetsbeslut, t.ex. namnbyte eller förvärv och förlust av medborgarskap. Skyldigheten att anmäla en ny uppgift gäller endast den som är folkbokförd i Sverige. Personer som är avregistrerade från folkbokföringen omfattas således inte av anmälningsskyldigheten.

Skyldigheten att anmäla ändrat civilstånd gäller endast den som är minst 18 år. Skälen är att den som är under 18 år inte får ingå äktenskap och att äktenskap som har ingåtts enligt utländsk i regel inte erkänns i Sverige om det vid tidpunkten för äktenskapets ingående skulle ha funnits hinder mot äktenskapet enligt svensk lag (se 2 kap. 1 § äktenskapsbalken och 1 kap. 8 a § lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap.).

Om ett ändrat förhållande gäller mer än en person gäller anmälningsskyldigheten för var och en av dem. Det kan vara fallet när två personer som är folkbokförda i Sverige ingår äktenskap i ett annat land. Ett ändrat förhållande kan följaktligen utlösa flera anmälningar till Skatteverket. Anmälningsskyldigheten kan dock uppfyllas t.ex. genom att en av makarna agerar ombud för den andra vid en anmälan om ändrat civilstånd. Anmälningsskyldigheten är uppfylld när uppgift om ändring lämnats in till Skatteverket. Anmälningsskyldigheten enligt första stycket är straffsanktionerad genom 42 §.

Enligt *andra stycket* ska anmälan göras inom en månad från händelsen eller från när den enskilde fick kännedom om händelsen. Sådana händelser som det här är fråga om sker i regel momentant och det kan förutsättas att de normalt blir kända för den anmälningsskyldige i samband med att de inträffar. Någon gång, t.ex. om ett beslut av en myndighet krävs, kan dock förhållandet bli känt för den enskilde först senare. I dessa fall räknas tiden från att den anmälningsskyldige får kännedom om beslutet.

Tredje stycket anger att anmälningsskyldigheten enligt första stycket för ändrade uppgifter om namn och medborgarskap innehåller vissa begränsningar. Skyldigheten att anmäla ändrad uppgift om namn gäller nämligen inte en svensk medborgare som har ändrat sitt namn i utlandet, om inte ändringen skett i Danmark, Finland eller Norge. Skälet är att lagen (2016:1013) om personnamn är tillämplig för svenska medborgare oavsett om de har hemvist i Sverige eller utomlands (se prop. 2015/16:180 s. 122). En svensk medborgare som i Sverige vill byta namn till ett som han eller hon har förvärvat i utlandet måste alltså normalt ansöka om namnbyte hos Skatteverket i enlighet med reglerna i lagen om personnamn. Lagen om personnamn gäller dock inte för en person som är svensk medborgare och som har hemvist i Danmark, Finland eller Norge (se 31 § lagen om personnamn). Vidare gäller enligt tredje stycket anmälningsskyldigheten inte heller en svensk medborgare som förvärvar eller förlorar ett utländskt medborgarskap. Det beror på att Skatteverket inte registrerar uppgifter om utländska medborgarskap som en svensk medborgare har (se prop. 1990/91:53 s. 40 och RÅ 2002 ref. 93).

29 a §

En anmälan enligt 27 a § ska innehålla följande uppgifter:

1. *anmälarens namn och personnummer,*
2. *vilket förhållande som ändrats, och*
3. *datum för ändringen av förhållandet.*

En anmälan som även rör en annan person ska dessutom innehålla följande uppgifter om den personen:

1. *namn,*
2. *personnummer eller födelsetid, och*
3. *medborgarskap.*

Genom paragrafen, som är ny, införs bestämmelser om vilka uppgifter en anmälan till Skatteverket enligt 27 a § om ett ändrat förhållande som inte är kopplat till flyttning ska innehålla.

De uppgifter som en anmälan ska innehålla avser att möjliggöra identifikation av anmälaren och andra personer i de fall sådana berörs, samt i förekommande fall bedöma giltigheten av en utländsk vigsel eller äktenskapsupplösning. För att möjliggöra ändring eller tillägg av rätt uppgift ska anmälan också innehålla information om vilken uppgift som ändrats och när ändringen inträffade.

30 §

För barn under 18 år ska anmälan enligt 25, 26 första eller andra stycket, 27 eller 27 a § göras av barnets vårdnadshavare. Barn som har fyllt 16 år har dock rätt att själv göra sådan anmälan.

För barn under 18 år får ansökan enligt 16 § göras av endast en vårdnadshavare, om syftet med ansökningen är att skydda mot den andre vårdnadshavaren.

För barn under 18 år får ansökan enligt 16 § göras av socialnämnden, om barnet vårdas med stöd av ett lagakraftvunnet beslut enligt 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och syftet med ansökningen är att skydda barnet

1. mot båda vårdnadshavarna eller, om barnet endast har en vårdnadshavare, mot vårdnadshavaren,

2. mot den ena vårdnadshavaren när den andre vårdnadshavaren inte vill eller förmår skydda barnet, eller

3. mot en annan person än vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna när vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna inte vill eller förmår skydda barnet.

Genom en ändring i *första stycket* regleras att också anmälan enligt 27 a § om ändrade förhållanden för barn under 18 år ska göras av barnets vårdnadshavare. Vid gemensam vårdnad krävs att båda vårdnadshavarna anmäler det ändrade förhållandet. Liksom gäller övriga anmälningsskyldigheter för enskilda får en anmälan enligt 27 a § göras av barnet själv om han eller hon har fyllt 16 år.

Andra och tredje styckena är oförändrade.

42 §

Den som lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för folkbokföringsbrott till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 25, 26, 27 och 27 a §§.

Är brottet med hänsyn till att brottsligheten utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars att anse som grovt, döms för grovt folkbokföringsbrott till fängelse i högst två år.

Om en försening vid anmälan om flyttning varit av mindre betydelse ska det inte dömas till ansvar. Inte heller i annat fall som med hänsyn till omständigheterna är att bedöma som ringa ska det dömas till ansvar.

Paragrafen innehåller straffbestämmelser.

Genom ett tillägg i *första stycket* utökas straffansvaret för folkbokföringsbrott. Tillägget tar sikte på den som underlåter att fullgöra sin anmälningsskyldighet enligt 27 a § folkbokföringslagen.

Tillägget föranleder inga förändringar i de bedömningar som följer av straffbestämmelsen.

Andra stycket är oförändrat.

Författningskommentar till ändringarna i *tredje stycket* finns i kapitel 32, eftersom dessa ändringar följer av utredningens ställningstaganden. I fråga om situationer som skulle kunna aktualiseras som ringa fall med anledning av införandet av en ny anmälningsskyldighet i 27 a § kan nämnas den situationen att en person under 18 år själv anmäler ändrade förhållanden. Utgångspunkten vid ändrade förhållanden för barn är att det är vårdnadshavare som är anmälningsskyldiga, och således de som kan drabbas av straffansvar enligt 42 §. När ett barn över 16 år har anmält ändrade förhållanden är en anmälan från vårdnadshavare inte längre nödvändig. Att vårdnadshavare i sådana fall inte också anmäler samma sak torde därför regelmässigt vara ringa fall, och således inte straffbart.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:419) om brottsofferfond

1 §

Den som döms för ett eller flera brott ska, om svårare straff än penningböter ingår i straffskalan för något av brotten, i domen åläggas att betala en avgift på 1 000 kronor. Detsamma gäller när fråga om ansvar för brott tas upp genom strafföreläggande.

Avgift ska inte tas ut om påföljdseftergift meddelas.

Paragrafen reglerar brottsofferfondavgiftens storlek och avgränsar den personkrets som ska åläggas att betala avgift till brottsofferfonden.

I *andra meningen första stycket* utgår orden ”av åklagare”. Med den justeringen följer att inte bara när åklagare utfärdat strafföreläggande utan också när tjänsteman vid Skatteverket gjort det ska brottsofferfondavgift tas ut. Åklagaren eller tjänstemannen vid Skatteverket ska då självant fatta beslut om avgift till brottsofferfonden och ta in detta i strafföreläggandet.

I övrigt är paragrafen oförändrad.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

2 §

Åklagare eller Polismyndigheten som leder en förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken får vid undersökningens verkställande anlita biträde av Skatteverket.

Åklagaren får begära biträde av Skatteverket också i fråga om utredning av brott innan förundersökning har inletts och vid utredning om självständigt förverkande.

Skatteverket får inte verkställa beslut om tvångsmedel eller tvångsmedelsliknande åtgärder utöver vad som följer av 3–4 f §§.

I paragrafen regleras åklagares och Polismyndighetens befogenhet att begära biträde av Skatteverket vid utredning av brott innan och efter en förundersökning har inletts. Paragrafen innehåller också en bestämmelse om att Skatteverkets befogenhet att verkställa tvångsmedel inte få gå utöver vad som anges i lagen.

Genom ett tillägg i *första stycket* får Polismyndigheten som leder en förundersökning möjlighet att anlita biträde av Skatteverket. Behörigheten för Polismyndigheten att begära Skatteverkets biträde omfattar, till skillnad från för åklagare, inte s.k. förutredningar vilket följer av att *andra stycket* är oförändrat.

Författningskommentar till ändringarna i *tredje stycket* finns i kapitel 32, eftersom dessa ändringar följer av utredningens ställningstaganden.

2 a §

Skatteverket får inleda förundersökning om brott som anges i 1 § första stycket. Om saken inte är enkel ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagare ska också överta ledningen av förundersökningen om den misstänkte vid brottet var under 21 år eller om det behövs av särskilda skäl.

Skatteverket ska förordna särskild befattningshavare vid myndigheten att fullgöra Skatteverkets uppgifter som undersökningsledare.

När Skatteverket leder en förundersökning ska det som sägs i rättegångsbalken om undersökningsledare gälla den som myndigheten har utsett att fullgöra den uppgiften.

När Skatteverket leder en förundersökning får undersökningsledare där anlita biträde av Polismyndigheten för att genomföra den.

Paragrafen, som är ny, reglerar Skatteverkets rätt att inleda förundersökning.

Enligt *första stycket* får Skatteverket inleda förundersökning om brott som anges i 1 § första stycket, dvs. brott i brottskatalogen som Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet enligt lagen omfattar.

Ledningen av förundersökningen tas över av en åklagare så snart det finns någon skäligen misstänkt, om saken inte är enkel. Det motsvarar vad som gäller enligt 23 kap. 3 § första stycket 3 rättegångsbalken. Det beror på omständigheterna i det enskilda fallet om en förundersökning kan anses vara enkel. Vid bedömningen ska hänsyn tas till sådana omständigheter som hur den misstänkte ställer sig till misstankarna, hur omfattande de återstående utredningsuppgifterna kan beräknas bli, deras karaktär och behovet av att använda tvångsmedel samt hur allvarlig brottslighet det är fråga om. Både hur juridiskt komplicerat brottet är och hur komplicerad utredningen är spelar in. Skatteverket kan självständigt slutföra en förundersökning som är enkel.

Åklagare ska också överta ledningen om den misstänkte vid brottet var under 21 år eller när det behövs av särskilda skäl. Särskilda skäl kan föreligga om det krävs annat beslut av domstol än enbart förordnande av offentlig försvarare eller om det krävs internationell rättslig hjälp.

Den behörighet som Skatteverket har påverkar inte åklagares behörighet. Behörigheten är således delad. Om Skatteverket och åklagaren har delade meningar om vem som ska leda förundersökningen är det åklagaren som avgör frågan.

Av *andra stycket* framgår att Skatteverket ska förordna särskild befattningshavare i myndigheten att fullgöra Skatteverkets uppgifter som förundersökningsledare. På så sätt säkerställs att endast tjänstemän vid Skatteverket med tillräcklig kompetens och integritet är förundersökningsledare. Lämplig bakgrund för en förundersökningsledare vid Skatteverket är att denne är jurist eller har annan lämplig utbildning eller erfarenhet.

I *tredje stycket* föreskrivs att det som gäller för undersökningsledare i rättegångsbalken gäller för den som av Skatteverket har utsetts att fullgöra den uppgiften. En undersökningsledare vid Skatteverket får således besluta bland annat att lägga ned förundersökningen (23 kap. 4 § rättegångsbalken), att hålla förhör med var och en som kan antas lämna upplysningar av betydelse för utredningen (23 kap.

6 § rättegångsbalken), att hämta någon till förhör (23 kap. 7 § rättegångsbalken), att hålla kvar någon för ytterligare förhör (23 kap. 9 § rättegångsbalken) och att inhämta yttrande från sakkunnig (23 kap. 14 § rättegångsbalken). En undersökningsledare får också besluta om beslag (27 kap. 4 § rättegångsbalken), husrannsakan (28 kap. 4 § rättegångsbalken), genomsökning på distans (28 kap. 10 d § rättegångsbalken), kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 13 § rättegångsbalken), om det i det enskilda fallet finns rättsliga förutsättningar för det. En undersökningsledare vid Skatteverket har även samma skyldigheter som en annan undersökningsledare. Det innebär bland annat skyldighet att se till att förundersökningen bedrivs med iakttagande av objektivitet och hänsyn (23 kap. 4 § rättegångsbalken), att offentlig försvarare förordnas när det är aktuellt (23 kap. 5 § rättegångsbalken), att den som är skäligen misstänkt får insyn i förundersökningen (23 kap. 18–18 b och 21 a §§ rättegångsbalken), att protokoll förs över förundersökningen (23 kap. 21 § rättegångsbalken och 20 § förundersökningskungörelsen [1947:948]) och att underrättelser lämnas till de personer eller myndigheter som har rätt till det enligt 12, 14 och 14 a §§ förundersökningskungörelsen. Hänvisningen till rättegångsbalken innebär att undersökningsledaren även är skyldig att följa bestämmelserna i andra författningar som innehåller bestämmelser om förundersökning, exempelvis kungörelsen (1969:590) om ersättning vid förundersökning i brottmål.

Enligt *fjärde stycket* får en undersökningsledare vid Skatteverket anlita biträde av Polismyndigheten för att genomföra den. Exempel på utredningsåtgärder där Skatteverket har behov av biträde av Polismyndigheten är åtgärder där det finns risk för våld mot person. Så är ofta fallet om en enskild inte medverkar frivilligt till en viss åtgärd. Det gäller såväl om handlandet riktas mot en misstänkt eller mot någon annan, t.ex. ett vittne. En situation där risk för våld ofta finns och som kräver en polismans deltagande är när den som kallas till förhör inte inställer sig och hämtning till förhör sker. Andra situationer är när en person som ska förhöras inte hörsammar en uppmaning att tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning, vid genomsökning på distans där det finns risk för våld mot person och vid husrannsakan.

10 §

Särskilt förordnade befattningshavare vid Skatteverket får utfärda straffföreläggande för brott som anges i 1 § första stycket när Skatteverket självständigt har lett brottsutredningen, om det är uppenbart att brottets straffvärde svarar mot böter och att brottet inte ska föranleda någon annan påföljd.

Vid utfärdande av straffföreläggande enligt första stycket ska det som sägs i 48 kap. rättegångsbalken gälla i tillämpliga delar.

Bestämmelsen i första stycket inskränker inte allmän åklagares beslutanderätt.

I mål om klagan på straffföreläggande som är utfärdat av Skatteverket är allmän åklagare motpart till den misstänkte.

Paragrafen, som är ny, reglerar Skatteverkets rätt att utfärda straffföreläggande och vem som är motpart i mål om klagan på sådant föreläggande.

I första stycket tydliggörs att det hos Skatteverket finns vissa särskilt förordnade befattningshavare som har rätt att utföra uppgiften. I stycket anges genom hänvisning till brottskatalogen i 1 § i lagen uttömmande vilka brott som Skatteverket får utfärda straffföreläggande för. Vidare krävs för Skatteverkets behörighet att myndigheten självständigt har lett brottsutredningen. Ytterligare en förutsättning för Skatteverkets behörighet är att det är uppenbart att brottets straffvärde svarar mot böter och att brottet inte ska föranleda någon annan påföljd. Om det finns minsta tvekan om påföljdsvalet ska ärendet lämnas över till allmän åklagare.

Av andra stycket framgår att vid utfärdande av straffföreläggande enligt första stycket ska det som sägs i 48 kap. rättegångsbalken gälla i tillämpliga delar. I nämnt kapitel finns bestämmelser om både straffföreläggande och föreläggande av ordningsbot. De bestämmelserna som avser straffföreläggande ska gälla när Skatteverket utfärdar sådana.

Tredje stycket reglerar förhållandet mellan allmän åklagare och Skatteverket. Av stycket framgår att den behörighet som Skatteverket har inte påverkar allmän åklagares behörighet. Behörigheten är således delad.

I fjärde stycket tydliggörs att Skatteverket inte är motpart i mål om klagan på straffföreläggande. I stället är det allmän åklagare som är motpart till klaganden. I övrigt gäller reglerna i 59 kap. rättegångsbalken vid klagan över straffföreläggande.

11 §

Om den misstänkte inte har godkänt ett strafföreläggande eller om det är tveksamt om den misstänkte har godkänt ett strafföreläggande, ska ärendet överlämnas till åklagare för prövning.

Paragrafen är ny. Den reglerar handläggning av icke-godkända strafförelägganden och s.k. orena godkännanden av ett strafföreläggande.

Av bestämmelsen framgår att om den misstänkte inte har godkänt ett strafföreläggande eller om det är tveksamt om den misstänkte har godkänt ett strafföreläggande, ska ärendet överlämnas till allmän åklagare för prövning. Skatteverket har inte rätt att väcka talan. Ett strafföreläggande som inte har godkänts måste följaktligen överlämnas till åklagare för ställningstagande om åtal ska väckas eller inte. Vidare är det praktiskt att åklagare i ett sammanhang kan ta ställning till om strafföreläggandet har godkänts eller, om det bedöms inte ha godkänts, om åtal ska väckas.

12 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om Skatteverkets verksamhet att utreda och lagföra brott.

Paragrafen är ny.

Enligt paragrafen får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om Skatteverkets verksamhet att utreda och lagföra brott. Sådana föreskrifter kan exempelvis reglera vilka tjänstemän på Skatteverket som ska få fatta vissa beslut eller inneha vissa befogenheter och vilka krav på krav på utbildning som ställs.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppgifter – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknads-politiska verksamheten. [74]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]
- Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]
- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]
- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]
- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]
- Säkrare tivoli. [40]
- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]
- Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]
- Tryggare idrottsarrangemang. [46]
- Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]
- Ökad insyn i politiska processer. [52]
- Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]
- Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]
- Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]
- Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]
- En mer flexibel hyresmarknad. [65]
- En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska väståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. [71]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig
resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i
havsområden utanför nationell
jurisdiktion. [36]