



RPS

RiR 2024:12

Vem där

– fastställande av identitet vid statliga myndigheter

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2024:12

ISBN 978-91-7086-690-6

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2024

Beslutad: 2024-05-21
Diarienummer: 2022/1206
RiR 2024:12

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Vem där

– fastställande av identitet vid statliga myndigheter

Riksrevisionen har granskat fastställande av identitet vid statliga myndigheter. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter.

Riksrevisionsdirektören Claudia Gardberg Morner har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Anders Berg har varit föredragande. Revisorn Elisabeth Rydberg, revisorn Maria Westerlind och enhetschefen Anna Hessel har medverkat i den slutliga handläggningen.

Claudia Gardberg Morner

Anders Berg

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet, Justitiedepartementet och Socialdepartementet

Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Statens servicecenter

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	15
1.5 Disposition	16
2 Bakgrund	18
2.1 Att fastställa en identitet kan ha fyra olika innebörder	18
2.2 Centrala identitetsbegrepp som används i rapporten	19
2.3 Myndigheterna har olika ansvar för att fastställa identiteten på personer som kommer till Sverige	20
2.4 Det finns olika metoder för att fastställa identiteten	23
3 Migrationsverket	25
3.1 Migrationsverket ansvarar för ärenden om asyl, uppehållstillstånd och medborgarskap	26
3.2 Migrationsverket har heltäckande tillståndsprocesser men i äldre ärenden finns risk för felaktig identitet	28
3.3 Migrationsverket kan effektivisera processerna för att fastställa identiteten på asylsökande	32
3.4 Handböcker och metodstöd är överlag tydliga	35
3.5 Kompetensutveckling och stödfunktioner brister	36
3.6 Det finns teknisk utrustning och databaser men hinder för att spara och dela information	39
3.7 Förutsättningar för att fastställa identitet varierar mellan ärendeslag	41
4 Polismyndigheten	42
4.1 Polismyndigheten möter bara en del av personerna som kommer till Sverige	42
4.2 Polismyndigheten bedömer id-handlingars äkthet	44
4.3 Vissa metoddokument finns, men mer efterfrågas	47
4.4 Utbildning brister och stödfunktioner är underutnyttjade	48
4.5 Polismyndigheten har ingen miniminivå för teknisk utrustning	50
5 Skatteverket och Statens servicecenter	52
5.1 Identitetsuppgifter i folkbokföringsdatabasen centrala för hela samhället	52
5.2 Skatteverket ansvarar för att fastställa identiteten	53
5.3 Statens servicecenter kontrollerar identiteten i praktiken	54
5.4 Falska och felaktiga identiteter har folkbokförts	56
5.5 Gällande regelverk och rutiner säkerställer inte att identiteten som registreras i folkbokföringsdatabasen är korrekt och unik	57
5.6 Vissa utmaningar vad gäller utbildning och kompetensförsörjning	61
5.7 Teknisk utrustning och databaser för att kontrollera äkthet finns men behov av ytterligare åtgärder	63

6	Försäkringskassan	67
6.1	Försäkringskassan administrerar en stor del av socialförsäkringarna i Sverige	67
6.2	Försäkringskassan utgår som huvudregel från den identitet Skatteverket fastställt	68
6.3	Verifiering sker normalt med e-legitimation men innebär risk för att förmåner inte betalas ut till rätt person	68
6.4	Fastställande av grundidentitet sker vid begäran av samordningsnummer	69
6.5	Mycket begränsat med stöd, utbildning och teknisk utrustning för att kontrollera identitet	70
7	Pensionsmyndigheten	73
7.1	Höga utbetalningar och sårbarhet för storskaliga identitetsmissbruk	73
7.2	Utgår från Skatteverkets uppgifter men fastställer grundidentiteten i vissa ärenden	74
7.3	Inga kontroller vid verifiering utöver de säkerhetskrav som föreskrivs av utfärdare av e-legitimation	75
7.4	Begränsad möjlighet att på egen hand kontrollera identitetshandlingarna vid begäran om samordningsnummer	76
7.5	Det finns ingen särskild utbildning eller teknisk utrustning för att värdera äktheten i id-handlingarna	78
8	Samverkan mellan myndigheter	79
8.1	Myndigheterna delar information för fastställande av identitet men önskar mer utbyte	79
8.2	Långtgående myndighetsgemensamma initiativ om ökat samarbete men ännu begränsad effekt i verksamheten	85
9	Regeringen	88
9.1	Regeringen har vidtagit åtgärder som gett bättre förutsättningar för myndigheternas arbete att fastställa identitet men har inte sett över ansvarsfördelningen	88
9.2	Förbättrade möjligheter att dela information mellan myndigheterna	89
9.3	Regeringen har gett myndigheterna i uppdrag att stärka id-arbetet	90
9.4	Id-frågan har regelbundet tagits upp i myndighetsdialoger	91
9.5	Avslutade och pågående utredningar kan innebära ytterligare förändringar	92
9.6	Andra länder har valt att inrätta ett gemensamt nationellt expertorgan för id-frågor	94
10	Slutsatser och rekommendationer	95
10.1	Processer är inte tillräckligt effektiva för att fastställa en korrekt och unik identitet	95
10.2	Inte tillräckligt effektivt informationsutbyte mellan myndigheterna	99
10.3	Mer behöver göras från regeringens sida	100
10.4	Rekommendationer	102
	Ordlista	104
	Referenslista	106
	Bilaga 1. Genomförda intervjuer	116
	Bilaga 2. Databaser tillgängliga för handläggare	118

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns en bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagan kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 3. Internationell jämförelse

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat myndigheternas arbete med att fastställa identiteten på personer som kommer till Sverige. De granskade myndigheterna är Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Statens servicecenter, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Riksrevisionens övergripande bedömning är att myndigheternas insatser inte är tillräckligt effektiva för att säkerställa att en korrekt och unik identitet fastställs.

De identifierade bristerna kan få konsekvenser för flera olika områden. Det gäller bland annat möjligheten att säkerställa att bara de som har rätt till uppehållstillstånd i Sverige beviljas det, liksom att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder, via folkbokföringen. Bristerna kan också medföra risker för identitetsrelaterad brottslighet, hot mot Sveriges säkerhet och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Regelverk och processer säkerställer inte att korrekta grundidentiteter fastställs

Om en identitet inte fastställs korrekt när en person som kommer till Sverige har sin första myndighetskontakt, kan det få stora konsekvenser. Den identitet som fastställs då ligger oftast till grund för andra myndigheters beslut.

Migrationsverket, Skatteverket och Statens servicecenter har viktiga roller för att en korrekt och unik grundidentitet ska kunna fastställas. Särskilt i Migrationsverkets handläggning av asylärenden finns risker, eftersom Sveriges internationella åtaganden att bereda människor skydd innebär att identiteten, eller beroende på skyddsskälens karaktär, nationaliteten bara behöver göras sannolik. Att id-handlingar oftast saknas innebär risker för att en korrekt identitet inte fastställs. Riksrevisionen bedömer därför att Migrationsverket behöver förstärka sitt arbete med att asylsökande ska lämna in id-handlingar tidigt i processen när detta är möjligt.

Myndigheternas processer säkerställer inte heller att identitetsuppgifterna i folkbokföringsdatabasen blir korrekta och unika. För det första påverkar brister hos Migrationsverket Skatteverkets beslut. För personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige fungerar nämligen Migrationsverkets bedömning av identitet som utgångspunkt för vilken identitet Skatteverket fastställer. För det andra visar granskningen att det dessutom finns brister i kompetens samt i teknisk utrustning och digitalt systemstöd hos Skatteverket och Statens servicecenter som påverkar Skatteverkets möjlighet att fastställa en korrekt och unik identitet. Det blir särskilt allvarligt när det gäller EES-medborgare, då Skatteverket oftast är första och enda myndighet som fastställer en grundidentitet för dessa personer.

I folkbokföringsärenden är det formellt Skatteverket som fastställer identiteten, men

servicehandläggare på Statens servicecenter som på uppdrag av Skatteverket utför det praktiska arbetet med att kontrollera identitetshandlingarna och att de hör ihop med personen. Ansvaret att utföra sådana kontroller är enligt Riksrevisionens bedömning inte tydligt formulerat i författning eller det avtal som reglerar vilka uppgifter Statens servicecenter ska utföra på Skatteverkets uppdrag. Det är också oklart hur väl Statens servicecenters identitetskontroller och rapportering av avvikelser till Skatteverket fungerar, eftersom Skatteverket inte följer upp hanteringen.

Risk för felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen på grund av utnyttjade identiteter

Det finns stora risker i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens arbete med att säkerställa att en person som ansöker om förmåner faktiskt är den hen utger sig för att vara. Insatserna för att identifiera felaktiga utbetalningar på grund av utnyttjade identiteter är inte tillräckliga. De tekniska lösningar som används för att styrka identiteten är sårbara, eftersom de inte kan förhindra att en annan person tar över identiteten. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten förlitar sig i stort på att den som loggar in och ansöker om förmån med e-legitimation är den hen utger sig för.

Myndigheterna säkerställer inte tillräckligt med kompetens och expertstöd

Myndigheterna har sammantaget inte tillräcklig tillgång till kompetens för att säkerställa att de fastställer identitet korrekt. Det är viktigt att myndigheterna säkerställer att personal som arbetar med dokumentgranskning får både utbildning och möjlighet att arbeta med detta i tillräcklig utsträckning för att både uppnå och upprätthålla tillräcklig kompetens. Flera myndigheter har gjort satsningar för att stärka kompetensen, men specialistkompetens inom id-området är en bristvara nationellt. Granskningens internationella jämförelse visar att Danmark och Norge infört särskilda id-center, som fungerar som nationella expertorgan för identitetsfrågor.

Brister i myndigheternas informationsutbyte

Myndigheterna har rutiner för informationsutbyte och har tagit olika initiativ för kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Samtidigt finns behov av ökat informationsutbyte hos samtliga myndigheter för att förbättra fastställande av korrekta grundidentiteter och upptäckande av felaktiga och falska identiteter. Det gäller särskilt samverkan mellan Skatteverket och Polismyndigheten. I de fall Polismyndigheten möter personer som vill ansöka om asyl har Migrationsverket också behov av att Polismyndigheten gör mer för att omhänderta id-handlingar.

Bristande förutsättningar att lagra, dela och söka på biometrisk information

Granskningen visar att myndigheterna har behov av ytterligare möjligheter att lagra, dela och söka på biometrisk information för att minska risken för fel vid fastställande av identitet. Regeringen har också vidtagit och initierat en del åtgärder som sammantaget syftar till att förbättra dessa möjligheter. Samtidigt finns det tydliga begränsningar som följer av internationell rätt för i vilken utsträckning det är möjligt att utöka möjligheterna att lagra, dela och söka på biometrisk information. Om möjligheterna till en mer systematisk insamling av biometri ökas kan dessutom riskerna öka för att uppgifterna sprids till obehöriga, till exempel vid hackerattacker. Det är därför viktigt att sådana begränsningar och risker beaktas vid eventuella förändringar av regelverket.

Bristande implementering av nya regler om samordningsnummer och kontroller vid folkbokföring

Myndigheterna har haft problem med att implementera de lagändringar som riksdagen beslutat om för att stärka folkbokföringen och systemet för samordningsnummer. Det gäller till exempel Skatteverkets möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter vid anmälan om inflyttning eller ansökan om samordningsnummer samt Försäkringskassans implementering av lagändringarna för att kunna särskilja olika nivåer av säkerhet på identiteten för samordningsnummer. Problemen innebär att effekten som ändringarna är tänkta att ge försenas eller uteblir.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Överväg att samla nationell expertis inom id-frågor i en myndighetsövergripande stödfunktion.
- Se över Statens servicecenters uppdrag i arbetet med att fastställa identitet.
- Följ upp myndigheternas implementering av de lagändringar som syftar till att stärka folkbokföringen och systemet för samordningsnummer, särskilt:
 - möjligheten att kontrollera biometriska uppgifter i identitetshandlingar i samband med flytt till Sverige och ansökan om samordningsnummer
 - möjligheten att avregistrera falska identiteter från folkbokföringsdatabasen
 - införandet av olika identitetsnivåer på samordningsnummer samt möjlighet att vilandeförklara samordningsnummer.

- Ge berörda myndigheter i uppdrag att utveckla metoder för att förhindra att förmåner betalas ut till utnyttjade identiteter.
- Ge Polismyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket ett samverkansuppdrag att identifiera och åtgärda förekomsten av falska eller felaktiga identiteter i myndigheternas register.

Till Försäkringskassan

- Skapa möjlighet att ta del av och tillgängliggör uppgifterna som Skatteverket aviserar om samordningsnummer.

Till Migrationsverket

- Säkerställ tillgång till nödvändig kompetens och expertstöd hos myndigheten.
- Utveckla arbetet med att få fram id-handlingar och fastställa identitet så tidigt som möjligt i asylärenden.
- Säkerställ att fastslagen utrustning finns tillgänglig på samtliga kontor och utlandsmyndigheter som arbetar med fastställande av identitet.

Till Polismyndigheten

- Öka kompetensen hos poliser i yttre tjänst vad gäller att fastställa identitet.
- Säkerställ att dokumentteknisk kompetens finns tillgänglig och nyttjas i de ärenden där den behövs.
- Säkerställ att medarbetare i yttre tjänst har tillgång till nödvändig teknisk utrustning för att kunna fastställa identitet.
- Förbättra arbetet med att fastställa identiteten på personer som söker asyl vid kontakt med Polismyndigheten och samverkan med Migrationsverket i denna fråga.

Till Skatteverket

- Utveckla uppföljning av arbetet med identitetskontroller och rapportering av avvikelser.
- Säkerställ i samråd med Statens servicecenter att berörd personal erbjuds tillräckligt med utbildning för att fastställa identitet i ärenden om folkbokföring och ansökan om samordningsnummer.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Den ökade internationella rörligheten och digitaliseringen medför höga krav på svenska myndigheter gällande hur de fastställer identiteten på de personer som kommer till Sverige. Om rutinerna brister kan det få stora följdverkningar för andra myndigheters beslut och för samhället i stort. En felaktigt fastställd identitet kan innebära risker, till exempel att personer beviljas inresa till Sverige och uppehållstillstånd i landet på felaktiga grunder. Det kan också möjliggöra identitetsrelaterad brottslighet och ytterst hota Sveriges säkerhet. Även felaktiga utbetalningar från socialförsäkringarna har kopplats ihop med identitetsbedrägerier, särskilt i form av så kallade utnyttjade identiteter. Om ersättningar från socialförsäkringarna betalas ut felaktigt på grund av utnyttjade identiteter kan kostnaderna för statskassan bli mycket stora. Bedrägerier kopplade till verifieringen av identitet hos personer som invandrat från EES¹ har beskrivits som en riskfaktor.² Data som Riksrevisionen sammanställt om olika förmånsslag som betalas ut av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, visar att omfattningen av de förmåner som betalas ut till EES-medborgare uppgick till närmare 115 miljarder kronor för åren 2011–2021. Även om en mindre andel av dessa utbetalningar skulle ske på felaktig grund kopplat till fastställande av identitet rör det sig om betydande belopp.³

Granskningen syftar till att identifiera brister och förbättringspotential hos enskilda myndigheter, men också att identifiera förbättringsåtgärder som sträcker sig över myndighetsgränserna. I det ingår också att bedöma om fördelningen av ansvar mellan myndigheterna är utformade på ett effektivt sätt.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är:

Är de statliga insatserna för att fastställa identitet på personer som kommer till Sverige effektiva?

¹ EES: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet där Europeiska unionens medlemsstater samt Island, Liechtenstein och Norge ingår.

² SOU 2020:35, s. 144.

³ Beräkningarna är baserade på data från SCB:s register Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (Lisa). Beräkningen omfattar följande förmåner:
Pensionsmyndigheten: inkomstpension, garantipension, tilläggs pension, särskilt pensionstillägg, premiepension, efterlevandepension, bostadstillägg på hushållsnivå, äldreförsörjningsstöd.
Försäkringskassan: handikappersättning/merkostnadsersättning, underhållstöd, bostadsbidrag på hushållsnivå, bostadstillägg på hushållsnivå, boendetillägg, barnbidrag, sjukpenning, sjukersättning, sjukbidrag, arbetsskadeersättning, arbetsskadesjukpenning, rehabiliteringsersättning, rehabiliteringspenning, aktivitetsstöd vid utbildning, utvecklingsersättning, smittbärarsjukpenning, förtidspension, aktivitetsersättning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning.

För att besvara den övergripande revisionsfrågan används nedanstående delfrågor:

- Har myndigheterna effektiva processer som bidrar till att en korrekt och unik identitet fastställs?
- Samverkar berörda myndigheter om fastställande av identitet på ett sätt som bidrar effektivt till måluppfyllelse?
- Har regeringen genom sin styrning bidragit till att upprätta ett effektivt system för fastställande av identitet?

Granskningsobjekt är regeringen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Statens servicecenter, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

1.2.1 Avgränsningar

Med begreppet ”personer som kommer till Sverige” avser vi dels EES-medborgare som kommer till Sverige för att arbeta, söka jobb, studera, följa med en anhörig eller av annan anledning har avsikten att vistas i Sverige under en längre period, dels tredjelandsmedborgare som är skyddsbehövande (som söker asyl), anhöriginvandrarare, arbetskraftsinvandrare och studerande. Däremot exkluderar granskningen hanteringen av viseringar för exempelvis besök eller kortare turist- eller affärsresor samt skyddssökande enligt massflyktsdirektivet.

Granskningens fokus ligger på ett antal centrala situationer där identiteten på en person som kommit till Sverige behöver fastställas och resultatet av kontrollen eller utredningen kan få inverkan på andra myndigheters beslut och/eller samhället i stort. I korthet omfattar det:

- ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd (Migrationsverket huvudansvarig)
- gränskontroll och inre utlänningskontroll (Polismyndigheten huvudansvarig)
- anmälan om flytt till Sverige eller ansökan om samordningsnummer (Skatteverket huvudansvarig med hjälp av Statens servicecenter)
- ansökan om förmån från socialförsäkringen och registrering hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten (Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten huvudansvariga)
- ansökan om medborgarskap (Migrationsverket huvudansvarig).

Även i återvändandeprocessen är fastställande av identitet central, för både Migrationsverket och Polismyndigheten. Riksrevisionen har dock valt att fokusera mindre på dessa processer, eftersom det då handlar om personer som lämnar, snarare än kommer till, Sverige. Vi granskar inte heller processerna för utfärdande av fysiska och digitala legitimationer.⁴

⁴ Frågan om behovet av statlig legitimation och e-legitimation har behandlats i en utredning från 2019 och frågan om en statlig e-legitimation är också föremål för en nyligen tillsatt utredning, se SOU 2019:14 samt dir. 2022:142.

Granskningen omfattar i huvudsak år 2018–2022. Våra iakttagelser om myndigheternas processer avser dock främst hur dessa var utformade vid tidpunkten för genomförandet av denna granskning.

1.3 Bedömningsgrunder

Effektivitet i de statliga insatserna för att fastställa identitet är en förutsättning för att uppnå riksdagens mål inom fyra områden.

För det första är fastställande av identitet inom folkbokföringen en del av arbetet för att nå riksdagens mål om *att bidra till ett väl fungerande samhälle*.⁵ Att uppgifterna i folkbokföringen speglar befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden anges vara en förutsättning för att samhällsfunktioner ska ha ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.⁶

För det andra är en fungerande process för att fastställa identitet viktig för att minska risken för identitetsbedrägerier. Det kan i sin tur kopplas till riksdagens kriminalpolitiska mål *att minska brottsligheten och öka människors trygghet*.⁷

För det tredje är frågan om fastställande av identitet också central för att uppnå riksdagens mål om att *utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar minska och fel motverkas*.⁸ Att identiteten på utlänningar som befinner sig i Sverige fastställs anges dessutom vara centralt ur ett säkerhetsperspektiv.⁹

1.3.1 Delfråga 1: Har myndigheterna effektiva processer som bidrar till att en korrekt och unik identitet fastställs?

För förvaltningsmyndigheter gäller allmänt att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.¹⁰ Myndigheterna ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.¹¹

Vi granskar inte den faktiska handläggningen inom respektive område, men däremot hur processen är utformad. Därmed granskar vi att grundläggande förutsättningar för ett korrekt fastställande av identitet finns hos respektive myndighet i form av till exempel styrande och stödjande dokument, utbildningar och teknisk utrustning.

Det finns för de områden och de myndigheter som omfattas av granskningen inte något gemensamt krav på att identiteten ska vara fastställd. Vidare finns det inte

⁵ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 3, s. 11, bet. 2017/18:SkU1, rskr. 2017/18:78.

⁶ Prop. 2022/23:1, utgiftsområde 3, s. 11.

⁷ Prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:juU1, rskr. 1997/98:87 och prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 4, s. 11.

⁸ Prop. 2020/21:1, utgiftsområde 2, bet. 2020/21:FiU2, rskr. 2020/21:150.

⁹ Prop. 2020/21:159 s. 11, bet. 2020/21:SfU24, rskr. 2020/21:299.

¹⁰ Se 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900).

¹¹ Se 23 § förvaltningslagen.

heller någon legal definition av vad som avses med detta begrepp. Vad som gäller för enskilda myndigheter och områden behandlas i kap 3–7.

I avsaknad av ett generellt krav eller definition gör vi bedömningen att det är rimligt att kräva att myndigheterna (där inte uttryckliga undantag medger det) ska sträva efter att så långt som möjligt fastställa en korrekt och unik identitet i ett ärende. För att kunna uppnå riksdagens mål som vi redogör för tidigare anser vi att det är en rimlig utgångspunkt att uppgifterna om identitet ska vara korrekta och unika. Riksdagen har också som framgått betonat vikten av att identiteten fastställs.

I vad som ska anses vara en korrekt identitet ansluter vi oss till den definition som riksdagen ställt sig bakom för medborgskapsärenden, som Migrationsöverdomstolen vidgat till att även gälla även andra fall. Enligt denna definition består identiteten av sökandens namn, födelsetid och medborgarskap.¹²

I normala fall styrker en person som ansöker om ett uppehållstillstånd i Sverige sin identitet genom att uppvisa ett pass eller en annan giltig identitetshandling utfärdad av en behörig myndighet i hemlandet. Men det finns inget krav på gruppen asylsökande att de alltid ska styrka sin identitet med giltigt pass eller annan identitetshandling för att beviljas skydd i Sverige utan det räcker i många fall att identiteten eller beroende på skyddsskälens karaktär att enbart nationaliteten görs sannolik. Samtidigt förutsätter 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen), att den asylsökande medverkar till att så långt som möjligt klarlägga om han eller hon uppfyller kriterierna för flyktingstatus.¹³ Det framgår också av uttalanden av riksdag och regering i förarbeten till ändringar i utlänningslagen samt i Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden att det är viktigt att den sökande försöker styrka eller göra sin identitet sannolik så tidigt som möjligt under asylprocessen.¹⁴

Mot bakgrund av ovanstående används följande operationaliserade bedömningsgrunder för att besvara delfråga 1:

- Det ska finnas rutiner som, givet att de efterlevs, säkerställer att aktuell myndighet fastställer en korrekt och unik identitet i ett ärende.
- Vad gäller asylsökande ska Migrationsverket ha effektiva rutiner för att fastställa identiteten på den sökande så tidigt i asylprocessen som möjligt.
- Rutinerna ska vara dokumenterade och tillgängliggjorda för berörda medarbetare.

¹² Prop. 1997/98:178 s. 8; MIG 2011:11 och MIG 2012:1. Se också SOU 2021:57.

¹³ Enligt FN:s flyktingorgans (UNHCR) handbok om förfarandet och kriterier för fastställandet av flyktingars rättsliga ställning, s. 59, bör den sökande bistå utredningen så att alla fakta i ärendet fullständigt klargörs. Den sökande bör dessutom anstränga sig för att underbygga sina uppgifter genom att lägga fram all tillgänglig bevisning och, om så behövs, ge tillfredsställande förklaring till varför bevis saknas.

¹⁴ Prop. 2003/04:50 s. 38 f. bet. 2003/04:SfU11, s. 14 f, rskr. 2003/04:214; Migrationsverket, *Masterversion av ID-handboken 2022*, 2022, s. 16; Migrationsverket, *Rättsligt ställningstagande, Sannolik identitet i asylärenden*, 2021, s. 5; 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning.

- Det ska finnas utbildning som konkretiserar hur handläggningen ska gå till och stödfunktioner dit medarbetaren kan vända sig vid behov.
- Det ska finnas förutsättningar i form av teknisk utrustning och tillgång till relevanta databaser för att kunna bedöma äktheten i de handlingar som ligger till grund för fastställande av identitet och att de avser personen ärendet gäller.
- I fråga om Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten: i de fall en existerande grundidentitet redan finns fastställd och registrerad ska det finnas rutiner och tekniska lösningar för verifieringen som säkerställer att förmåner betalas ut till rätt person.

1.3.2 Delfråga 2: Samverkar berörda myndigheter om fastställande av identitet på ett sätt som bidrar effektivt till måluppfyllelse?

Fastställande av identitet är en central fråga inom flera olika myndigheter. Med "bidrar effektivt till måluppfyllelse" menar vi att myndigheterna genom samverkan bidrar till att samtliga mål som nämns ovan kan uppnås och inte bara tar hänsyn till målen för den egna verksamheten.

En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter.¹⁵ Förvaltningsmyndigheter under regeringen ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.¹⁶ Samverkan sker inom ramar som regleras i bland annat offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har en särskild skyldighet att underrätta varandra vid misstanke om att det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.¹⁷ Det finns också en skyldighet för myndigheter att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen om en person som är eller har varit folkbokförd är oriktig eller ofullständig.¹⁸ Underrättelseskyldigheten omfattar, med vissa undantag, samtliga myndigheter. Med myndighet avses såväl statliga som kommunala myndigheter. Underrättelseskyldigheten är dessutom i många fall sekretessbrytande och innebär att en aktör kan lämna uppgifter som omfattas av sekretess i den egna verksamheten vidare till Skatteverket.¹⁹

¹⁵ 8 § förvaltningslagen.

¹⁶ Se 1 § första stycket och 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁷ Se 1 och 3 §§ lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Skatteverket har underrättelseskyldighet i förhållande till de andra myndigheterna men utbetalar inga ersättningar som omfattas av lagen.

¹⁸ 32 c § folkbokföringslagen (1991:481).

¹⁹ Med stöd av 10 kap. 28 i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Se prop. 2020/21:160 s. 101.

Mot bakgrund av ovanstående används följande operationaliserade bedömningsgrunder för att besvara delfråga 2:

- Det ska finnas fungerande rutiner för informationsutbyte mellan myndigheterna av sådana identitetsuppgifter som är centrala för att andra myndigheters beslut ska blir korrekta och som motverkar onödigt dubbelarbete.
- Det ska finnas ett fungerande kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna om fastställande av identitet.

1.3.3 Delfråga 3: Har regeringen genom sin styrning bidragit till att upprätta ett effektivt system för fastställande av identitet?

Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. I den styrande funktionen ingår, enligt konstitutionsutskottet, en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv, givetvis i beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § regeringsformen.²⁰

Enligt den förvaltningspolitiska proposition som riksdagen beslutade om 2010 ska statsförvaltningens organisering och arbetsfördelning vara sådan att det klart och tydligt framgår vem som är ansvarig för vad samt att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter bör vara tydlig. Myndigheter bör som regel inte ha överlappande uppgifter och rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas.²¹

Det är samtidigt viktigt att betona integritetsaspekten. I den förvaltningspolitiska propositionen betonas att myndigheter bör samverka i högre grad men med beaktande av integritets- och sekretesskrav. I propositionen betonas att effektivitet och service alltid måste vägas mot skyddet för den enskildes integritet vid utvecklingen av nya e-tjänster. Detta är särskilt viktigt när myndigheters register och annan information tillhandahålls för användning och bearbetning av andra myndigheter eller företag.²²

En viktig fråga för granskningen är att bedöma om de rättsliga ramarna och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är utformade på ett sätt som leder till en effektiv hantering. Det är regeringen som ansvarar för att initiera lagändring genom propositioner samt för att besluta om förordningar om myndighetsinstruktion och regleringsbrev.

²⁰ Bet. 2012/13:KU10 s. 99.

²¹ Prop. 2009/10:175, s. 30 och 72, bet 2009/10:FiU38, rskr. 315.

²² Prop. 2009/10:175, s. 28 och 67.

Mot bakgrund av ovanstående används följande operationaliserade bedömningsgrunder för att besvara delfråga 3:

- Regeringen bör ha utformat en effektiv ansvarsfördelning och ett regelverk som ger förutsättningar för att myndigheterna samlat fastställer en korrekt och unik identitet.
- Regeringen bör ha säkerställt att regelverket gör det möjligt för myndigheterna att hantera och dela den information som är nödvändig för att fastställa en korrekt och unik identitet på ett effektivt sätt, med beaktande av grundläggande krav på personlig integritet.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen är bred och avser flera olika myndigheter och processer. Vi har därför hållit granskningen på en övergripande systemnivå där empiri främst utgörs av olika dokument och intervjuer med personer på strategisk nivå, såsom chefer, processledare, verksamhetsutvecklare och experter hos de granskade myndigheterna samt andra relevanta aktörer såsom Ekobrottsmyndigheten, Myndigheten för digital förvaltning (Digg), utredningen för inrättandet av Utbetalningsmyndigheten och myndighetsnätverket Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter (MUR).²³

Men vi har även intervjuat medarbetare som arbetar operativt med delar som rör fastställande av identitet, som servicekontorshandläggare hos Statens servicecenter och folkbokföringshandläggare med olika inriktningar på Skatteverket. Det beror på att vi bedömer att de har en särskilt central roll i Skatteverkets registrering av identitetsuppgifter, som i sin tur används av många myndigheter och företag samtidigt som det funnits indikationer om utmaningar gällande fastställande av identitet i den verksamheten.²⁴ Även hos Polismyndigheten har vi intervjuat beslutsfattare, dokumenttekniker och gränspolis samt gjort studiebesök vid yttre gränskontroll.

1.4.1 Delfråga 1 och 2

För att besvara de två första delfrågorna om myndigheternas processer respektive samverkan för att fastställa identitet har vi genomfört intervjuer för att kartlägga myndigheternas processer i sina ärendeslag och för att kartlägga det informationsutbyte och den samverkan som sker mellan myndigheterna i syfte att fastställa identitet. Vi har också granskat styrande och stödjande dokument avseende

²³ Nätverket startade 2019 som ett myndighetsgemensamt initiativ för att intensifiera arbetet mot bidragsbrott och missbruk av välfärdssystemen. 24 olika myndigheter deltar, däribland de 6 myndigheter som ingår i denna granskning.

²⁴ Riksrevisionen *Skynda långsamt – de statliga servicekontoren i ny regi (RiR 2022:28)*, Riksrevisionen 2022, s. 35. Intervju med Skatteverket, enhetschefer Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-02-08 och sektionschefer Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-03-08.

fastställande av identitet hos respektive myndighet för de situationer som ingår i granskningen.

Vidare har vi tagit in statistik från Migrationsverket om hur vanligt det är att ärendena går till fördjupad kontroll eller utredning. Vi har också tagit del av Migrationsverkets statistik över andelen fall där den sökande visat upp en giltig passhandling. Från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har vi tagit del av uppgifter om antalet personer med samordningsnummer som finns upplagda i Försäkringskassans handläggningssystem och hur mycket förmåner som betalas ut till dessa.

1.4.2 Delfråga 3

För att besvara den tredje delfrågan som rör regeringens styrning har vi ställt skriftliga frågor till samtliga berörda departement vid Regeringskansliet.

För att få en bättre uppfattning om huruvida ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är utformad på ett sätt som bidrar till en effektiv hantering, har vi vidare genomfört en internationell jämförelse för att se hur vissa jämförbara länder (Danmark, Finland, Norge och Tyskland) har organiserat frågan om fastställande av identitet. Jämförelsen redovisas i elektronisk bilaga till denna rapport.

1.4.3 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Anders Berg (projektledare) Elisabeth Rydberg och Maria Westerlind. Ingemar Delveborn, Sofie Nybohm och Wilhelm Hultin (praktikant) har också bidragit i arbetet. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Isa Cegrell Karlander (universitetslektor i förvaltningsrätt/förvaltningsprocessrätt vid juridiska institutionen, Uppsala universitet) och Lena Enqvist (biträdande universitetslektor med inriktning mot förvaltningsrätt vid juridiska institutionen, Umeå universitet). Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet, Justitiedepartementet och Socialdepartementet), Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

1.5 Disposition

Rapportens disposition följer i stort revisionsfrågorna. I kapitel 2 redogör vi för begreppet fastställa identitet och beskriver övergripande de olika myndigheternas ansvar samt olika metoder för att fastställa identitet. I kapitel 3–7 besvarar vi delfråga 1, det vill säga om respektive myndighet har effektiva processer som bidrar till att en korrekt och unik identitet fastställs. Ordningen motsvarar grovt ordningen i kedjan för myndigheternas fastställande av identitet. Då Skatteverkets och Statens servicecenters arbete för att fastställa identitet är tätt sammankopplade redovisas

iakttagelserna gemensamt för dessa myndigheter i kapitel 5. Vart och ett av kapitlen har avsnitt för de olika bedömningsgrunderna som gäller rutiner, stöddokument, kompetensförsörjning och teknisk utrustning. Kapitel 8 besvarar delfråga 2 om myndigheternas samverkan medan delfråga 3 om regeringens styrning behandlas i kapitel 9. I kapitel 10 besvarar vi den övergripande revisionsfrågan samt redovisar slutsatser och rekommendationer. Sist i rapporten finns en ordlista med facktermer och viktiga begrepp.

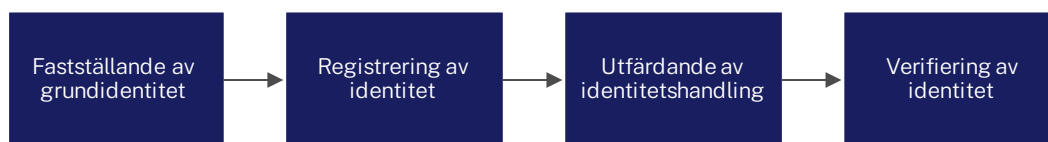
2 Bakgrund

I detta kapitel beskriver vi att begreppet fastställa identitet kan ha olika innebörd och att myndigheterna har olika ansvar för att fastställa identiteten på personer som kommer till Sverige. Kapitalet avslutas med en beskrivning av olika metoder för att fastställa identiteten.

2.1 Att fastställa en identitet kan ha fyra olika innebörder

Fastställandet av identitet på personer som kommer till Sverige kan innebära fyra olika aspekter, som är gemensamma för flera statliga myndigheter och verksamheter, som illustreras i figur 1.

Figur 1 Fastställande av identitet



Modellen bygger bland annat på material²⁵ från myndighetsnätverket Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter (MUR).²⁶

1. Fastställa grundidentitet

I ett första steg behöver myndigheterna avgöra om det överhuvudtaget existerar en befintlig identitet i myndighetens register kopplat till personen de möter. Om det inte gör det behöver *grundidentiteten* fastställas. Med att fastställa grundidentiteten menar vi alltså att fastställa uppgifter om personens identitet i de fall sådana uppgifter saknas i myndighetens register. Ett vanligt förfarande för att fastställa grundidentiteten i Sverige är att granska olika typer av utländska id-handlingar och deras äkthet (se mer om metoder i avsnitt 2.4).

2. Registrering av identitet

Beroende på vilken myndighet som fastställer identiteten och i vilket syfte kan nästa steg vara att *registrera identitetsuppgifterna*. Skatteverket ansvarar för att registerföra identitetsuppgifter i folkbokföringsdatabasen,²⁷ som används av myndigheter och företag.²⁸ Men det finns också en mängd andra databaser och register på myndighetsspecifik, nationell och internationell nivå där identitetsuppgifter registreras och utbyts mellan myndigheter i olika situationer och syften, se vidare bilaga 2.

²⁵ Presentationsmaterial från MUR, *Stärkt grundidentitet*, 2022-10-25.

²⁶ Nätverket startade 2019 som ett myndighetsgemensamt initiativ för att intensifiera arbetet mot bidragsbrott och missbruk av välfärdssystemen. 24 olika myndigheter deltar, däribland de 6 myndigheter som ingår i denna granskning.

²⁷ 2 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket och 1 § folkbokföringslagen (1991:481).

²⁸ Uppgifterna distribueras till företag och organisationer via SPAR (Statens personadressregister) och till andra myndigheter via Navet (Skatteverket, "Folkbokföringsdatabasen" hämtad 2023-02-07).

3. Utfärdande av identitetshandling

För att en person som fått sin identitet fastställd och registrerad ska kunna verifiera sig hos olika myndigheter, behövs också någon form av fysisk eller elektronisk id-handling som kan styrka kopplingen mellan personen och den registrerade grundidentiteten. Det finns idag flera statliga och privata aktörer som utfärdar fysiska legitimationer och e-legitimationer.²⁹

4. Verifiering av identitet

För att svenska myndigheter ska kunna koppla ihop en existerande grundidentitet med personen myndigheten möter krävs slutligen en process för *verifiering*. Det sker genom att personen identifierar sig med en fysisk eller elektronisk id-handling som har utfärdats. En sådan verifiering sker idag ofta digitalt via inloggning med e-legitimation.

Granskningen fokuserar främst på fastställande av grundidentitet, men inkluderar även verifiering av identitet för Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller inför utbetalning. Vi avgränsar bort utfärdande av fysiska legitimationer och e-legitimationer.³⁰ Uttrycket ”fastställa identitet” används genomgående i granskningen för att beteckna både fastställande av grundidentitet och verifiering, även om myndigheterna i sin verksamhet ofta använder andra begrepp.

2.2 Centrala identitetsbegrepp som används i rapporten

Utöver de olika aspekter av fastställande av identitet som beskrivs ovan, används i rapporten benämningar för att beskriva identitetsuppgifternas egenskaper. Nedan följer en beskrivning av hur vi definierar de mest centrala gemensamma begreppen. I rapporten förekommer också ytterligare benämningar som kan vara specifika för det aktuella område som beskrivs.

²⁹ Det finns fem svenska fysiska identitetshandlingar som allmänt accepteras som bevis på en innehavarens identitet. De fem handlingarna är pass, nationellt identitetskort, identitetskort för folkbokförda i Sverige, körkort och SIS-märkt id-kort (SOU 2019:14, s. 107). BankID utfärdas av bankerna och är den e-legitimation som dominerar på den svenska marknaden (SOU 2019:14, s. 136).

³⁰ Frågan om behovet av statlig legitimation och e-legitimation har behandlats utförligt i en utredning från 2019 och frågan om en statlig e-legitimation har också varit föremål för en utredning som pågått under tiden den här granskningen genomförts. Se SOU 2019:14, Dir. 2022:142 samt SOU 2023:61.

Identitet – namn, födelsetid och medborgarskap

1. Korrekt identitet – att uppgifterna om identitet stämmer överens med personens verkliga förhållanden.
2. Unik identitet – att en person inte har fler än en identitet registrerad hos de granskade myndigheterna.
3. Felaktiga identitetsuppgifter – att uppgifterna om identitet inte stämmer överens med personens verkliga förhållanden.
4. Falsk identitet – att det inte finns någon korrekt identitet utan endast en falsk identitet och inte några riktiga uppgifter som kan ersätta de felaktiga.
5. Utnyttjad identitet – när en persons identitet tas över och används av en annan person, oftast med hjälp av e-legitimation. Den utnyttjade identiteten tillhör en person som existerar i verkliga livet och det är då inte fråga om en ”falsk identitet”. En utnyttjad identitet kan också vara kapad, vilket innebär att personen inte är medveten om att dennes identitet utnyttjas av någon annan.

2.3 Myndigheterna har olika ansvar för att fastställa identiteten på personer som kommer till Sverige

Granskningen utgår från ett antal centrala situationer där en person kommer till Sverige och svenska myndigheter behöver fastställa identiteten för sitt beslutsfattande. Detta avsnitt beskriver myndigheternas ansvar för olika grupper av personer och i vilken ordning myndigheterna agerar.

Migrationsverket ansvarar för att fastställa identiteten på tredjelandsmedborgare som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. De flesta tredjelandsmedborgare, förutom asylsökande, får sin grundidentitet fastställd av Migrationsverket med viss hjälp av en svensk utlandsmyndighet innan de reser in till Sverige. Utlandsmyndigheten ansvarar för att granska handlingar och intervjua personen, medan Migrationsverket utreder ansökan och fattar beslut i ärendet. Personer som söker asyl befinner sig däremot i Sverige när de ansöker, vilket gör att Migrationsverket utreder och fastställer deras grundidentitet på plats i Sverige. Ibland har personen som söker asyl först haft kontakt med Polismyndigheten, som har gjort inledande insatser för att fastställa identiteten.

Migrationsverket ansvarar också för att behandla ansökan om medborgarskap i Sverige, då myndigheten fastställer personens identitet på nytt och prövar ansökan mot en annan lagstiftning som ställer andra krav.³¹

³¹ Ansökan om uppehållstillstånd i Sverige prövas mot utlänningslag (2005:716), medan ansökan om medborgarskap prövas mot lag (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Polismyndigheten ansvarar för att fastställa identiteten vid inresa till Sverige från ett land utanför Schengenområdet³² eller vid inre utlänningskontroll i syfte att säkerställa att bara de som har rätt att vistas i Schengen gör det. Om personen är tredjelandsmedborgare har han eller hon i regel redan fått sin grundidentitet fastställd av Migrationsverket i samband med en visumansökan eller ansökan om uppehållstillstånd.

Skatteverket har genom sitt ansvar för folkbokföringen en central roll för att fastställa identiteten på alla personer som bosätter sig i landet. EES-medborgare får i regel sin identitet kontrollerad första gången hos ett servicekontor på uppdrag av Skatteverket och har inte någon kontakt med Polismyndigheten eller Migrationsverket innan.

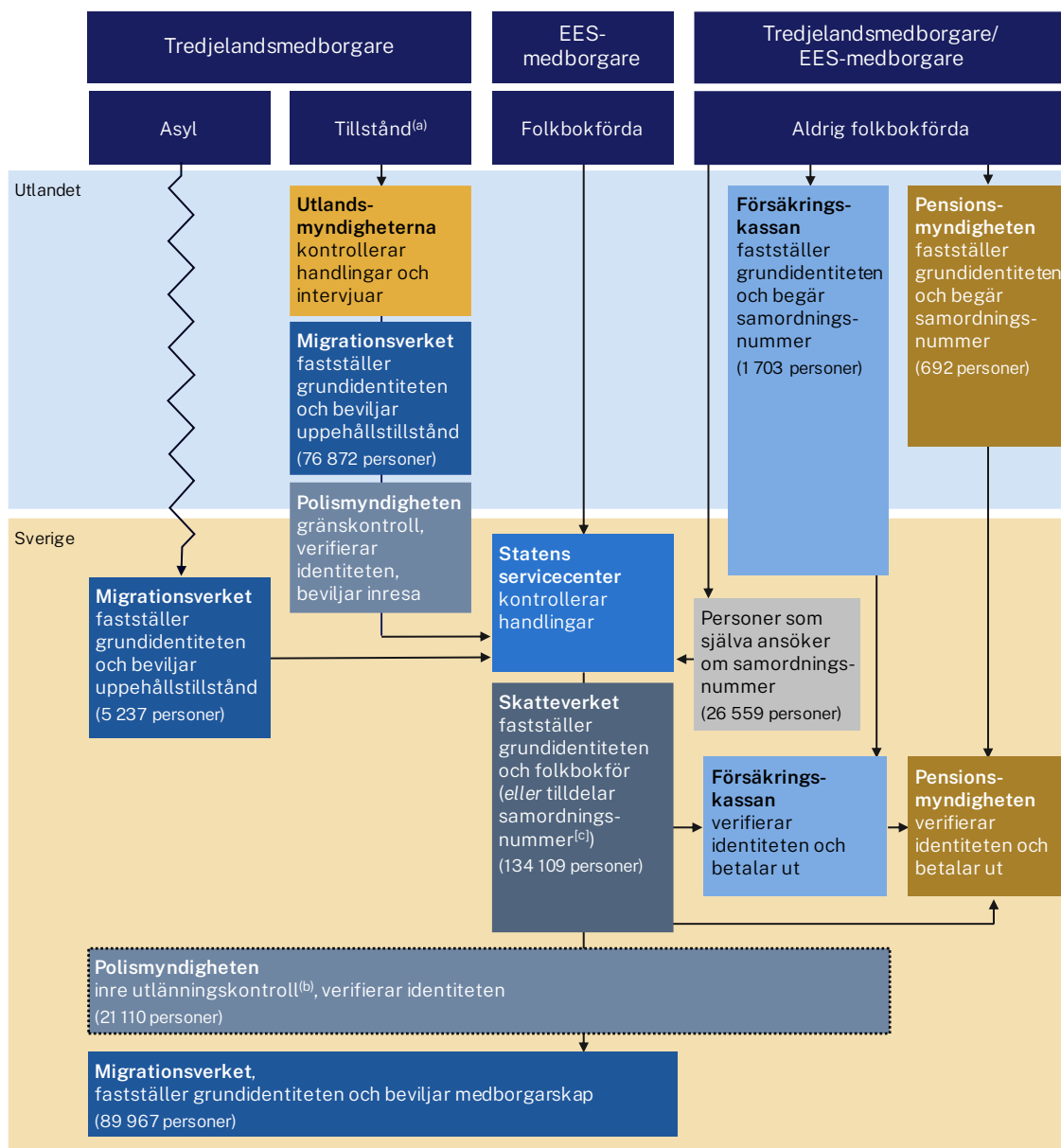
Försäkringskassan och **Pensionsmyndigheten** ansvarar för administrationen av socialförsäkringarna och att förmåner betalas ut till rätt person. Därför behöver de verifiera identiteten på de personer som ansöker om en förmån. De flesta personer som kommer till Sverige har redan fått sin grundidentitet fastställd av Migrationsverket och/eller Skatteverket innan de kommer i kontakt med Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, men inte alla. För dem som inte är folkbokförda och inte har något person- eller samordningsnummer när de ansöker om en förmån fastställde Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fram till och med augusti 2023 grundidentiteten i samband med att de begärde ett samordningsnummer från Skatteverket.³³

Myndigheternas ansvar för olika grupper av personer som kommer till Sverige illustreras i nedanstående flödesschema. Figur 2 visar en förenklad bild av när en myndighet fastställer identiteten, om bedömningen sker när personen befinner sig i Sverige eller i utlandet och om personen först har fått sin identitet fastställd av någon annan myndighet. I figuren representerar varje ruta ett tillfälle då en myndighet fastställer identiteten och varje pil att personen tar kontakt med en ny myndighet, exempelvis för att ansöka om en ny förmån eller status (såsom folkbokföring eller medborgarskap). Linjen för asylsökande går i sick-sack för att illustrera att vägen till att söka asyl kan se ut på många olika sätt. I vissa fall har den sökande redan haft kontakt med en annan myndighet, exempelvis Polismyndigheten vid gränskontroll eller inre utlänningskontroll, eller med Migrationsverket genom en tidigare tillståndsansökan. Alla olika vägar är inte möjliga att illustrera i figuren. Figuren avser förhållandena så som de såg ut 2022.

³² Schengenområdet omfattar 27 länder, varav 23 är medlemsstater i EU och 4 är samarbetsländer.

³³ Från 1 september 2023 är det Skatteverket som ansvarar för att fastställa grundidentiteten när Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten begär ett samordningsnummer åt en person.

Figur 2 Flödesschema för hur svenska myndigheter fastställer identiteten på personer som kommer till Sverige, så som förhållandena såg ut 2022³⁴



Anm.: (a) Upphållstillstånd för arbete, anknnytning, studier.
 (b) Vid grundad anledning eller annan särskild anledning till kontroll.
 (c) Bara för dem som själva ansökt om det till Skatteverket.

³⁴ Från 1 september 2023 är det Skatteverket som ansvarar för att fastställa grundidentiteten när Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten begär ett samordningsnummer åt en person. Detta innebär att för gruppen Aldrig folkbokförda i figur 2 så inhämtar Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten kopior på identitetshandlingar, men lämnar sedan över ärendet till Skatteverket så att de fastställer grundidentiteten.

2.4 Det finns olika metoder för att fastställa identiteten

Det finns ett antal vedertagna metoder som svenska myndigheter använder för att fastställa identiteten på personer som kommer till Sverige. Nedan redovisas de som är mest relevanta för denna granskning. Sammanställningen bygger på resultat från vår granskning och material från MUR.³⁵

2.4.1 Dokumentgranskning

Dokumentgranskning kan ske på flera olika nivåer och med olika avancerad utrustning. Den enklaste nivån innebär en okulärbesiktning av id-handlingar, där handläggaren tittar och känner på handlingen, bläddrar mellan sidor och använder enklare utrustning såsom lupp och UV-lampa för att undersöka trycktekniker. Eventuellt jämförs handlingen med exempelhandlingar eller referensdatabaser.

En högre nivå av dokumentgranskning görs av en dokumenttekniker, med specialistutbildning i trycktekniker och tillgång till mer avancerad utrustning. Utrustningen ger större möjlighet att zooma in på handlingarna för att upptäcka avvikelser och tecken på förfalskning. Vanligtvis har dokumentexperter även bättre tillgång till exempelhandlingar, referensdatabaser, nätverk och fortbildning som ger kunskap om aktuella trender inom förfalskningar.

All typ av dokumentgranskning innebär olika tekniskt avancerade metoder för att avgöra om en id-handling är äkta. För att detta ska leda till en identifiering av en individ krävs även en utredning av om personen som visat upp handlingen är densamma som handlingen visar. Korrekt identifiering förutsätter även att handlingen är utfärdad med rätt uppgifter och på behörigt sätt av behörig myndighet, vilket en dokumentgranskning ensamt inte kan visa på.

2.4.2 Biometri

De vanligaste typerna av biometriska uppgifter som används av svenska myndigheter idag för att fastställa personers identitet är fingeravtryck och ansiktsfotografier. Eftersom upptagning, lagring och sökning av biometriska uppgifter anses utgöra ett intrång på den personliga integriteten får detta endast göras när det finns uttryckligt lagstöd för det.

För vissa processer görs automatiska sökningar av biometri i form av fingeravtryck. Det görs genom att personen placerar sina fingrar mot en fingeravtrycksavläsare, som läser av och jämför fingeravtryck mot en databas. Det förekommer även ytterligare en nivå i form av expertgranskning av fingeravtryck. Även för biometri i form av foton förekommer automatiska sökningar och expertgranskning av biometri.

³⁵ Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Transportstyrelsen, *Metoder för identifiering hos sex myndigheter*, 2022. Bilaga till Skatteverket, *Sammanhållen identitetsförvaltning*, 2022.

För samtliga biometriska metoder gäller att dessa bara kan vara ett verktyg för att fastställa identiteten om biometrin redan finns sparad i ett register som sökningen kan göras mot. Exempel på sådana register finns för vissa lagförda brottslingar, tredjelandsmedborgare som ansöker om Schengenvisering och tredjelandsmedborgare som söker asyl. Ju färre personkategorier som omfattas av krav på upptagning och lagring av biometri, desto mindre verkan har möjligheten att söka i biometriska register.

2.4.3 Registerslagningar och förfrågningar utomlands

Som komplement till dokumentgranskning och biometri kan myndigheter göra alfanumeriska slagningar, det vill säga sökningar på namn och födelsedatum, i olika register som exempelvis folkbokförings- och brottsregister. I regel är det främst svenska register som svenska myndigheter tillåts göra egna slagningar i. För tillgång till andra länders register behöver ofta förfrågningar göras genom internationella kontaktorgan, så kallade single point of contact (SPOC).

I många fall är folkbokföringsregister i tredje land mindre digitaliserade och centraliserade än i Sverige, vilket kan innebära att en handläggare behöver göra fysiska besök på regionala kontor för att söka i fysiska arkiv. Detta gör att internationella förfrågningar kan vara komplicerade och tidskrävande samt kräva gott samarbete mellan länderna. Denna metod tenderar därför att användas i mer allvarliga fall.

2.4.4 Intervjuer och språkanalys

Som ytterligare komplement till övriga metoder använder myndigheter intervjuer med den berörda personen för att göra en sannolikhetsbedömning av tillförlitligheten i identitetsuppgifterna. Intervjuer kan exempelvis utreda hur sökande agerat för att få handlingen utfärdad, vilka handlingar som legat till grund för den granskade handlingen samt om behörig myndighet utfärdat den. Intervjuer kan också göras med anhöriga, exempelvis i fall när den sökandes identitet behöver fastställas och personen har bristfälliga eller inga identitetshandlingar. Även kunskapskontroll om den uppgivna hemorten och språkanalys används som verktyg för att bedöma personens geografiska härkomst och i sin tur medborgarskap.

3 Migrationsverket

I detta kapitel beskriver vi hur Migrationsverket fastställer identiteten på personer som ansöker om asyl, uppehållstillstånd för arbete, anknytning, studier (tillståndsärenden) eller om svenskt medborgarskap. Hur förutsättningarna för att fastställa identitet ser ut, och vilka krav som ställs i lagstiftningen för att identiteten ska betraktas som fastställd, skiljer sig åt inom olika ärendeslag. Därför behandlar kapitlet uppehållstillstånd, asyl och medborgarskap i olika avsnitt. När vi i rapporten skriver att identiteten har fastställts kan det ha olika innebörd beroende på vilket ärendeslag texten gäller. Det kan betyda att identiteten har styrkts, att den har gjorts sannolik eller att identiteten är oklar men att medborgarskapet³⁶ har gjorts sannolikt.

Granskningen visar att Migrationsverket har processer som ger goda förutsättningar för att en korrekt och unik identitet fastställs, men att det för vissa ärendeslag finns och tidigare funnits tydliga risker för att en identitet inte fastställs korrekt.

Följande är våra viktigaste iakttagelser:

- Migrationsverket fattar ofta beslut i asylärenden utan att den sökande har visat upp ett pass eller annan godkänd id-handling. Internationella konventioner och EU-rätt gör att det räcker med att göra identiteten eller, beroende på skyddsskälens karaktär, nationaliteten sannolik. Det kan också vara svårt för sökande från vissa länder att få fram id-handlingar. Det innebär dock risk för att en korrekt identitet inte fastställs. Riksrevisionen bedömer därför att Migrationsverket behöver förstärka sitt arbete med att asylsökande ska lämna in id-handlingar tidigt i processen när detta är möjligt.
- Migrationsverket har inte säkerställt att det finns tillräckligt med kompetens för att granska id-handlingar. Det gäller framför allt den första linjens medarbetare som tar emot handlingar och i tillstånds- och medborgarskapsärenden ansvarar för bedömningen om en djupare dokumentgranskning behövs. Migrationsverket har heller inte sett till att andra linjens medarbetare, dokumentgranskare, får ägna tillräckligt med tid till detta vid sidan av andra arbetsuppgifter.
- Avsaknaden av lagstöd för att lagra och söka på biometrisk information hos Migrationsverket har lett till att individer kan ha två eller flera olika identiteter och uppehållstillstånd registrerade samtidigt. Migrationsverket har dock påtalat dessa begränsningar för regeringen vid upprepade tillfällen.

³⁶ Alternativt hemvisten, för statslösa personer.

3.1 Migrationsverket ansvarar för ärenden om asyl, uppehållstillstånd och medborgarskap

Migrationsverket ansvarar bland annat för att besluta om uppehållstillstånd, asyl och medborgarskap i Sverige. För tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige är det därför i regel Migrationsverket som är den första myndighet som fastställer grundidentiteten. Migrationsverkets förutsättningar för att göra detta skiljer sig åt mellan olika ärendeslag, och även vilka krav som ställs i lagstiftningen för att identiteten ska betraktas som fastställd³⁷ skiljer sig åt.

3.1.1 Personer som söker uppehållstillstånd, asyl och medborgarskap befinner sig på olika platser när de ansöker

Asylsökande befinner sig i Sverige när de söker asyl. Det innebär att Migrationsverket kan omhänderta id-handlingar och genomföra noggranna dokumentgranskningar. Däremot saknar många asylsökande pass, eller har id-handlingar av låg kvalitet, och har rätt enligt internationella konventioner att kunna söka och beviljas asyl utan sådana handlingar (se avsnitt 3.1.2). Därför behöver Migrationsverket ofta använda andra metoder för att fastställa identiteten i asylärenden. Det kan exempelvis göras genom muntlig utredning, hemvistutredning, språkanalys och uppgifter från andra familjemedlemmars relaterade ärenden.³⁸

Tillståndsärenden (uppehållstillstånd för arbete, anknytning eller studier) ska i stället som huvudregel sökas från utlandet. Det innebär att Migrationsverket behöver fastställa identiteten på distans. Detta löser man genom att den närmaste svenska utlandsmyndigheten till den sökande utför vissa arbetsuppgifter åt Migrationsverket, såsom att granska handlingar och intervjua den sökande. Utlandsmyndigheten skickar sen protokoll till Migrationsverket, som handlägger och fattar beslut.

Många som ansöker om svenskt medborgarskap har tidigare beviljats uppehållstillstånd, exempelvis som asylsökande eller för arbete, anknytning eller studier.³⁹ De befinner sig därmed sedan länge i Sverige och har en historik hos Migrationsverket.

³⁷ Lagstiftningen på migrationsområdet pratar om klarlagd identitet, men i denna rapport håller vi oss så långt det är möjligt till begreppet fastställd identitet.

³⁸ Migrationsverket, *Sannolik identitet i asylärenden*, RS/031/2021, 2021.

³⁹ EU/EES-medborgare som arbetar, studerar eller har egna medel för sin försörjning har dock automatisk uppehållsrätt i Sverige och behöver inte ansöka om uppehållstillstånd.

3.1.2 För tillståndsärenden och medborgarskap ska identiteten vara styrkt, men för asyl räcker det att identiteten är sannolik

I tillståndsärenden ska identiteten i regel vara *styrkt*⁴⁰ och huvudregeln är att sökande styrker sin identitet genom att uppvisa ett pass eller motsvarande id-handling⁴¹ i original. I svensk rätt gäller principen om fri bevisprövning, vilket innebär att även andra dokument kan användas för att styrka identiteten, till exempel inrikes pass, identitetskort av olika slag, medborgarskapsbevis, födelseattester etc.⁴²

Vissa ärenden, till exempel familjeåterföreningsärenden där barn berörs eller där identiteten inte går att fastställa på grund av situationen i hemlandet, kan omfattas av *bevislättnad*. Det innebär att identiteten bara behöver göras *sannolik*, vilket är ett lägre beviskrav än styrkt. För att avgöra om bevislättnad är aktuell ska handläggaren göra en proportionalitetsavvägning. Om id-handling saknas kan identiteten fastställas med hjälp av andra handlingar och vittnesuppgifter från nära anhöriga i Sverige.⁴³

Frågan om bevislättnad är också aktuell i asylärenden. I många fall kommer asylsökande från länder där det är ovanligt att man har ett pass eller motsvarande id-handling, exempelvis om landet saknar fungerande folkbokföring eller under långa perioder präglats av krig och konflikt. Det kan därför vara svårt eller omöjligt för asylsökande att få fram en giltig id-handling som styrker hans eller hennes identitet. Att söka asyl är dock en mänsklig rättighet enligt Genèvekonventionen⁴⁴ som är införlivad i europeisk⁴⁵ och svensk⁴⁶ lagstiftning. Bevislättnadsregeln återfinns i UNHCR:s handbok⁴⁷ och framgår även av EU:s skyddsgrundsdirektiv⁴⁸. I Sverige har den utvecklats genom praxis i Migrationsöverdomstolen och innebär i korthet att det för asylsökande räcker att göra identiteten eller, beroende på skyddsskälens karaktär, enbart nationaliteten⁴⁹ sannolik för att kunna beviljas asyl. För att denna regel ska

⁴⁰ Detta är ett starkare beviskrav än "sannolik" men lägre än "ställt utom rimligt tvivel". Migrationsverket, *Kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd*, RS/037/2021, 2021. Jfr MIG 2016:6.

⁴¹ För att en id-handling ska vara godkänd ska det enligt Migrationsverket vara en "fotoförsedd identitetshandling i original utfärdad av behörig myndighet i hemlandet". Men även andra handlingar kan godtas, se Migrationsverket RS 037/2021 *Kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd* s 8 ff, 2021.

⁴² Intervju med Migrationsverket, processledare id-processen, 2023-03-17; Migrationsverket, *Kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd*, RS/037/2021, 2021 (jfr prop. 1997/98:178 s. 8).

⁴³ Migrationsverket *Kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd*, RS/037/2021, s. 16 ff. Migrationsöverdomstolen uttalar sig om när en bevislättnad gällande den sökandes identitet kan bli aktuell i följande avgöranden: MIG 2012:1, MIG 2014:16, MIG 2016:6, MIG 2016:13 och MIG 2018:4.

⁴⁴ FN:s konvention den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen).

⁴⁵ I artikel 18 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheter anges att rätten till asyl ska garanteras med iakttagande av reglerna i Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 och protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning och i enlighet med fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, se EUT C 83/389, 30.3.2010, Celex 3A12012P/TXT.

⁴⁶ I Sverige finns regler om asyلفörfarandet och beviljande av internationellt skydd framför allt i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97).

⁴⁷ Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning, se par. 196 samt 203–204. Migrationsöverdomstolen har i rättsfallet MIG 2006:1 slagit fast att bl.a. denna handbok är en viktig rättskälla rörande förfarandet att fastställa skyddsbehov.

⁴⁸ Se artikel 4.5 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet (EUT L 337, 20.12.2011, s. 9–26, Celex 32011L0095).

⁴⁹ Alternativt hemvisten för statslösa personer.

tillämpas krävs att personen inte bedöms kunna ta fram mer bevisning eller att det inte är rimligt att kräva det. Varje asylsökande måste först göra allt som är möjligt och rimligt för att klarlägga sin identitet. Först när detta har gjorts kan regeln om bevislättning tillämpas.⁵⁰

Efter att ha varit bosatt ett visst antal år i Sverige, i regel fem, kan personer med permanent uppehållstillstånd ansöka om svenskt medborgarskap.

I *medborgskapsärenden* finns ett uttalat lagkrav på att en persons identitet ska vara styrkt, vilket i regel innebär att man ska kunna uppvisa ett pass eller annan giltig id-handling.⁵¹ Kravet beskrivs som mycket starkt. Sökande som inte kan styrka sin identitet, exempelvis skyddsbehövande som har uppehållstillstånd för asyl, kan dock beviljas dispens om personen har haft hemvist i Sverige i åtta år. Då räcker det att sökanden gör *sannolikt* att den identitet som man har uppgivit och använt under tiden i Sverige är korrekt.⁵²

3.2 Migrationsverket har heltäckande tillståndsprocesser men i äldre ärenden finns risk för felaktig identitet

Vi bedömer att Migrationsverkets nuvarande processer ger goda förutsättningar för att fastställa identiteten i tillståndsärenden och ärenden om medborgarskap. Sedan 2022 finns en övergripande process för att fastställa identiteten på sökande som är gemensam för hela myndigheten och en särskild organisation som har det övergripande ansvaret för denna process.⁵³ Till stöd finns även två id-enheter med expertkunskap om biometri och dokumentgranskning.⁵⁴

Migrationsverket har de senaste åren ökat fokus på identitetsfrågor. Det var dock först 2022 som Migrationsverket började ställa krav på att den sökande uppvisar pass i original i ärenden om uppehållstillstånd för arbete respektive studier. Innan dess fattade Migrationsverket beslut baserat på kopior av handlingar. Riksrevisionen bedömer därför att det finns en risk att identiteten inte fastställts korrekt i äldre ärenden.

⁵⁰ Migrationsverket *Utredning och prövning av identitet och medborgarskap samt hemvist och vanlig vistelseort i asylärenden*, RS/029/2021, 2021 & *Kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd*, RS/037/2021, 2021. MIG 2012:1, MIG 2014:16 och MIG 2016:6. Se även artikel 4.5 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet (EUT L 337, 20.12.2011, s. 9–26, Celex 32011L0095).

⁵¹ Se 11 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

⁵² Migrationsverket, *Medborgarskapshandboken 2022*, 2022.

⁵³ Intervju med Migrationsverket, processledare id-processen, 2023-03-17, Intervju med Migrationsverket, ID-enhet 2, 2023-03-07.

⁵⁴ Under 2023 mitt under denna granskning delades den tidigare Id-enheten i två enheter. I fortsättningen av rapporten omnämns de två Id-enheterna som Id-enheten. Id-enhet 1 har ansvar för att bistå myndigheten med kvalificerade fingeravtrycks- och ansiktsundersökningar samt bildanalyser, att tillhandahålla expertstöd gällande id-frågor och fingeravtryck i Eurodac/VIS, ID, Id-enhet 2 bistår myndigheten med kvalificerade dokumentundersökningar, centralförvaring av id-handlingar i asylärenden. Båda enheterna har ett gemensamt ansvar för samverkan på nationell samt internationell nivå med andra myndigheter och aktörer avseende id-frågor (svar via mejl från Migrationsverket, 2023-12-13, 2023-02-16).

3.2.1 I tillståndsärenden kontrolleras pass i original och biometri upptas men förstörs direkt

Gemensamt för tillståndsärenden är att den sökande i regel befinner sig i utlandet och att han eller hon ska styrka sin identitet med ett hemlandspass i original eller en identitetshandling i original utfärdad av behörig myndighet i hemlandet.⁵⁵ Processen går grovt förenklat till så att sökanden fyller i ett ansökningsformulär och bifogar en kopia på sitt pass och relevanta handlingar som bevisar arbetet, anknytningen eller studierna som ligger till grund för tillståndet. Migrationsverkets handläggare utreder sedan om passkravet är uppfyllt (eller om bevislättnad föreligger) och om kraven för det specifika tillståndet är uppfyllt. Handläggningsprocessen skiljer sig åt beroende på tillståndstyp, men gemensamma utredningsåtgärder för att fastställa identiteten är slagning i Schengen Information System (SIS) för att se om personen har återreseförbud eller dennes id-handlingar är spärrade, kontroll av passets MRZ-kod samt kontroller av eventuella andra handlingar som har bifogats ansökan. (För en förteckning över de databaser som Migrationsverket har till sitt förfogande se bilaga 2).⁵⁶

Fram till 2022 kunde Migrationsverket bevilja uppehållstillstånd för arbete och studier baserat på inskannade passkopior, vilket innebär att identiteten fastställdes enbart baserat på en kopia av en handling. I anknytningsärenden behövde däremot den sökande uppsöka en utlandsmyndighet för att visa upp sitt pass i original och genomföra en intervju för att bevisa sin anknytning. Enligt dokumentexperter som Riksrevisionen har intervjuat är det inte möjligt att fastställa om en handling är äkta eller förfälskad baserat på en kopia.⁵⁷

2022 ändrades detta då Migrationsverkets rättsavdelning slog fast att sökande i alla tillståndsärenden⁵⁸ måste uppvisa sitt pass i original för att identiteten ska vara fastställd. Detta gjordes med hänvisning till en dom i Migrationsöverdomstolen, från 2009, som Migrationsrättsenheten gjort en ny tolkning av. Efter detta gjorde Migrationsverket om sina processer så att även de som ansöker om uppehållstillstånd för arbete och studier behöver uppsöka en utlandsmyndighet för att visa upp sitt pass i original.⁵⁹

Sedan 2022 gör Migrationsverket därför en *dokumentkontroll* i alla tillståndsärenden, vilket är en grundläggande kontroll som i de flesta fall utförs av lokalanställda på

⁵⁵ Intervju med Migrationsverket, processledare id-processen, 2023-03-17.

⁵⁶ Svar via mejl från Migrationsverket, 2024-05-07. Migrationsverket, *Masterversion av ID-handboken år 2022*, 2022, s. 44

⁵⁷ Intervju med Migrationsverket 2022-12-02 i Riksrevisionens granskning *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd* (RiR 2023:19), Riksrevisionen 2023. Se även svar via mejl från Migrationsverket 2023-10-06.

⁵⁸ Detta gäller alla tillståndsärenden som enligt utlänningslagen omfattas av passkravet, vilket stämmer för de ärendeslag som omfattas av denna granskning.

⁵⁹ Svar via mejl från Migrationsverket 2024-04-18; Migrationsverket, *Kommentar till Migrationsöverdomstolens dom den 31 mars 2009, MIG 2009:7, angående passkravet vid ansökan utifrån om uppehållstillstånd* (UM 5420-08) 2009; Intervju med Migrationsverket, rättsavdelningen 2024-04-29.

utlandsmyndigheterna.⁶⁰ Vid en dokumentkontroll görs en okulär besiktning av passet med hjälp av enkel utrustning såsom passläsare, UV-lampa och lupp. Denna typ av kontroll kräver enligt Migrationsverket inga dokumentkunskaper (se mer om kompetens för att granska handlingar i avsnitt 3.5. och mer om utrusning i avsnitt 3.6).

Vid avvikelser kan den lokalanställda på utlandsmyndighet stämma av passet med en utsänd handläggare från Migrationsverket, som i sin tur kan eskalera ärendet för en fördjupad *dokumentgranskning*, som utförs av utsänd id-sambandsman. Detta innebär en teknisk granskning av passet för att avgöra om handlingen är utan anmärkning (äkta) eller med anmärkning (ifrågasatt äkthet).⁶¹ Vid de cirka 60 utlandsmyndigheter som handlägger migrationsärenden finns totalt 4 id-sambandsmän som fördelar sin tid mellan olika utlandsmyndigheter.⁶²

I anknytningsärenden genomförs även en intervju med den sökande, med huvudsyfte att pröva anknytningen, men som också ger möjlighet att ställa frågor kring den sökandes identitet om det finns misstankar om falska handlingar.⁶³ En liknande typ av intervju görs i studerandeärenden, men då enbart vid misstanke om bristande studieavsikt. I ärenden om arbetstillstånd görs som huvudregel ingen motsvarande intervju.⁶⁴

I tillståndsärenden tas biometri upp i samband med ansökan om, eller efter beviljande av, uppehållstillstånd för utfärdande av uppehållstillståndskort, i regel vid en utlandsmyndighet. Biometri tas upp endast i syfte att lagras i uppehållstillståndskortets chip. De biometriska uppgifterna ska omedelbart förstöras när uppehållstillståndskortet har lämnats ut eller ärendet har avgjorts utan att tillstånd beviljats.⁶⁵ Biometri är därmed inte del av fastställande av identitet i tillståndsärenden och de biometriska uppgifterna jämförs inte mot några register och sparas heller inte.

3.2.2 I medborgarskapsärenden kontrolleras pass eller sannolikhet i uppgiven identitet

I medborgarskapsärenden finns ett tydligt krav på *starkt identitet*, vilket innebär att sökanden ska kunna uppvisa ett pass eller identitetshandling utfärdad av behörig myndighet i hemlandet. Om sökanden kan uppvisa pass gör handläggaren på

⁶⁰ En sådan kontroll kan även göras vid nationellt servicecenter i Sverige, framförallt i förlängningsärenden (som inte omfattas av denna granskning) och vid ansökan inifrån, till exempel när sökande är barn födda i Sverige. Svar via mejl från Migrationsverket 2024-05-14.

⁶¹ Migrationsverket, *Masterversion av ID-handboken år 2022*, 2022, s. 44; Svar via mejl från Migrationsverket, 2023-10-06 och 2024-04-12.

⁶² Svar via mejl från Migrationsverket, 2023-12-13. Antal sambandsmän korrigerat till fyra i svar vid faktagranskning 2024-04-12.

⁶³ Riksrevisionen granskade handläggningen av anknytningsärenden i Riksrevisionen, *Att komma till Sverige som anhörig – rättssäkerheten i anknytningsärenden*, 2021:9 och fann att väl genomförda anknytningsutredningar även innehöll frågor kopplade till identitet och handlingars äkthet.

⁶⁴ Svar via mejl från Migrationsverket, 2024-05-07.

⁶⁵ Migrationsverket, *Behov av lagstiftningsändringar avseende direktåtkomst och behandling av biometrisk data, hemställan*, 2018, s. 32.

medborgarskapsenheten en *dokumentkontroll* av passet. Kontrollen innebär en okulärbesiktning av originalhandlingen med enkel utrustning. Vid anmärkingar eller avvikelser, eller om det finns tips om att något inte står rätt till, görs en mer grundlig *dokumentgranskning* av certifierad dokumentgranskare på enheten. Det görs också en obligatorisk kontroll mot SIS samt Misstanke och belastningsregistret (MR/BR) (se bilaga 2 för förklaring).⁶⁶

Om den sökande ursprungligen haft uppehållstillstånd för asyl förekommer det att personen inte visat upp pass eller annan id-handling i asylärendet, och inte heller kan göra det i medborgarskapsärendet. Så länge personen har haft hemvist i Sverige i åtta år räcker det dock att han eller hon gör sannolikt att den identitet som man har uppgivit och använt under tiden i Sverige är korrekt.⁶⁷ Vid ansökan om medborgarskap utgår därför Migrationsverket från de uppgifter som den asylsökande lämnat när man först kom till Sverige och varför uppgifterna då ansågs trovärdiga eller sannolika. Migrationsverket kontrollerar sedan om den sökande kan styrka identiteten idag. Om den sökande saknar pass kan det vara aktuellt att kontakta en nära släkting för att styrka identiteten. Man ser då på om den sökande och släktingen tidigare lämnat tidigare samstämmiga uppgifter.⁶⁸

I medborgarskapsärenden upptas inte heller biometri. Migrationsverket har bedömt att det saknas rättslig grund för att använda existerande fingeravtryck i Migrationsverkets temporära register för tillståndssökande för kontrollera identiteten på den som ansöker om medborgarskap.⁶⁹ Däremot kan Id-enheten på begäran bistå handläggaren i medborgarskapsärendet med att fastställa identiteten. Ofta blir detta aktuellt när personen anlände till Sverige som barn men nu blivit vuxen och det råder osäkerhet huruvida det är samma person som initierade ärendet som ansöker om medborgarskap. Handläggaren begär då hjälp av Id-enheten att utföra en ansiktsjämförelse mellan ansiktsbild/er i identitetshandlingar från hemlandet och de bilder som tagits av Migrationsverket.⁷⁰

Vid medborgarskapsärenden uppger Migrationsverket att det i den absoluta majoriteten av ärendena inte är några problem att fastställa identiteten. I den mindre andel som är problematisk är det enligt Migrationsverket svårt att flera år efter att tillstånd beviljats ifrågasätta sökandes uppgifter om identitet.⁷¹ Det innebär enligt Riksrevisionens bedömning att risker för att identitet kan vara felaktig i dessa fall kvarstår. I sammanhanget kan nämnas att Riksrevisionen i april 2024 beslutat att genomföra en granskning av Migrationsverkets hantering av

⁶⁶ Migrationsverket, *Masterversion av ID-handboken år 2022*, 2022, s. 44; Svar via mejl från Migrationsverket, 2023-10-06 och 2024-04-12.

⁶⁷ Migrationsverket, *Medborgarskapshandboken 2022*, 2022.

⁶⁸ Intervju med Migrationsverket, beslutsfattare medborgarskapsärenden, 2023-10-09.

⁶⁹ Migrationsverket, *Komplettering gällande befintlig hemställan*, 2020-11-30, 2020. Migrationsverket, *Daktning av asylsökande barn för slagning i Eurodac*, RA/017/2021, 2021.

⁷⁰ Svar via mejl från Migrationsverket, 2024-05-07.

⁷¹ Intervju med Migrationsverket, enheten för återvändandesamordning (EÅS), 2023-09-27.

medborgarskapsärenden, där frågan om att fastställa identitet i medborgarskapsärenden i viss mån kan komma att beröras.⁷²

3.3 Migrationsverket kan effektivisera processerna för att fastställa identiteten på asylsökande

Migrationsverket bör enligt Riksrevisionen effektivisera sina processer för att få fram id-handlingar från den asylsökande så tidigt som möjligt. Det är endast i en mindre del av ärendena som någon form av passhandling överhuvudtaget visats upp. Det kan i många fall vara tillräckligt för att följa regelverket för asyl. Riksrevisionen gör dock sammantaget bedömningen att Migrationsverket kan utveckla arbetet med att använda det så kallade id-uppdraget för att få in id-handlingar tidigt i processen när detta är möjligt.

För asylärenden finns inget lagstadgat krav på att identiteten ska vara styrkt, men utgångspunkten är ändå att identiteten ska fastställas i den utsträckning det är möjligt.⁷³ En asylsökande är skyldig att för Migrationsverket uppvisa de identitetshandlingar som hen är i besittning av, även om det är ovanligt att en asylsökande har sådana handlingar.⁷⁴

3.3.1 I asylprocessen utreds identiteten av flera olika enheter

En person kan ansöka om asyl på olika sätt, till exempel vid gränsen till Sverige, via Polismyndigheten som då lämnar över ärendet till Migrationsverket eller genom att själv kontakter Migrationsverket. Ansökningsenheterna tar emot ansökan om asyl och id-handlingar om den sökande har sådana med sig. Om sökande inte lämnar in några handlingar uppmanas han eller hon att göra det och om handläggaren bedömer att sökande har möjlighet att få fram handlingar lämnas ett id-uppdrag till sökande.

Migrationsverket tar också upp biometri i form av foto och fingeravtryck. Fingeravtrycken söks i tre system: det nationella fingeravtryckssystemet AFIS, VIS som visar om personen har sökt visering till Sverige eller annat Schengenland och Eurodac som är den gemensamma europeiska asyl databasen (se vidare bilaga 2 för beskrivningar av databaser).⁷⁵ Finns id-handlingar görs också en dokumentkontroll av certifierad dokumentgranskare eller, vid avvikelser, en äkthetsbedömning av expert på Migrationsverkets Id-enhet. Ansökningsenheten håller ansökningssamtal med alla

⁷² Riksrevisionen, *Beslut om att genomföra granskningen Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden*, 2024-04-04.

⁷³ Migrationsverket, *Kraven på klarlagd identitet och pass RS/037/2021*, 2021; Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning, se § 196 samt 203–204; EUT L 337, 20.12.2011, s. 9–26, Celex 32011L0095.

⁷⁴ Migrationsverket, *Masterversion av ID-handboken år 2022*, 2022 s. 15; Migrationsverket, *Kraven på klarlagd identitet och pass RS/037/2021*, 2021, s. 10.

⁷⁵ Intervju Migrationsverket, teamledare för biometriteamet, Id-enhet 1, NOA & förvaltningsledare processområde Tillstånd, DUA, 2023-08-21. Migrationsverket *Komplettering gällande befintlig hemställan*, 2020-11-30. Migrationsverket, svar, faktagranskning 2024-04-12.

sökanden. Här utreds ett antal teman som kan inverka på bedömningen av identiteten som språkkunskaper, hemvist, sysselsättning, identitet och identitetshandlingar, familj, eventuellt tidigare ansökningar och status och resväg.⁷⁶

Ärendet hamnar sedan hos ansvarig asylprövningsenhet som prövar asylansökan, där det bland annat ingår att fastställa identiteten och pröva skyddsbehovet. Som ett led i utredningen kallas den sökande till intervju. Här behandlas samma teman kopplade till identitet som under ansökningsprocessen, men med en asylhandläggare som har djupare kunskap om situationen i sökandes hemland, bland annat vilka id-handlingar som vanligtvis används. Under denna intervju eller när som helst i processen kan sökande lämna in id-handlingar, oavsett han eller hon fått ett id-uppdrag eller inte. Om handlingar inkommer i ärendet granskas de alltid direkt av en certifierad dokumentgranskare eller, vid avvikelser, av expert på Migrationsverkets id-enhet. Dessa experter träffar normalt inte den sökande utan granskar handlingen utan att kunna jämföra med personen som söker asyl.⁷⁷ I samband med beslut om att bevilja asyl tar asylhandläggaren, eventuellt med stöd av en beslutsfattare, ställning till om den sökande gjort sin identitet sannolik, eller om det föreligger bevislättnad, om den sökande har gjort sitt medborgarskap sannolikt. Handläggaren beaktar både inlämnade handlingar inklusive bedömning som utförts av certifierad dokumentgranskare eller Id-enhet och det som sökande berättat om sig själv, sina handlingar och förhållanden i hemlandet. Handläggarna tar också stöd av landinformation i sin bedömning.⁷⁸

Migrationsverket uppger för Riksrevisionen att samtliga processer som kommer i kontakt med sökande har ett ansvar för att utreda identiteten. Eftersom id-frågan är processövergripande bedömer myndigheten själv att detta kan skapa en otydlighet i vem som har det huvudsakliga ansvaret.⁷⁹

3.3.2 Passhandlingar visas endast upp i en minoritet av asylärenden

Migrationsverket uppger att man inte kan ta fram statistik över hur många asylsökande som styrkt sin identitet. Det beror på att bedömningen av om identiteten är styrkt motiveras i själva beslutet om uppehållstillstånd vilket inte genererar sökbar statistik.⁸⁰ På Riksrevisionens begäran har myndigheten dock tagit fram statistik över

⁷⁶ Migrationsverket nämner följande frågor som kan ställas:

1. Vilka identitetshandlingar har normalt en person från ditt hemland?
2. Har du någon gång haft en identitetshandling?
3. Vilka identitetshandlingar/handlingar har du använt i ditt hemland för att visa vem du är?
4. Hur har du visat vem du är i ditt hemland, exempelvis i kontakt med myndigheter eller med en bank?
5. Hur har din vardag påverkats av att du inte har en ID-handling?

⁷⁷ Migrationsverket, *Masterversion av ID-handboken år 2022, 2022*, s 15, s 44ff. Asyl – från ansökan till beslut - Migrationsverket, hämtad 2024-05-01.

⁷⁸ Svar via mejl från Migrationsverket, 2024-05-14, 2024-05-16: Se även Migrationsverket, *Masterversion av ID-handboken år 2022, 2022*, s 15, s 44 ff.

⁷⁹ Svar via mejl från Migrationsverket, 2024-04-18.

⁸⁰ Migrationsverket uppger att bedömningen om identiteten är styrkt motiveras i själva beslutet. Att ta fram statistik skulle innebära att man manuellt behöver gå in i varje enskilt beslut och granska det. (Svar via mejl från Migrationsverket, 2024-02-16).

hur stor andel av de som beviljats asyl som visat upp en giltig passhandling. Förutom pass kan de asylsökande uppvisa andra typer av id-handlingar, vilket innebär att statistiken är en underskattning av den faktiska andelen personer som uppvisar någon form av id-handling. Tabell 1 bör därför tolkas med stor försiktighet.⁸¹

Tabell 1 Antal/andel av dem som beviljats asyl som visat upp pass

År	Antal beviljade asylansökningar	Antal som visat passhandling	Andel med giltig passhandling
2013	21 581	4 658	18 %
2014	27 374	5 704	17 %
2015	26 669	7 150	21 %
2016	44 834	24 163	35 %
2017	25 032	5 349	18 %
2018	10 356	3 494	25 %
2019	5 797	2 645	31 %
2020	4 008	2 090	34 %
2021	3 204	1 456	31 %
2022	3 661	1 576	30 %
2023	4 005	1 520	28 %
Totalt (2013–2023)	176 521	59 805	25 %

Källa: Migrationsverket.⁸²

Tabell 1 visar att andelen som beviljats asyl och som vid ansökan har visat upp en giltig passhandling har varierat över tid. I genomsnitt över perioden är det ungefär var fjärde person som har beviljats asyl som har uppvisat en giltig passhandling. Variationerna över tid beror enligt Migrationsverket på en kombination av anledningar. Dels har vissa nationaliteter i större utsträckning tillgång till hemlandspass än andra. Beroende på vilka nationaliteter som söker sig till Sverige varierar därför andelen asylsökande som har tillgång till hemlandspass. Dels har incitamenten för sökande att lämna in passhandling varierat över tid. Det rör sig bland annat om möjligheten att styrka sin identitet på annat sätt än med pass och möjlighet att få resehandlingar om man beviljas en flyktingstatusförklaring.⁸³ Det går därför inte att avgöra om andelen som uppvisar pass beror på de asylsökande eller på Migrationsverket. Migrationsverket har ändrat sitt sätt att ta fram statistik vilket gör att denna skiljer sig från tidigare uppföljningar.

⁸¹ Svar via mejl från Migrationsverket, 2024-02-16.

⁸² Svar via mejl från Migrationsverket, 2024-05-07.

⁸³ Svar via mejl från Migrationsverket, 2024-02-16.

3.3.3 Migrationsverket behöver använda id-uppdraget mer

Riksrevisionen gör bedömningen att Migrationsverket bör utveckla sitt arbete med id-uppdraget i asylärenden. Id-uppdraget är när asylsökande som inte uppvisat ett hemlandspass vid ansökningstillfället får ett uppdrag eller föreläggande om att inom viss tid inkomma med identitetshandlingar som styrker dennes identitet.

Riksrevisionen gör denna bedömning dels mot bakgrund av att giltiga pass bara uppvisas i en liten andel beviljade asylärenden. (Det är dock viktigt att påpeka att Riksrevisionen inte kan bedöma om det i det enskilda ärendet varit möjligt att få fram en id-handling.) Även tidigare utredningar har visat att det finns förbättringspotential gällande andelen asylärenden där Migrationsverket fastställt identiteten genom att sökande uppvisat pass.⁸⁴ Migrationsverket har också själva pekat på att det finns ett utrymme att använda id-uppdraget mer.

Migrationsverkets rättsavdelning bedömer också i sin kvalitetsuppföljning från november 2022 att det är oklart om Migrationsverket fullt ut använder de verktyg man förfogar över för att klarlägga identiteten hos asylsökande. I uppföljningen rekommenderar rättsavdelningen bland annat att Migrationsverket ska använda id-uppdraget tidigt i processen som ett sätt att få in identitetshandlingar.⁸⁵

Migrationsverket medger att man behöver följa upp id-uppdraget och skapa närmare samarbete mellan enheterna som arbetar med ansökning, mottagning och prövning i dessa frågor, samt id-enheterna som utgör expertfunktioner. Företrädare för id-processen vid Migrationsverket kommer tillsammans med företrädare för asylprocessen att göra en översyn av id-uppdraget och ta fram en handlingsplan för att säkerställa att uppdraget används tidigt i processen för att få in identitetshandlingar.⁸⁶

Riksrevisionen bedömer att det är värdefullt att Migrationsverket vidtar åtgärder även om det är för tidigt att bedöma resultatet.

3.4 Handböcker och metodstöd är överlag tydliga

Enligt Riksrevisionens bedömning finns tydliga beskrivningar i Migrationsverkets id-handbok⁸⁷ gällande hur fastställande av identitet ska gå till för tillstånds- och asylärenden. När processen för att fastställa identitet skiljer sig beroende på

⁸⁴ SOU 2017:93, s. 66 redovisar att passhandling saknats i mellan 81 och 91 procent av fallen av ansökningar om asyl under åren 2011–2016.

⁸⁵ Migrationsverket, *Analysrapport. Tematisk kvalitetsuppföljning av handläggningen av ID-uppdrag, 2022*. Se även Migrationsverket, *Masterversion av ID-handboken år 2022, 2022, s 77*.

⁸⁶ Migrationsverket uppger vidare att det kan bli aktuellt med utbildningsinsatser och kompetensutveckling av den personal som arbetar inom "processer som är avgörande för vidare handläggning". Det kan också vara aktuellt att förändra ärendehandläggningssystemet för att bättre kunna följa upp ID-uppdraget. (Svar via mejl från Migrationsverket, 2024-04-18).

⁸⁷ ID-handboken har funnits sedan 2012 men har enligt Migrationsverket reviderats över tid. Syftet med handboken var att synliggöra och säkerställa en jämn och hög kvalitetsstandard för id-arbetet på hela Migrationsverket. Den skulle säkerställa en rättssäker och effektiv handläggning av id-frågor för samtliga verksamhetsområden och underlätta arbetet med id-frågorna för medarbetare på myndigheten. (Svar via mejl från Migrationsverket, 2023-12-13).

ärendeslag så framgår det i id-handboken. För de olika processerna finns det sedan särskilda handböcker som styr hur ärendena ska handläggas.⁸⁸ För de delar av handläggningen av tillståndsärenden (anknytningsärenden, arbetstillstånd och studerandetillstånd) som utförs av lokalanställda vid utlandsmyndigheterna finns motsvarande skrivningar i den så kallade UM-handboken⁸⁹. Vidare konstaterar Riksrevisionen att Migrationsverket har gjort ett antal rättsliga ställningstaganden som klargör vilka krav som ska ställas på pass i original, andra id-handlingar etc.⁹⁰

När det gäller medborgarskapsärenden pågår en översyn som syftar till att ta fram enhetliga rutiner i id-handboken för hantering, registrering och granskning av id-handlingar i medborgarskapsärenden, eftersom det idag finns skillnader mellan de olika regionerna. Dessa skillnader skapar enligt Migrationsverket otydlighet och försvårar uppföljning. Enligt ett tilläggsuppdrag i regleringsbrevet för 2024 kommer Migrationsverket att se över hur identitetskontrollerna ser ut idag och vilka möjligheter det finns att stärka dessa ytterligare.⁹¹

3.5 Kompetensutveckling och stödfunktioner brister

Riksrevisionen bedömer att det finns brister i kompetensen vad gäller granskning av dokument hos Migrationsverket. Det handlar både om utbildningsinsatser och om att möjliggöra praktisk erfarenhet som är nödvändig för att kunna utföra arbetsuppgiften på ett effektivt sätt. För äkthetsbedömning av handlingar på den högsta granskningsnivån leder dessutom det låga antalet resurser till att balanser byggs upp, vilket riskerar att leda till att ärenden inte lyfts till denna nivå.

3.5.1 Migrationsverket har tre kompetensnivåer för att granska handlingar, men få ärenden lyfts till högre nivåer

Migrationsverket skiljer sedan november 2022 mellan tre standardiserade nivåer för granskning av identitetshandlingar: nivå 0 (dokumentkontroll), nivå 1 (dokumentgranskning) och nivå 2 (äkthetsbedömning).⁹² Var och en av dessa nivåer har sin kompetensprofil.

Dokumentkontroll (nivå 0) görs i tillstånds- och medborgarskapsärenden och utförs i huvudsak av lokalanställda på utlandsmyndigheterna och av personal på Migrationsverkets servicekontor. Enligt Migrationsverket krävs inga dokumentkunskaper av den som utför kontrollen, utan dessa medarbetare har endast

⁸⁸ Migrationsverket, *Masterversion av ID-handboken år 2022*, 2022; Svar via mejl från Migrationsverket, 2022-11-25; Intervju med Migrationsverket, processledare Id-processen, 2023-03-17.

⁸⁹ UM-handboken är publicerad på UM Net (utlandsmyndigheternas intranät) där utlandsmyndigheterna kommer åt information, stödjande material och IT-system som de behöver när de handlägger migrationsärenden.

⁹⁰ Migrationsverket, *Kraven på klarlagd identitet och pass RS/037/2021*, 2021 *Uppvisande av pass i original i ärenden om uppehållstillstånd*, RS/009/2022, 2022. Se även prop. 1997/98:178 s. 10

⁹¹ Svar via mejl från Migrationsverket 2024-04-18; Regeringsbeslut Ju2024/00199 (delvis).

⁹² Intervju med Migrationsverket, Id-enhet 2, 2023-03-07; Migrationsverket, *Masterversion av ID-handboken år 2022*, s. 44; Svar via mejl från Migrationsverket, 2023-10-06.

genomgått en kort utbildning och följer en standardiserad checklista.⁹³ Under oktober 2022 genomfördes en stor kompetensutvecklingsinsats, riktad till de som arbetar med tillståndsärenden, i form av lärarledda utbildningstillfällen på elva kontor i Sverige och en webbutbildning med digital frågestund.⁹⁴ Cirka 600 medarbetare genomgick utbildningen i Sverige och 230 vid utlandsmyndigheterna tog del av webbutbildningen.⁹⁵ Syftet var att ge deltagarna grundläggande kunskap om vilka kontroller som ska utföras för nivå 0, men även grunder i att kontrollera ansikten.⁹⁶ Migrationsverket planerar inte för någon ny fortbildningsinsats. Den digitala webbutbildningen kommer dock att vara tillgänglig för personal nationellt och på utlandsmyndigheterna. Enligt Riksrevisionen är det viktigt att säkerställa att denna kompetensutveckling fortsätter, eftersom kompetens att granska id-handlingar är en färskvara som behöver upprätthållas genom kontinuerlig fortbildning. Migrationsverket behöver även säkerställa att nyanställda medarbetare som gör dokumentkontroll som en del av sitt arbete, kontinuerligt får del av dessa utbildningar.

Dokumentgranskning (nivå 1) utförs av certifierade dokumentgranskare vid Migrationsverket eller av id-sambandsmän vid utlandsmyndigheterna. Granskningen görs vid behov i tillstånds- och medborgarskapsärenden, när medarbetaren som har gjort grundläggande dokumentkontroll (nivå 0) har identifierat avvikelser, samt för varje id-handling som lämnas in i ett asylärende.⁹⁷ De certifierade dokumentgranskarna på nivå 1 är i grunden handläggare som har genomgått en urvalsprocess och en grundläggande utbildning om cirka två veckor. Dokumentgranskarna genomgår även återkommande obligatorisk fortbildning.⁹⁸

Äkthetsbedömning (nivå 2) utförs endast vid Migrationsverkets Id-enhet (eller av utsända id-sambandsmän).⁹⁹ Dessa id-experter ska ha genomgått en dokumentutbildning som kan ges av exempelvis Nationellt forensiskt centrum (NFC) hos Polismyndigheten, Polishögskolan eller motsvarande utbildning på EU-nivå. De uppfyller därmed den av EU fastställda kompetenskravspecifikation som krävs för rättssäker analys av dokument.¹⁰⁰

⁹³ Migrationsverket, *Masterversion av ID-handboken år 2022*, 2022, s. 44; Svar via mejl från Migrationsverket, 2023-10-06 och 2024-04-12.

⁹⁴ Sundbyberg, Uppsala, Norrköping, Örebro, Västerås, Växjö, Sundsvall, Boden, Umeå, Malmö och Göteborg

⁹⁵ Svar via mejl från Migrationsverket, 2023-12-13.

⁹⁶ Efter att man genomgått denna utbildning finns stöd i form av checklista med de olika stegen för kontrollen, stödmaterial med djupare beskrivning samt en instruktionsfilm för hur kontroll på nivå 0 genomförs. Medarbetare har även möjlighet att repetera utbildningen som finns tillgänglig på Migrationsakademiens lärplattform (Svar via mejl från Migrationsverket, 2024-02-16).

⁹⁷ Migrationsverket, *Masterversion av ID-handboken år 2022*, 2022, s 44, 53, Svar via mejl från Migrationsverket, 2023-10-06

⁹⁸ Intervju med Migrationsverket, Id-enhet 2, 2023-03-07.

⁹⁹ Migrationsverket, *Masterversion av ID-handboken år 2022*, s 44.

¹⁰⁰ Svar via mejl från Migrationsverket, 2024-05-06. Migrationsverket hänvisar till följande EU-dokument: Council of the European Union; *Update of the training programmes in the area of document forgery detection and examination*, 2014.

Det är dock få ärenden som lyfts till fördjupad kontroll eller äkthetsbedömning (nivå 1 eller 2). Statistik som Migrationsverket tagit fram på Riksrevisionens begäran visar att för de ärendeslag som omfattas av granskningen så eskalerades under åren 2018–2022 i genomsnitt mellan 0,03 procent och 0,34 procent av de inlämnade id-handlingarna till högre nivåer för fördjupad granskning.¹⁰¹

3.5.2 För lite tid för specialisering och för låg bemanning av experter har skapat stora balanser

Idag finns det 25 certifierade dokumentgranskare på nivå 1 spridda över Migrationsverkets tre regioner. Vilken omfattning av arbetstiden som dessa medarbetare lägger på sin roll som dokumentgranskare kan dock se olika ut. Det beror dels på inflödet av handlingar, men även på hur mycket tid som enhetschef tillåter att dokumentgranskare lägger på granskning av id-handlingar, vid sidan av sina ordinarie arbetsuppgifter som exempelvis handläggare.¹⁰² När certifieringen infördes var tanken att de certifierade dokumentgranskarna skulle ägna minst 30 % av sin arbetstid åt granskning för att upprätthålla kunskaperna. Uppföljningar visade dock att majoriteten inte kom upp till detta mål. Id-enheten, som ansvarar för certifieringen, har därför sänkt kravet till 20% och erbjuder i stället certifierade granskare praktiktillfällen så att de ska kunna upprätthålla sin kompetens.¹⁰³

Vid de utlandsmyndigheterna som handlägger migrationsärenden finns fyra id-sambandsmän, som roterar för att täcka ett större geografiskt område. Utöver att genomföra dokumentgranskning (nivå 1) och äkthetsbedömning av handlingar (nivå 2) har id-sambandsmännen ett löpande uppdrag att arbeta med utbildning och fortbildning och ska finnas tillgängliga som ett dagligt stöd till alla medarbetarna på utlandsmyndigheterna.¹⁰⁴ Riksrevisionen konstaterar dock att det finns en utmaning för fyra sambandsmän att ge dagligt stöd till totalt 60 utlandsmyndigheter i och med att dokumentkontroll kräver fysisk närvaro.

För äkthetsbedömning av handlingar på nivå 2 finns sju medarbetare, varav tre dokumenthandläggare som genomför äkthetsbedömning och fyra dokumentexperter som kontrasignerar.¹⁰⁵

Migrationsverket har under granskningsperioden haft problem med ärendebalanser (dvs. ärenden som ligger kvar utan att avgöras) på den Id-enhet som gör äkthetsbedömningar. I dagsläget bedömer Migrationsverket att det är ytterst få medarbetare som har tillräcklig kompetens för att hantera de ärenden som ligger som

¹⁰¹ Svar via mejl från Migrationsverket, 2023-10-06, 2024-02-16.

¹⁰² Svar via mejl från Migrationsverket, 2024-04-18.

¹⁰³ Id-enheten medger också att det finnas behov att se över hur ärenden fördelas inom och mellan regionerna så att det inte bildas balanser på en ort samtidigt som det finns certifierade granskare på annan ort som har ett lågt inflöde av ärenden. (Svar via mejl från Migrationsverket, 2024-04-18).

¹⁰⁴ Svar via mejl från Migrationsverket, 2024-02-16.

¹⁰⁵ Svar via mejl från Migrationsverket, 2024-04-18.

balanser.¹⁰⁶ Det är enligt Riksrevisionen angeläget att Migrationsverket säkerställer att det finns tillräcklig kompetens för granskning av dokument och att denna kompetens upprätthålls, både genom att de certifierade granskarna ägnar tillräcklig tid åt detta och att möjligheterna till utbyte mellan dem som arbetar med dokumentgranskning på nivå 1 och äkthetsbedömning på nivå 2 förstärks.

3.6 Det finns teknisk utrustning och databaser men hinder för att spara och dela information

3.6.1 Tydliga krav på teknisk utrustning

Migrationsverket har ställt krav på utrustning som ger goda förutsättningar att fastställa en korrekt identitet. Det förutsätter att Migrationsverket säkerställer att den finns tillgänglig på Migrationsverkets kontor och utlandsmyndigheter, att den används och att kompetens finns.

Vilken teknisk utrustning Migrationsverkets handläggare och granskare har tillgång till varierar som framgår av tabell 2 utifrån vilken nivå som granskningen av identitetshandlingar sker på. När det gäller hur man säkerställer att utrustningen finns tillgänglig uppger Migrationsverket att när dokumentkontroll på nivå 0 infördes gjorde man en behovsinventering av utrustning inom regionerna och utlandsmyndigheterna, då även viss utrustning distribuerades. Under våren 2024 gjordes en ny inventering på utlandsmyndigheterna för att se om den utrustning som tidigare distribuerats används eller om den kunde omplaceras till annan ort som har behov av fler verktyg. Inventeringen resulterade i att ett antal passläsare beställdes.¹⁰⁷

Tabell 2 Krav på utrustning för dokumentgranskning vid Migrationsverkets processer

Var	Gransknings-nivå	Utrustning	Databaser	Process
Migrationsverket servicekontor/ Utlandsmyndighet (lokanställd eller utsänd handläggare)	Dokumentkontroll (nivå 0)	Passläsare, lupp, UV-lampa	Digitala referensdatabaser som finns i öppna källor	Tillstånd/medborgarskap
Migrationsverket	Dokumentgranskning (nivå 1)	Passläsare, lupp, UV-lampa, digitalt mikroskop	Licensstyrd digital referensdatabas	Asyl (samtliga inlämnade handlingar), tillstånd och medborgarskap (vid misstanke om felaktigheter)

¹⁰⁶ Svar via mejl från Migrationsverket, 2024-04-18.

¹⁰⁷ Enligt Migrationsverket uppger endast två utlandsmyndigheter att de inte har någon passläsare och att de inte heller något sådant behov. Gällande resterande utlandsmyndigheter har de flesta svarat att de inte har något ytterligare behov. Ett mindre antal utlandsmyndigheter har uppgett att de har behov av ytterligare en passläsare. En beställning av nya passläsare gjordes därför i april 2024 (svar via mejl från Migrationsverket, 2024-02-16, 2024-04-18 samt svar vid faktagranskning 2024-04-12).

Var	Gransknings-nivå	Utrustning	Databaser	Process
Utlandsmyndighet (utsända id-sambandsmän)	Dokumentgranskning (nivå 1) eller äkthetsbedömning (nivå 2)	Passläsare, lupp, UV-lampa samt även mikroskop, ljusbord och USB-mikroskop	Digitala referensdatabaser som finns i öppna källor och licensstyrda digitala referensdatabaser	Tillstånd
Migrationsverket (Id-enhet 2)	Äkthetsbedömning (nivå 2)	Passläsare, lupp, UV-lampa, mikroskop, dokumentboxar, USB-mikroskop	Licensstyrda digitala referensdatabaser	Samtliga (vid misstanke om felaktigheter)

Källa: Migrationsverket.¹⁰⁸

Migrationsverkets medarbetare har vidare tillgång till ett antal databaser som stöd i sin handläggning. En förteckning över dessa databaser återfinns i bilaga 2.

3.6.2 Migrationsverket har påtalat behov av biometrisk information för att minska risk för flera identiteter

Som framgått i avsnitt 3.2 och 3.3 tas biometri tas upp i flera av Migrationsverkets processer. Samtidigt finns det begränsat lagstöd för att lagra och söka på biometrisk information, vilket bland annat innebär att biometri förstörs i samband med tillverkande av uppehållstillståndskort och att Migrationsverket inte alltid får söka efter biometriska uppgifter i andra ärendeslag än det aktuella. Detta innebär i sin tur tydliga risker för att personer kan förekomma med två eller flera olika identiteter och ha flera uppehållstillstånd registrerade samtidigt.

Migrationsverket gjorde år 2018 en hemställan som sedan kompletterades 2020 om utökade möjligheter att söka på biometriska uppgifter i ärenden om uppehållstillstånd och medborgarskap.¹⁰⁹ Myndigheten pekar på begränsningar när det gäller möjligheten att söka information till exempel om fingeravtryck i olika system och processer för att kunna hitta personer med flera identiteter.¹¹⁰ I sin kompletterande hemställan menar Migrationsverket att avsaknaden av lagstöd för att lagra och söka på biometrisk information lett till att individer kan ha två eller flera olika identiteter och uppehållstillstånd registrerade, inte sällan samtidigt. Avsaknaden av biometrisk information kan också leda till att medborgarskap beviljas på felaktiga grunder.¹¹¹ Migrationsverkets hemställan kommer att behandlas av Utredningen om

¹⁰⁸ Uppgifter om granskningsnivåer se Migrationsverket, Masterversion av ID-handboken år 2022, s 44 ff. Uppgifter om utrustning från svar via mejl från Migrationsverket, 2023-12-13. Uppgifter kompletterade och faktagranskade genom svar via mejl från Migrationsverket 2024-04-12, 2024-05-07.

¹⁰⁹ Intervju Migrationsverket, teamledare för biometriteamet, Id-enhet 1, NOA & förvaltningsledare processområde Tillstånd, DUA, 2023-08-21.

¹¹⁰ Migrationsverket, *Behov av lagstiftningsändringar avseende direktåtkomst och behandling av biometrisk data*, 2018-02-12; *Komplettering gällande befintlig hemställan*, 2020-11-30.

¹¹¹ Migrationsverket, *Komplettering gällande befintlig hemställan*, 2020-11-30.

stärkt återvändandeverksamhet (dir. 2022:91), se mer i kapitel 9. Som framgår av kapitel 9.5 finns det dock begränsningar som följer av internationella konventioner och EU-lagstiftning gällande i vilken uträkning möjligheten att spara och dela sådan information kan utökas.

3.7 Förutsättningar för att fastställa identitet varierar mellan ärendeslag

Några av förutsättningarna för Migrationsverket att fastställa identiteten och olika aspekter av myndighetens processer som har beskrivits i föregående avsnitt sammanfattas i tabell 3 nedan.

Tabell 3 Sammanfattning av Migrationsverkets förutsättningar och processer för att fastställa identiteten i de granskade ärendeslagen

	Asyl	Tillstånd	Medborgarskap
Beviskrav för identiteten	Sannolik (men möjlighet till bevislättnad i vissa fall, då identitet kan vara oklar och det räcker att medborgarskapet görs sannolikt)	Styrkt (men möjlighet till bevislättnad i vissa fall, då det räcker att göra identiteten sannolik)	Styrkt (starkt krav, men dispens för skyddsbehövande, då det räcker att ha använt samma identitet hela tiden i Sverige och denna identitet görs sannolik)
Var befinner sig sökanden?	I Sverige	I hemlandet	I Sverige (sedan 3, 5 eller 8 år)
I hur stor andel ärenden som beviljades 2023 uppvisades giltigt pass?	28 %	*	77 %
Hur kontrolleras pass?	Granskning enligt nivå 1 eller 2 utförs på samtliga handlingar som lämnas in av certifierad dokumentgranskare eller Id-enhet	Granskning enligt nivå 0, 1 eller 2 utförs på utlandsmyndighet (av lokalanställda, utsända handläggare eller av utsänd id-samordnare)	Granskning enligt nivå 0, 1 eller 2 utförs av handläggare, certifierad dokumentgranskare eller Id-enhet
Vilka register-slagningar görs?	Eurodac, SIS, VIS, AFIS samt MR/BR	SIS	SIS, MR/BR
Upptas biometri?	Ja, och sparas och lagras i Eurodac samt i Migrationsverkets fingeravtrycksregister	Ja, men sparas inte (uppgifter raderas efter utlämnat uppehållstillståndskort eller avslag)	Nej

Källa: Migrationsverket.¹¹²

Anm.: * I huvudsak granskas pass i samtliga tillståndsärenden. Riksrevisionen har inte begärt in statistik över hur många fall som utgör undantag.

¹¹² Tabellen bygger på en sammanställning av material insamlat under granskningens gång som framgår av referenslista. Detta kompletterades med uppgifter mejl från Migrationsverket 2024-05-13.

4 Polismyndigheten

I detta kapitel beskriver vi hur Polismyndigheten fastställer identiteten på personer som passerar en gränskontroll när de reser in i Sverige eller som blir föremål för en inre utlänningskontroll i Sverige.

Granskningen visar att kontrollen vid inresa är tillräcklig i förhållande till förutsättningarna för uppgiften, men att de inre utlänningskontrollerna är bristfälliga vad gäller att säkerställa att korrekt identitet fastställs.

Följande är våra viktigaste iakttagelser:

- Polismyndigheten har många funktioner med hög kompetens i id-frågor, men denna kompetens utnyttjas inte i alla ärenden där identiteten fastställs.
 - Kompetensen för att granska handlingar är låg hos medarbetare i yttre tjänst som ska utföra inre utlänningskontroller. Detta beror inte minst på det begränsade fokus som dokumentgranskning får vid polisutbildningen, men även på att metoddokument som preciserar arbetsuppgiften är bristfälliga eller saknas.
 - Dokumenttekniker används inte i tillräcklig omfattning. De har även svårt att specialisera sig i sin roll och fördjupa sin specialistkompetens. Detta beror främst på att de i flera regioner har sin roll som dokumenttekniker vid sidan av ordinarie arbete. Det finns heller ingen nationell strategi för hur de ska finnas tillgängliga som stödfunktion.
- Det saknas en miniminivå för vilken teknisk utrustning som ska finnas tillgänglig för att upptäcka falska handlingar. Detta trots att grundläggande utrustning både är billig och tar litet utrymme. Bristen gäller både i gränskontroll och vid inre utlänningskontroll.

4.1 Polismyndigheten möter bara en del av personerna som kommer till Sverige

Kontrollen av vilka som reser in i Sverige skiljer sig åt beroende på vilket land personen reser in ifrån. Detta beror på EU:s regler om inre rörlighet i det så kallade Schengensamarbetet, som innebär avskaffade inre gränskontroller inom området och gemensamma principer för yttre gränskontroller gentemot länder utanför området (tredje land).¹¹³ Polismyndigheten ansvarar för kontroll av personer enligt kodexen om Schengen gränserna. Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att hjälpa Polismyndigheten vid en sådan kontroll. Migrationsverket får efter överenskommelse med Polismyndigheten hjälpa till vid kontrollen.¹¹⁴ I och med Schengensamarbetet är Polismyndigheten bara ansvariga för att fastställa identiteten på personer som reser

¹¹³ Schengenområdet omfattar 27 länder, varav 23 är medlemsstater i EU och 4 är samarbetsländer. Se EUT L 105, 26.11.2013, Celex 32006R0562.

¹¹⁴ Se 9 kap. 1 § UtL.

direkt till Sverige från tredje land. I vissa fall har personen redan haft kontakt med Migrationsverket, som antingen utfärdat en visering för inresa eller beviljat ett uppehållstillstånd. Om personen däremot reser in från ett annat land i Schengen görs i normalfallet ingen gränskontroll vid inresa i Sverige.¹¹⁵ I dessa fall får svenska myndigheter förlita sig på att identiteten är korrekt fastställd av det Schengenland som personen reste in från.

Det är endast i ett fåtal fall som det är aktuellt för Polismyndigheten att fastställa identiteten på personer som är, eller utger sig för att vara, medborgare i andra Schengenländer. Såvida personen har rest in via ett annat Schengenland skulle detta hända endast vid en eventuell inre utlänningskontroll. En sådan görs bara om det finns grundad anledning att misstänka att personen saknar rätt att vistas i landet eller annan särskild anledning till kontroll, eller sedan augusti 2023 vid selektiva kontroller i gränsnära områden.¹¹⁶ Under 2023 genomförde Polismyndigheten 21 110 inre utlänningskontroller och 1 053 selektiva kontroller i gränsnära område. Majoriteten av kontrollerna gällde tredjelandsmedborgare.¹¹⁷

4.1.1 Om personen söker asyl överlämnar polisen ärendet till Migrationsverket

Om en person anser sig förföljd av sitt hemland kan han eller hon söka asyl i Sverige. Detta kan personen göra när som helst, antingen till Polismyndigheten eller till Migrationsverket, och rätten att söka asyl är oavhängig av rätten att resa in och vistas i Sverige.¹¹⁸

Om en person bedöms vara asylsökande lämnar Polismyndigheten över ärendet till Migrationsverket tillsammans med nödvändig information och eventuella handlingar.¹¹⁹ I de fall detta sker i samband med en inresa ska gränskontrollanten först genomföra en inresekontroll i syfte att undersöka resväg till Sverige och omhändertaga eventuella id- eller resehandlingar.¹²⁰ Om personens riktiga identitet är okänd får¹²¹ gränskontrollanten kroppsvisitera personen och undersöka eventuella tillhörigheter i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningsens identitet.¹²² Interna rutiner anger att om en utlännings söker upp Polismyndigheten i

¹¹⁵ Undantaget är de tillfälliga återinförda inre gränskontrollerna som infördes i samband med de ökade migrationsströmmarna till EU 2015 och som för Sveriges del fortfarande är i bruk. Det innebär att Polismyndigheten vid några gränsövergångar gör punktsatsar för att kontrollera personer som reser in i Sverige från ett annat land i Schengenområdet. De flesta av dessa gränsövergångsställen finns i region syd. Se Polismyndigheten, "Statistik gränspolisverksamhet", hämtad 2024-03-02. Möjligheten för regeringen att tillfälligt återinföra gränskontroll vid inre gräns regleras i 6 kap. 5 § Utlänningsförordning (2006:97) (UtlF).

¹¹⁶ Se 9 kap. 9 § UtlL och 2–3 §§ lag (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

¹¹⁷ Skriftligt svar från Polismyndigheten, 2024-04-12.

¹¹⁸ Rätten att söka asyl och hur detta ska gå till regleras i EU:s asylprocedurdirektiv, EUT L 180/60, 29.6.2013, Celex 32013L0032.

¹¹⁹ Se 7 kap 2 § UtlF.

¹²⁰ Rätten att omhändertaga handlingar sker med stöd av UtlL 9 kap 4§. Se Polismyndigheten, Metoddokument *Asylsökande*, mottaget 2022-11-15.

¹²¹ Se 9 kap. 2 § UtlL.

¹²² Skriftligt svar från Polismyndigheten, 2024-01-24.

syfte att söka asyl bör myndigheten i initialskedet uppta biometri på personen för att knyta en identitet till fingeravtryck och/eller fotografi.¹²³ När Migrationsverket bekräftar att de har mottagit ärendet upphör Polismyndighetens ansvar.¹²⁴

4.2 Polismyndigheten bedömer id-handlingars äkthet

Polismyndigheten använder sig främst av begreppet äkthetsbedömning av handlingar i sin verksamhet, även om syftet med detta är att fastställa en persons identitet.¹²⁵ Detta gäller både för gränskontroll och inre utlänningskontroll, som var och en på sitt sätt har försvårande förutsättningar. Gränskontrollens första linje har stor tidspress och krav på att inte misstänkliggöra resenärer, vilket begränsar utredningsmöjligheterna. Inre utlänningskontroll ska å sin sida i stor utsträckning utföras ute i fält, vilket försvårar möjligheterna att använda teknisk utrustning.

Gränskontroll har en process uppdelad i två steg där den första har ett fokus på screening och den andra ett fokus på fördjupad kontroll om någonting bedöms som misstänkt. Vi bedömer att processen som helhet skapar goda förutsättningar att identiteten fastställs korrekt, givet att passet som personen visar upp är utfärdat på korrekta grunder. Ett pass som är tekniskt äkta men utfärdat i fel identitet skulle däremot svårligen upptäckas i en gränskontroll.

Även inre utlänningskontroller består av två steg, där det första görs i fält och det andra innebär att personen tas med för ytterligare utredning om så behövs. Inre utlänningskontroller har ett vidare syfte än enbart att fastställa identiteten. Uppgiften ligger i stället i att kontrollera rätten att vistas i landet, där granskningen av identitetshandlingar enbart är en del. Därmed bedömer vi att det finns viss risk att tillräcklig tid och fokus inte läggs på att fastställa identiteten.

4.2.1 Vid gränskontroll bedömer polisen om resehandlingar är äkta

Alla som passerar en yttre gräns och reser in i Sverige genomgår en obligatorisk inresekontroll. Om personen är svensk eller EES-medborgare gör Polismyndigheten en *grundläggande kontroll* genom en äkthetsbedömning av pass, en slagning i databasen Schengen Information System (SIS)¹²⁶ och en bedömning av om personen utgör hot eller risk mot allmän ordning eller säkerhet. Gränskontrollanten gör detta genom att jämföra personens utseende med passfotot, granska att passets alla sidor ser äkta ut, samtala med resenären och genom en passläsare kontrollera att de

¹²³ Skriftligt svar från Polismyndigheten, 2024-01-24. Möjligheten att uppta biometri regleras i 9 kap. 8 § UtlL.

¹²⁴ Polismyndigheten, *Ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polismyndigheten avseende bl.a. gränskontroll, inre utlänningskontroll, verkställighet av avlägsnandebeslut och tvångsmedel*, bilaga till beslutsprotokoll i RPC 153/2019 (dnr A430.125/2019), inkommen 2023-09-12.

¹²⁵ Intervju Polismyndigheten, processledare, 2023-03-09: Skriftligt svar från Polismyndigheten, 2024-01-24 och 2024-04-12.

¹²⁶ SIS är en gemensam databas för Schengenländerna som bland annat innehåller uppgifter om eftersökta personer i syfte att bekämpa brott, personer som belagts med återreseförbud, uppgifter om spärrade resehandlingar och dokument eller efterlysta fordon inom Schengenområdet. Se bilaga 2, *Databaser tillgängliga för handläggare*.

uppgifter som finns lagrade elektroniskt i passet stämmer med den fysiska handlingen.¹²⁷

Om personen är tredjelandsmedborgare sker en *noggrann kontroll*, som utöver ovanstående även innebär en kontroll av om personen är viseringspliktig och i sådana fall en slagning i VIS¹²⁸, kontrollfrågor där personen får beskriva syftet med inresa och visa upp adress till boende, samt en bedömning av om personen har tillräckliga medel¹²⁹ för sin vistelse. En tredjelandsmedborgare måste också visa att den inte har för avsikt att jobba i Sverige, såvida den inte har ett giltigt arbetstillstånd.¹³⁰

Både den grundläggande och den fördjupade kontrollen genomförs under kort tid av en gränskontrollant i *first line*, som ska genomföra kontrollmomenten på ett vänligt sätt utan att bemöta resenären som en möjlig brottslig eller irreguljär migrant.¹³¹ En stor del av arbetsuppgiften går ut på profilering och att avgöra hur djup kontroll och hur många frågor som bör ställas till varje individ. Hela tiden ska hänsyn tas till antalet personer i kön som väntar på inresa, vilket sätter begränsningar i hur lång tid som kan avsättas till varje kontroll. Vid misstanke om att en handling är förfalskad, att något villkor inte är uppfyllt eller att personen inte är densamma som på passet tas personen åt sidan och får genomgå fördjupad kontroll hos medarbetare i *second line*.¹³²

I *second line* arbetar gränskontrolltjänstemän med fördjupad kompetens och fler möjligheter till kontroll. Inte minst finns ökade möjligheter att ställa frågor till resenären och efterfråga fler handlingar eftersom kontrollen sker vid sidan av kön, eller vid behov i ett förhörssrum.¹³³ Medarbetare i *second line* har även tillgång till mer teknisk utrustning för att granska resehandlingarna, fler möjligheter till registerslagningar och mer tid för muntligt förhör för att utreda uppgifter. Vid behov konsulteras dokumentexperter för djupare granskning av resehandlingars äkthet.¹³⁴

För processen gränskontroll ligger fokus på äkthetsbedömningen av id-dokument, inte en helhetsbedömning som fastställer personens identitet.¹³⁵ Exempelvis är dokument som är korrekt tillverkade men utfärdade i falskt namn och erhållna genom muta inte möjliga att upptäcka genom att följa rutinen. För att säkerställa inte

¹²⁷ Polismyndigheten, Metoddokument *ID Krav på handling Äkthetsbedömning EU_EES, ID Kontroll i SIS EU EES och Hot eller risk EU_EES*, mottagna 2022-11-15.

¹²⁸ VIS är ett EU-gemensamt informationssystem som innehåller personuppgifter, fotografier och biometrisk information såsom fingeravtryck från personer med visum för kortare vistelse i Schengen. Se bilaga 2 för mer information.

¹²⁹ En tredjelandsmedborgare ska ha tillräckliga medel för sitt uppehälle under hela vistelsens längd samt biljett eller extra medel för sin återresa. För närvarande ligger beloppet på 450 kronor per dag.

¹³⁰ Polismyndigheten, Metoddokument *ID Krav på handling Äkthetsbedömning 3_e land, ID Kontroll i SIS 3_e land, Syfte med vistelsen, Medel och Hot eller risk 3_e land*, mottagna 2022-11-15.

¹³¹ Polismyndighetens metoddokument *Krav på handling äkthetsbedömning 3e land* mottaget 2022-11-15.

¹³² Studiebesök vid gränskontroll i Arlanda, 2023-09-25.

¹³³ Studiebesök vid gränskontroll i Arlanda, 2023-09-25.

¹³⁴ Intervju Polismyndigheten, processledare, 2023-03-09.

¹³⁵ Polismyndigheten *Metoddokument, Processkarta för inresekontroll*, intervju Polismyndigheten, processledare 2023-03-09 och 2023-09-12 samt skriftliga svar från Polismyndigheten 2023-10-04 och 2024-01-24.

bara handlingens äkthet, utan även att den är utfärdad på korrekt grund och att personen är densamma som på handlingen skulle det behövas andra metoder än vad som finns tillgängliga i en gränskontroll, såsom exempelvis slagningar i andra länders folkbokföringsregister eller jämförelse av biometriska uppgifter.¹³⁶

4.2.2 Inre utlänningskontroll kan upptäcka personer med felaktig identitet, om det finns indikationer om olaglig vistelse

För att kompensera för de avskaffade gränskontrollerna mot andra Schengenländer har Polismyndigheten en skyldighet att utföra inre utlänningskontroller inom Sveriges gränser.¹³⁷ Inre utlänningskontroll ska ske i hela landet och är en arbetsuppgift som alla poliser ska kunna utföra.¹³⁸ Polismyndigheten genomför inre utlänningskontroller när det finns en grundad anledning att anta att utlänningspersonen saknar rätt att uppehålla sig i landet¹³⁹ eller om det annars finns särskild anledning¹⁴⁰ till kontroll. Sedan 1 augusti 2023 får Polismyndigheten även utföra selektiv inre utlänningskontroll i gränsnära områden, det vill säga på flygplatser, hamnar och tågstationer, broar och vägar med trafik från utlandet, utan grundad eller särskild anledning.¹⁴¹ Kontrollerna ska vara selektiva och får inte utformas eller utföras på ett sådant sätt att de innebär en systematisk kontroll av personer.

Vid en inre utlänningskontroll är personen som är föremål för kontrollen skyldig att på begäran överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Om personen inte överlämnar handlingar och det kan antas att personen har handlingarna med sig får polis kroppsvisitera personen för att söka efter handlingar.¹⁴² Polisen som genomför kontrollen gör en äkthetsbedömning av personens identitetshandlingar, ber personen redogöra för syftet med sin vistelse och genomför registerslagningar mot Migrationsverkets system Wilma och Polismyndighetens system mPMF¹⁴³. Om vistelserätten behöver utredas vidare, till exempel för att handling saknas eller att identiteten är oklar, tas personen med för ytterligare utredningsåtgärder.¹⁴⁴

¹³⁶ Intervju Polismyndigheten, processledare, 2023-09-12.

¹³⁷ Polismyndigheten, "Frågor och svar om inre utlänningskontroller", hämtat 2024-02-02

¹³⁸ Se FAP 273-1, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll*.

¹³⁹ Detta innebär att en inre utlänningskontroll endast får utföras efter en helhetsbedömning av objektiva omständigheter, spaningsuppgifter, underrättelseuppslag, tips eller annan tillförlitlig information som kan ge anledning att anta att han eller hon inte har rätt att uppehålla sig i landet. Se FAP 273-1, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll*.

¹⁴⁰ Särskild anledning till kontroll kan tillämpas när det finns anledning att kontrollera identiteten på en utlänningsperson i samband med till exempel ett frihetsberövande. Vid fordons- och förarkontroll kan inre utlänningskontroll ske i samband med att förarens identitet och rätt att framföra fordonet kontrolleras. Se FAP 273-1, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll*

¹⁴¹ Se lag (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

¹⁴² Se 9 kap. 9–9 a §§ UtLL.

¹⁴³ mPMF står för mobila versionen av Polisens multifråga, som gör en slagning i ett tjugotal register, bland annat SIS för stulna id-handlingar, NEPU för efterlysta utlänningspersoner och ASP som är det allmänna spaningsregistret. För mer information om databaserna, se vidare bilaga 2.

¹⁴⁴ Intervju Polismyndigheten, processledare, 2023-09-12, Polismyndighetens metoddokument *Processkarta för inre utlänningskontroll, Äkthetsbedömning, Fastställa medborgarskap/identitet, Kontroll i system, Saknar handling och Identitet/medborgarskap oklart*.

Granskningen visar inte på några specifika brister i själva processen, men däremot bedömer vi att brister i metodstöd, kompetensförsörjning och teknisk utrustning för att utföra själva arbetsuppgiften leder till att processen inte kan betraktas som tillräckligt effektiv. Dessa brister behandlas i kommande avsnitt.

4.3 Vissa metoddokument finns, men mer efterfrågas

Gränskontroll och inre utlänningskontroll har metodstöd i form av processkartor som beskriver hur arbetsuppgifterna ska gå till. För inre utlänningskontroll kompletteras detta med en mobilapp som ger ytterligare vägledning. Enligt Gränspolisensheten på Polismyndighetens nationella operativa avdelning (Noa) är dock metodstödet överlag underutvecklat på myndigheten och verksamheten efterfrågar tydligare handbokstext.¹⁴⁵ Ett sådant utvecklingsarbete pågår och en handbok förväntas tas fram under 2024.¹⁴⁶

4.3.1 Gränskontroll har en heltäckande processkarta

Processen gränskontroll har en processkarta med stöddokument som beskriver de olika momenten i processen, ger stöd för bedömningar och även hänvisar till rättskällor. Dessa metodstöd finns publicerat på Polismyndighetens intranät och är tillgängliga för samtliga medarbetare.¹⁴⁷ Riksrevisionen bedömer att detta metodstöd ger en kortfattad men heltäckande bild av processen.

4.3.2 Inre utlänningskontroll har nyligen fått mer metodstöd

Även inre utlänningskontroll och selektiv kontroll i gränsnära områden har en processkarta med underliggande dokument, som steg för steg beskriver arbetsuppgiften. Vissa viktiga bedömningar, exempelvis vad som menas med grundad eller särskild anledning till kontroll, och specifika metoder, såsom hur man fastställer identiteten utan handlingar, beskrivs dock enbart översiktligt.¹⁴⁸ Förtydliganden, exempel och stöd för bedömningar finns i stället i informationsmaterial som tagits fram 2022 av den regionala gränspolisensheten i en region och publicerats på Polismyndighetens intranät.¹⁴⁹

Vid sidan av skriftligt metodstöd har polis i yttre tjänst sedan december 2022 en applikation i mobiltelefonen för att genomföra inre utlänningskontroller. Applikationen möjliggör registerslagningar och vägleder steg för steg i hur kontroll

¹⁴⁵ Intervju Polismyndigheten, processledare, 2023-03-09.

¹⁴⁶ Skriftliga svar från Polismyndigheten, 2024-02-05.

¹⁴⁷ Skriftliga svar från Polismyndigheten, 2023-10-04.

¹⁴⁸ Polismyndighetens metoddokument *Processkarta för inre utlänningskontroll, Fastställa medborgarskap/identitet, Saknar handling och Identitet/medborgarskap oklart*.

¹⁴⁹ Gränspolisensheten region Stockholm, *Inre utlänningskontroll* samt mejl från Polismyndigheten 2024-04-12.

och utredningsfrågor bör fortskrida, baserat på aktuellt ärende.¹⁵⁰ Polismyndigheten uppger att medarbetare som använder appen upplever den som ett bra verktyg.¹⁵¹

4.4 Utbildning brister och stödfunktioner är underutnyttjade

Riksrevisionen bedömer att Polismyndigheten i sin organisation har funktioner med hög kompetens i id-frågor, men att denna kompetens inte utnyttjas i alla ärenden. Medan kompetensen att bedöma handlingars äkthet är god vid gränskontroll är den inte tillräckligt hög hos poliser i yttre tjänst.¹⁵² De dokumentexperter som ska bistå vid svåra bedömningar beskrivs som underutnyttjade och relativt okända och tillfrågas främst vid gränskontroll.¹⁵³

4.4.1 Gränskontrollanter har specialistutbildning att granska handlingar

För gränskontroll bedömer Riksrevisionen att Polismyndighetens kompetens att avgöra handlingars äkthet är god. Tre nivåer av kompetens finns närvarande (first line, second line och dokumenttekniker) med en modell för eskalering av svårbedömda fall.¹⁵⁴

Medarbetare som arbetar i first line är civilanställd personal som är utbildad till antingen passkontrollant eller gränskontrollant. För båda grupperna ingår obligatorisk utbildning i dokumentgranskning.¹⁵⁵ Passkontrollanter har en utbildning på två veckor och får arbeta med de återinförda gränskontrollerna mot inre gräns, medan gränskontrollanter har en utbildning på minst 14 veckor och även får arbeta vid yttre gräns.¹⁵⁶ I second line arbetar utredare, som kan vara civilanställda eller poliser. Även de har genomgått 14 veckors utbildning för gränskontrolltjänstemän, vilket ligger i linje med Frontex läroplan för att leva upp till de harmoniserade kraven i Gränskodex.¹⁵⁷ Utbildningen beskrivs som god för att upptäcka förfalskade handlingar och dokument, men för att kunna göra rätt bedömningar behövs även erfarenhet och kontinuerlig fortbildning om tekniker för att trycka och förfalska dokument.¹⁵⁸

Polismyndighetens internrevision granskade 2022 den nationella ledningen och styrningen av gränspolisverksamheten. Bland annat fann internrevisionen att polisregionerna har ett kommande utbildningsbehov för gränskontrollanter och att

¹⁵⁰ Intervju Polismyndigheten, processledare, 2023-09-12.

¹⁵¹ Skriftligt svar från Polismyndigheten 2023-08-21 i Riksrevisionen *Systemet för återkallelse av uppehållstillstånd*, (RiR 2023:19), Riksrevisionen 2023.

¹⁵² Intervju Polismyndigheten, rörlig kontrollgrupp Polisregion A, 2023-09-11; intervju beslutsfattare Polisregion B, 2023-09-13; intervju beslutsfattare Polisregion A, 2023-09-21; intervju dokumenttekniker region C, 2023-10-05.

¹⁵³ Studiebesök vid gränskontroll i Arlanda, 2023-09-25; intervju Polismyndigheten, dokumenttekniker region C, 2023-10-05.

¹⁵⁴ Intervju Polismyndigheten, processledare, 2023-03-09; intervju dokumenttekniker region C, 2023-10-05.

¹⁵⁵ Skriftliga svar från Polismyndigheten 2023-10-04.

¹⁵⁶ Intervju Polismyndigheten, dokumenttekniker Polisregion C, 2023-10-05.

¹⁵⁷ Studiebesök vid gränskontroll i Arlanda, 2023-09-25; skriftligt svar från Polismyndigheten 2024-01-24.

¹⁵⁸ Intervju Polismyndigheten, beslutsfattare Polisregion A, 2023-09-21; studiebesök vid gränskontroll i Arlanda, 2023-09-25, Intervju, dokumenttekniker region C, 2023-10-05.

nationella utbildningar inte möter regionernas behov. Noa rapporterade 2023 i sin åtgärdsplan att det finns behov av att vidareutveckla det nationella utbildningssystemet för gränspolisverksamheten. Man bedömer att det finns goda förutsättningar att kunna genomföra detta.¹⁵⁹ Polismyndigheten uppger till Riksrevisionen att myndigheten år 2021 lanserade en ny grundutbildning för gränskontrolltjänstemän, utbildare av gränskontrolltjänstemän samt en kompetensstärkande insats för redan anställda gränskontrolltjänstemän. Under 2024 kommer även en specialiserad utbildning lanseras som riktar sig till den personal som arbetar självständigt i second line.¹⁶⁰

4.4.2 Poliser i yttre tjänst har låg kunskap om id-arbete

Inre utlänningskontroll är en polisiär arbetsuppgift som ska utföras av alla poliser i hela Sverige, inte bara gränspolis.¹⁶¹ Därmed används generella kunskaper, bland annat vad gäller dokumentgranskning, som har getts vid polisutbildningen. Denna utbildning ges vid fem lärosäten i landet, och innehållet varierar mellan lärosäten och över tid. En kartläggning som Polismyndigheten har gjort åt Riksrevisionen visar att all grundutbildning innehåller någon form av utbildning i id-relaterade frågor, exempelvis fastställande av identitet genom dokumentgranskning, kontrollfrågor vid förhör, dataslagningar och kriminalteknik kring fingrar och spår.¹⁶² Omfattningen av sådana inslag varierar dock och kan vara väldigt begränsad. Vid ett av lärosätena är undervisningen i dokumentkunskap i dagsläget två timmar lång.¹⁶³ Flera beslutsfattare och dokumenttekniker som Riksrevisionen har intervjuat beskriver medarbetarnas kunskap som låg i förhållande till uppgiftens komplexitet, med följden att falska handlingar riskerar att missas.¹⁶⁴

Vid Polismyndigheten finns en nivåskala för kompetens om handlingar som är framtagen av Nationellt forensiskt centrum (NFC).¹⁶⁵ Enligt denna skala har poliser i yttre tjänst samma kunskap om handlingar som vanliga samhällsmedborgare, nivå 0.¹⁶⁶ Riksrevisionen bedömer att denna kompetens inte är tillräckligt hög för att säkerställa att rätt bedömningar görs när identiteten ska fastställas vid en inre utlänningskontroll.

¹⁵⁹ Polismyndighetens internrevision, *Granskning av nationell ledning och styrning av gränspolisverksamheten*, dnr A256.956/2021.

¹⁶⁰ Skriftliga svar från Polismyndigheten 2024-02-05.

¹⁶¹ Se FAP 273-1, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll*.

¹⁶² Skriftligt svar från Polismyndigheten, 2023-12-15.

¹⁶³ Intervju Polismyndigheten, dokumenttekniker region C, 2023-10-05.

¹⁶⁴ Intervju Polismyndigheten, beslutsfattare region B, 2023-09-13; intervju beslutsfattare Polisregion A, 2023-09-21; studiebesök vid gränskontroll i Arlanda, 2023-09-25; intervju dokumenttekniker region C, 2023-10-05.

¹⁶⁵ Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Transportstyrelsen, *Metoder för identifiering hos sex myndigheter*, 2022. Bilaga till Skatteverket, *Sammanhållen identitetsförvaltning*, 2022.

¹⁶⁶ Intervju Polismyndigheten, dokumenttekniker region C, 2023-10-05.

4.4.3 Dokumenttekniker har svårt att specialisera sig och utnyttjas inte tillräckligt

För både gränskontroll och inre utlänningskontroll kan medarbetare vid behov vända sig till dokumenttekniker om de är osäkra på en handlingens äkthet.¹⁶⁷

Dokumentteknikerna är en regional resurs med expertkunskap i verifiering av handlingar, som gör en fördjupad kontroll. Även för denna expertfunktion är uppgiften att bedöma det tekniska utformandet av dokumentet – om handlingen är äkta eller falsk – inte om den är utfärdad på rätt grund. För att bli dokumenttekniker går man en fördjupad utbildning som anordnas av NFC eller europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex. Möjligheter till fortbildning finns även i form av kurser som anordnas av Frontex. Dokumenttekniker som Riksrevisionen har intervjuat upplever dock att de är en underutnyttjad resurs som är alltför okänd bland medarbetarna och som inte blir inkopplad i tillräckligt många ärenden.¹⁶⁸

Riksrevisionen bedömer att detta är ett problem inte bara för kvaliteten i de bedömningar som görs, utan även för möjligheten för dokumentteknikerna att hålla sin kunskap om förfalskningar och handlingar från olika länder aktuell och bred. I vissa regioner är dokumentteknikerna heltidsanställda, med tid att fortbilda sig och utbilda varandra. I de flesta regioner är dock arbetet som dokumenttekniker en så kallad tillikauppgift som görs vid sidan av huvudtjänsten.¹⁶⁹ Totalt arbetar 80 aktiva dokumenttekniker inom myndigheten. Det finns inga nationella strategier för hur dokumenttekniker ska användas som resurs i verksamheten.¹⁷⁰

4.5 Polismyndigheten har ingen miniminivå för teknisk utrustning

Polismyndigheten har goda tekniska möjligheter att genomföra nödvändiga registerslagningar i arbetet med att fastställa identiteten på en person. Däremot har inte alla medarbetare som behöver det, vare sig vid gränskontroll eller i yttre tjänst, garanterad tillgång till en lupp. Med hjälp av en lupp och god kompetens i att granska handlingar bedömer dokumenttekniker att man kan hitta den stora majoriteten av förfalskade handlingar. Samtidigt är utrustningen billig.¹⁷¹ Vi bedömer att det faktum att dessa förutsättningar saknas hos samtliga berörda poliser ökar risken för att falska id-handlingar inte upptäcks.

¹⁶⁷ Intervju Polismyndigheten, processledare, 2023-09-12.

¹⁶⁸ Intervju Polismyndigheten, dokumenttekniker region C, 2023-10-05.

¹⁶⁹ Intervju Polismyndigheten, dokumenttekniker region C, 2023-10-05; studiebesök vid gränskontroll i Arlanda, 2023-09-25.

¹⁷⁰ Skriftligt svar från Polismyndigheten, 2024-02-05.

¹⁷¹ Studiebesök vid gränskontroll i Arlanda, 2023-09-25; intervju Polismyndigheten, dokumenttekniker region C, 2023-10-05.

4.5.1 Vid gränskontroll finns tillräcklig teknisk utrustning och god möjlighet till registerslagningar

Vid gränskontroll finns utrustning i form av lupp, UV-lampor, mikroskop och passläsare som gör en automatisk slagning mot flera databaser för att exempelvis se om handlingen är stulen. På flygplatser finns även tillgång till avancerade dokumentundersökningsmaskiner som hanteras av dokumenttekniker. Ett av de viktigaste verktygen vid dokumentgranskning beskrivs vara referensdatabaser och exempelhandlingar. Alla gränskontrollanter har tillgång till databaser som Prado, Ifado och handboken Frontex reference manual, som tillhandahålls av EU. Via dokumenttekniker finns även tillgång till Keesing documentchecker som tillhandahålls av ett privat företag. I viss mån finns även fysiska handlingar som referensmaterial.¹⁷² Dokumenttekniker som Riksrevisionen har intervjuat lyfter dock att viss utrustning (som exempelvis lupp) behöver delas mellan flera medarbetare i gränskontroll vilket kan inverka negativt på kvaliteten i arbetet.¹⁷³

4.5.2 Vid inre utlänningskontroll finns främst en mobilapplikation

Inre utlänningskontroll ska kunna utföras av alla poliser, vid alla platser i landet. Samtidigt saknas minimikrav på tillgång till nödvändig utrustning hos poliser i tjänst. Vissa polisbilar är utrustade med lupp, men detta gäller inte för alla.¹⁷⁴ Det viktigaste hjälpmedlet vid en inre utlänningskontroll är i stället sedan december 2022 den mobilapp som hjälper till med registerslagningar och metodstöd. Genom en sökning i Migrationsverkets system Wilma och Polisens Mobila multifråga ger appen en indikation på om personen har rätt att vistas i landet, saknar rätt att vistas i landet eller om personen ska tas med till stationen för fortsatt utredning.¹⁷⁵

Behoven av utrustning beror på vad det är för handling som undersöks. För de flesta handlingar räcker det med lupp, i kombination med god kunskap om förfalskningar och trycktekniker. Vissa förfalskningar kräver dock mer avancerad utrustning och kunskap, vilket kräver att medarbetare eskalerar ärendet och skickar handlingen till någon som har tillgång till det, till exempel en dokumenttekniker. Den mest avancerade utrustningen och kunskapen finns hos NFC, som kan göra avancerade undersökningar.¹⁷⁶

¹⁷² Studiebesök vid gränskontroll i Arlanda, 2023-09-25; intervju dokumenttekniker Polisregion C, 2023-10-05.

¹⁷³ Intervju Polismyndigheten, dokumenttekniker region C, 2023-10-05.

¹⁷⁴ Intervju Polismyndigheten, processledare, 2023-09-12.

¹⁷⁵ Intervju Polismyndigheten, processledare, 2023-09-12; skriftligt svar från Polismyndigheten 2023-09-12; skriftligt svar från Polismyndigheten 2023-08-21 i Riksrevisionens granskning *Systemet för återkallelse av uppehållstillstånd*, RiR 2023:19, Riksrevisionen, 2023.

¹⁷⁶ Intervju Polismyndigheten, dokumenttekniker region C, 2023-10-05; studiebesök vid gränskontroll i Arlanda, 2023-09-25.

5 Skatteverket och Statens servicecenter

I detta kapitel beskriver vi hur Skatteverket fastställer identiteten på personer som anmäler flytt till Sverige eller ansöker om ett samordningsnummer. Vi beskriver också de kontroller som Statens servicecenters utför på uppdrag av Skatteverket.

Granskningen visar att gällande processer hos myndigheterna inte säkerställer att korrekta och unika identitetsuppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen.

Följande är våra viktigaste iakttagelser:

- Skatteverket ansvarar för fastställande av identitet vid flytt till Sverige och ansökan om samordningsnummer men möter aldrig personen och har inte tillgång till identitetshandlingar i original, vilket försvårar möjligheten att upptäcka falska identitetshandlingar och omöjliggör kontroll av om identitetshandlingen faktiskt tillhör personen.
- Statens servicecenter har en avgörande roll för fastställande av identitet men det är oklart hur väl deras kontroller fungerar och vad de leder till eftersom systemet med avvikelser från Statens servicecenter till Skatteverket inte följs upp.
- Skatteverket erbjuder en uppskattad utbildning om fastställande av identitet, men alla handläggare får inte gå den. Dessutom erbjuds inte fortbildning, vilket är en förutsättning för att kunna upptäcka förfalskade handlingar.
- Skatteverkets införande av kontroll av biometriska uppgifter har försenats men förväntas höja kvaliteten i identitetskontrollerna vid införandet. Det finns behov av ytterligare verktyg för att motverka felaktiga, falska och dubbla identiteter.

5.1 Identitetsuppgifter i folkbokföringsdatabasen centrala för hela samhället

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 får förekomma i folkbokföringsdatabasen.¹⁷⁷ Skatteverket ansvarar för folkbokföringen i Sverige. Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden, så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.¹⁷⁸

För att bli folkbokförd i Sverige krävs att personen anses vara bosatt i landet i folkbokföringslagens mening.

¹⁷⁷ 1 § folkbokföringslagen (1991:481).

¹⁷⁸ 2 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

Skatteverket fastställer ett personnummer som identitetsbeteckning för alla som folkbokförs i landet.¹⁷⁹ Personnumret och tillhörande identitetsuppgifter förs in i folkbokföringsdatabasen,¹⁸⁰ som används av myndigheter, företag och enskilda.¹⁸¹

En person som inte är eller har varit folkbokförd får i stället tilldelas ett samordningsnummer som identitetsbeteckning. Skatteverket för in uppgifter om personer som tilldelats samordningsnummer och tillhörande identitetsuppgifter i folkbokföringsdatabasen.¹⁸² Enskilda personer kan ansöka om samordningsnummer direkt hos Skatteverket. Vissa myndigheter har också rätt att begära samordningsnummer av Skatteverket, men den här granskningen omfattar bara den del av Skatteverkets verksamhet som rör situationer där personen själv ansöker om samordningsnummer.

5.2 Skatteverket ansvarar för att fastställa identiteten

Det är Folk- och fastighetsavdelningen på Skatteverket som ansvarar för handläggning av ärenden som rör flytt till Sverige och beslut om samordningsnummer, inklusive fastställande av identitet i de ärendena. Handläggning sker på runt 40 olika sektioner i olika delar av landet.¹⁸³

Nedan följer statistik för ärendeslaget *Flytta till Sverige* samt ansökan av enskild person om samordningsnummer direkt hos Skatteverket.

Tabell 4 Antal avslutade ärenden om flytt till Sverige¹⁸⁴ samt ansökan om samordningsnummer av enskild person Skatteverket

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Flytta till Sverige	142 283	135 455	105 444	113 593	127 499	125 233
Ansökan samordningsnummer enskild person	*	*	*	3 876	32 117	16 891

Källa: Skatteverket.¹⁸⁵

Anm.: * Möjlighet för enskilda att ansöka om samordningsnummer infördes den 18 juni 2021.¹⁸⁶

¹⁷⁹ 18 § folkbokföringslagen (1991:481).

¹⁸⁰ 2 kap. 1–3 §§ lag (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

¹⁸¹ Uppgifterna distribueras till företag och organisationer via SPAR (Statens personadressregister) och till andra myndigheter via Navet (Skatteverket, "Folkbokföringsdatabasen" hämtad 2023-02-07).

¹⁸² 2 kap. 1–2 §§ lag (2022:1697) om samordningsnummer.

¹⁸³ Intervju med Skatteverket, enhetschefer Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-02-08; intervju Skatteverket, sektionschefer Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-03-08; organisationskarta Skatteverket, Folk- och fastighetsavdelningen, inkommen 2023-02-09.

¹⁸⁴ Avser både personer som har blivit folkbokförda och personer som inte har det. Ett ärende kan i vissa fall inkludera flera individer (svar Skatteverket via mejl 2023-12-19).

¹⁸⁵ Skatteverket, svar via mejl, 2024-03-06.

¹⁸⁶ 18 a § folkbokföringslagen i dess lydelse före 1 september 2023.

5.3 Statens servicecenter kontrollerar identiteten i praktiken

En person som flyttar till Sverige eller ansöker om samordningsnummer måste enligt gällande lagstiftning infinna sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll.¹⁸⁷ I praktiken kommer personen inte till Skatteverket utan till ett servicekontor som tillhör Statens servicecenter, där service utförs i Skatteverkets namn. Det beror på att Statens servicecenter tillhandahåller viss service för Skatteverkets räkning på servicekontoren.¹⁸⁸ Vilka uppgifter Statens servicecenter utför på uppdrag av Skatteverket tydliggörs i ett serviceavtal mellan de båda myndigheterna.¹⁸⁹

Statens servicecenter är arbetsgivare för servicehandläggarna och ansvarar bland annat för att leda och fördela arbetet samt agera i frågor som rör hur en servicehandläggare utför sina arbetsuppgifter utifrån gällande serviceavtal. Samtidigt är det Skatteverket som ansvarar för kompetensutveckling, information och uppföljning när det gäller de specifika uppgifter servicehandläggarna utför för Skatteverkets räkning.¹⁹⁰

Servicekontoren tillhör verksamhetsområde medborgarservice hos Statens servicecenter. Det finns cirka 140 servicekontor i olika delar av Sverige.¹⁹¹ Servicekontoren kan variera i storlek och tillgänglighet men alla kontor hanterade under granskningsperioden ärenden om flytt till Sverige och ansökan om samordningsnummer.¹⁹²

En servicehandläggare på ett servicekontor ger vägledning och service i flera olika ärenden på uppdrag av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Alla servicehandläggare kan hjälpa till med ärenden om skatt, folkbokföring, socialförsäkring och pension. Det finns även möjlighet att ansöka om och hämta ut id-kort på vissa servicekontor.¹⁹³ Den här granskningen av Statens servicecenter avser enbart den kontroll av identitet som servicehandläggarna utför vid flytt till Sverige och ansökan om samordningsnummer av enskild person. Innan september 2023 vidimerade även servicehandläggarna identitetshandlingar åt Försäkringskassan i vissa ärenden om samordningsnummer. Se avsnitt 6.4.

Servicehandläggarna ska enligt serviceavtalet mellan Skatteverket och Statens servicecenter ge stöd i att fylla i aktuella e-tjänster eller blanketter, ta emot och

¹⁸⁷ 26 a § folkbokföringslagen (1991:481) och 2 kap. 1–2 §§ lag (2022:1697) om samordningsnummer.

¹⁸⁸ Statens servicecenter och Skatteverket, *Serviceavtal mellan Skatteverket och Statens Servicecenter*, 2019.

¹⁸⁹ Lag (2019:212) om viss gemensam offentlig service reglerar de generella möjligheterna att bl.a. utföra service åt andra myndigheter. Av Skatteverkets instruktion framgår att "Skatteverket ska ingå serviceavtal med Statens servicecenter om att Statens servicecenter ska utföra uppgifter enligt lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service för Skatteverkets räkning" (15 a § förordning [2017:154] med instruktion för Skatteverket).

¹⁹⁰ Ds 2020:29, s. 76.

¹⁹¹ Statens servicecenter, "Besök servicekontor", hämtad 2023-11-17.

¹⁹² Svar via mejl från Statens servicecenter, 2023-08-07.

¹⁹³ Statens servicecenter, *Det här är ett servicecenter. Övergripande information*, 2022, s. 4.

vidimera personliga handlingar samt vidarebefordra handlingarna till Skatteverket.¹⁹⁴ Servicehandläggarna ska inte besluta i ärendet och kan aldrig vägra en person att lämna in en handling eller uppgift även om de misstänker att den inte stämmer.¹⁹⁵ Statens servicecenter framhåller att de inte har något uppdrag och ansvar för att utföra identitetskontroller utan att uppgiften utförs på uppdrag av Skatteverket med utgångspunkt i ingånget serviceavtal.¹⁹⁶ Riksrevisionen konstaterar samtidigt att hur väl servicehandläggarna kontrollerar id-handlingarna som personen visar upp i praktiken får en avgörande betydelse för Skatteverket att göra den formella bedömningen av vilka identitetsuppgifter som registreras.

Arbetsfördelningen mellan servicehandläggarna på Statens servicecenter och folkbokföringshandläggarna hos Skatteverket vad gäller fastställande av identitet, så som den såg ut under granskningsperioden, kan sammanfattas i nedanstående punkter:

- Personen besöker ett servicekontor och får hjälp av en servicehandläggare att fylla i e-tjänsten för flytt till Sverige eller ansökan om samordningsnummer (alternativt har personen redan fyllt i e-tjänsten eller blanketten själv och har med en utskrift).
- Servicehandläggaren ber om en giltig identitetshandling och gör vissa kontroller av handlingen. Se avsnitt 5.5.4.
- Servicehandläggaren kopierar därefter identitetshandlingen tillsammans med annat underlag som personen ska bifoga med ansökan och skickar till Skatteverket tillsammans med en utskrift från e-tjänsten eller blanketten.
- Servicehandläggaren noterar eventuella observationer om avvikelser i underlaget till Skatteverket. En avvikelse kan vara en misstanke om att identitetshandlingen är falsk eller att personens utseende inte överensstämmer med fotot på identitetshandlingen.¹⁹⁷
- Folkbokföringshandläggaren hos Skatteverket gör vissa egna kontroller av kopian på id-handlingen och beslutar i ärendet. Se avsnitt 5.5.4.

I och med att de biometriska kontroller som beskrivs i avsnitt 5.7.2 införs kommer arbetsrutinerna ovan att förändras.

Nedan följer statistik över antal ärenden gällande flytt till Sverige som hanterats på landets servicekontor. Ärendantalet skiljer sig från den statistik om antal ärenden som Skatteverket redovisat ovan för samma typ av ärenden. Det förklaras sannolikt av att Skatteverkets statistik fram till mitten av juni 2023 kan innehålla anmälningar

¹⁹⁴ Statens servicecenter och Skatteverket, *Serviceavtal mellan Skatteverket och Statens Servicecenter*, 2019, s. 5.

¹⁹⁵ Enligt serviceavtalet mellan Skatteverket och Statens servicecenter är de enda arbetsuppgifter som omfattar myndighetsutövning på servicekontoren handläggning av id-kort (Statens servicecenter och Skatteverket, *Serviceavtal mellan Skatteverket och Statens Servicecenter*, 2019, s. 6).

¹⁹⁶ Statens servicecenter, svar faktagranskning, 2024-04-15.

¹⁹⁷ Intervju med Statens servicecenter, kontorsområdeschef och servicehandläggare, 2023-08-18.

med flera individer i samma ärende medan Statens servicecenter hela tiden mätt ärenden per individ. Även tidpunkten för när ärendet registrerades kan påverka.¹⁹⁸

Tabell 5 Antal ärenden om flytt till Sverige hos Statens servicecenter

	2018	2019	2020	2021	2022
Flytt till Sverige	167 254	151 847	113 657	119 476	122 158

Källa: Statens servicecenter.¹⁹⁹

5.4 Falska och felaktiga identiteter har folkbokförts

Falska och felaktiga identiteter i folkbokföringsdatabasen har uppmärksammats i olika sammanhang men omfattningen på problemet är okänt.²⁰⁰ Med falsk identitet avser vi, i likhet med vad Skatteverket anger i sin arbetsbeskrivning, situationen att det inte finns någon korrekt identitet utan endast en falsk identitet och inte några riktiga uppgifter som kan ersätta de tidigare.²⁰¹ Övriga fall när uppgifterna om identitet inte stämmer överens med personens verkliga förhållanden benämner vi i rapporten som felaktiga identitetsuppgifter. Se även avsnitt 8.1.1 där vi beskriver Skatteverkets möjlighet att avregistrera falska identiteter.

Riksrevisionen har i den här granskningen fått ta del av beskrivningar från Polismyndigheten av fall där tredjelandsmedborgare folkbokförts i Sverige 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.²⁰²

Brister i identitetshandlingar kan också upptäckas internt hos Skatteverket efter att en person blivit folkbokförd. Medarbetare på Id-kontrollsektionen upplever att andelen falska id-handlingar bland de id-kortsärenden som går till fördjupad kontroll har ökat under senare tid. Eftersom enbart folkbokförda personer kan ansöka om Skatteverkets id-kort menar de medarbetare vi har intervjuat att en bristfällig identitetshandling i ett id-kortsärende redan borde ha upptäckts vid folkbokföringen.²⁰³ Det finns också statistik som visar en stor ökning de senaste åren av antal avslag på ansökan om id-kort efter fördjupad kontroll, men enligt Skatteverket kan avslagen ha flera andra orsaker än falska id-handlingar och det går därför inte att dra några slutsatser om eventuella fel vid folkbokföringen utifrån den statistiken.²⁰⁴

¹⁹⁸ Svar via mejl från Skatteverket, 2023-12-19; intervju med Statens servicecenter, 2023-09-15.

¹⁹⁹ Statens servicecenter, svar via mejl, 2023-08-30.

²⁰⁰ Skatteverket, *Motverka registrering av falska identiteter*, 2018, s. 5.

²⁰¹ Jämför SOU 2017:37, s. 304 samt Skatteverket, handläggningsstöd, *Utredning av identitetsrelaterade ärenden*, 2022, s. 3.

²⁰² Intervju med Polismyndigheten, rörlig kontrollgrupp Polisregion A, 2023-09-11.

²⁰³ Intervju med Skatteverket, Folk- och fastighetsavdelningen, ID-kontrollsektionen, 2023-06-16.

²⁰⁴ Svar via mejl från Skatteverket, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-12-19.

År 2022 avslag Skatteverket 7,7 procent av de ansökningar om id-kort som gått till fördjupad kontroll, totalt 1 709 ärenden. Motsvarande andel för 2018–2021 låg på 3,5–3,8 procent (svar via mejl från Skatteverket, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-09-12).

Även folkbokföringshandläggare som arbetar med avregistrering av falska identiteter anger att impulserna om att starta ett ärende ofta kommer från id-kortsverksamheten hos Skatteverket som upptäckt förfalskningar.²⁰⁵

Skatteverket har konstaterat att det är relativt få kända fall av konstaterat identitetsmissbruk hos myndigheten men att det sannolikt finns ett mörkertal. Skatteverket påbörjade i februari 2024 ett arbete med att försöka ta fram indikatorer för att en identitet är falsk eller utnyttjad och öka kunskapen om hur dessa identiteter hanteras av Skatteverket och andra aktörer.²⁰⁶ Arbetet beräknas vara klart innan slutet av 2024.²⁰⁷

5.5 Gällande regelverk och rutiner säkerställer inte att identiteten som registreras i folkbokföringsdatabasen är korrekt och unik

Det finns rättslig vägledning, arbetsbeskrivning och handläggningsstöd som beskriver hur folkbokföringshandläggaren hos Skatteverket ska komma fram till vilka identitetsuppgifter som ska registreras i folkbokföringsdatabasen, samt ger stöd i hur man ska kontrollera äktheten i olika handlingar vid flytt till Sverige. En arbetsbeskrivning för samordningsnummer publicerades den 31 augusti 2023.²⁰⁸ Innan dess har det inte funnits någon arbetsbeskrivning för samordningsnummer utan teamen har haft egna rutiner.²⁰⁹ Det finns även särskilda riktlinjer till servicehandläggarna med instruktioner för hur de ska kontrollera identitetshandlingarna.²¹⁰ De sistnämnda riktlinjerna har kommit till vår kännedom sent i granskningen eftersom de servicehandläggare och andra medarbetare på Statens servicecenter vi intervjuat inte verkar känna till att de finns.²¹¹

Riksrevisionen bedömer att de gällande regelverken och rutinerna inte säkerställer med tillräcklig hög noggrannhet att korrekta identitetsuppgifter registreras, vilket utvecklas i kommande stycken.

²⁰⁵ Intervju med Skatteverket, folkbokföringshandläggare avregistrering falska identiteter, 2024-01-24.

²⁰⁶ Svar via mejl från Skatteverket, Folk- och fastighetsavdelningen, 2024-01-19.

²⁰⁷ Skatteverket, svar faktagranskning, 2024-04-12.

²⁰⁸ Svar via mejl från Skatteverket, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-12-19.

²⁰⁹ Intervju med Skatteverket, erfarna folkbokföringshandläggare som även arbetar med stöd till andra handläggare, 2023-06-19.

²¹⁰ Skatteverket, *Riktlinjer för servicehandläggare vid kontroll av identitetshandlingar och utländska dokument*, 2023-05-22.

²¹¹ De servicehandläggare och andra medarbetare på Statens servicecenters kontor vi har intervjuat har svarat att det inte finns alternativt att man inte känner till några checklistor, instruktioner manualer eller liknande för hur identitetshandlingar ska kontrolleras.

5.5.1 Osäkerhet om vilket underlag i fråga om identitet som ska anses tillräckligt

Vi konstaterar att det saknas ett uttalat krav i lagstiftningen på att identiteten ska vara styrkt för att en person ska folkbokföras efter inflyttning till Sverige.²¹² Ett sådant undantagslöst villkor är heller inte möjligt eller önskvärt, eftersom det skulle innebära att ett stort antal individer som beviljas uppehållstillstånd i landet inte skulle kunna bli folkbokförda. Samtidigt visar granskningen att det kan finnas en osäkerhet hos Skatteverkets handläggare när det gäller vilket underlag som ska anses godtagbart som grund för beslut om folkbokföring och vilka identitetsuppgifter som ska registreras i folkbokföringsdatabasen.

Frågan om identitet är enligt Skatteverket en viktig del i att avgöra om en person som har flyttat till Sverige ska folkbokföras i landet. Skatteverket ska göra en sammanvägd bedömning av samtliga uppgifter i ärendet för att avgöra om personen ska folkbokföras och vilka identitetsuppgifter som ska registreras. Några närmre anvisningar om vad som är tillräckligt underlag för att identitetsuppgifterna ska kunna registreras saknas. Det kan enligt medarbetare hos Skatteverket som arbetar med rättsligt stöd ofta leda till osäkerhet hos enskilda handläggare om vilket underlag som är godtagbart.²¹³

När en person ansöker om samordningsnummer finns det däremot ett krav på att identiteten ska vara styrkt med giltig id-handling.²¹⁴ För EES-medborgare som flyttar till Sverige finns också krav i folkbokföringslagen på uppehållsrätt i landet, vilket enligt Skatteverket indirekt medför ett krav på att styrka sin identitet. Personen behöver nämligen visa att hen är EES-medborgare eftersom det är ett krav för självständig uppehållsrätt enligt utlänningslagen.²¹⁵

I betänkandet *Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer* (SOU 2021:57) överväger utredningen om det ska framgå direkt av lagstiftningen vilket beviskrav som ska gälla vid folkbokföring på grund av flytt till Sverige. Utredningen kommer dock fram till att det vid folkbokföring redan gäller som huvudregel att

²¹² Frågan om identitet är enligt Skatteverket en viktig del i prövningen av om en person uppfyller kraven för folkbokföring men det finns inget lagkrav som anger att den som ska folkbokföras måste ”styrka sin identitet”. Kravet i folkbokföringslagen är att den enskilde ska inställa sig personligen för identitetskontroll, och på begäran överlämna vissa handlingar för kontroll (Skatteverket, *Arbetsbeskrivning, Flytta till Sverige*, avsnitt 8.2, inkommen 2023-02-09). Se även 26 a–b § folkbokföringslag (1991:481). I förarbetena till aktuella bestämmelser framgår att ”den identitetskontroll som sker före folkbokföring är av stor betydelse för att motverka att oriktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen” (prop. 2021/22:217 s. 37).

²¹³ Intervju med Skatteverket, rättsligt stöd, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-06-13.

²¹⁴ 2 kap. 1 § lag (2022:1697) om samordningsnummer.

²¹⁵ 4 § folkbokföringslagen (1991:481); intervju Skatteverket, sektionschefer Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-03-08; intervju Skatteverket, rättsligt stöd, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-06-13; utdrag från arbetsbeskrivning, *Flytta till Sverige*, avsnitt 8.2, samt 3 a kap. 3 § utlänningslag (2005:716). Det är den enskilde som ska visa att förutsättningarna för folkbokföring är uppfyllda. Enligt 9 och 10 §§ folkbokföringsförordningen (1991:749) får Skatteverket i samband med en anmälan om inflyttning begära att den enskilde visar upp i paragraferna särskilt angivna handlingar som styrker uppehållsrätten. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har prövat frågan om vilka krav på bevisning som gäller för att styrka uppehållsrätt som familjemedlem (sekundär uppehållsrätt) i ett folkbokföringsärende, se HFD 2016 ref. 39.

identiteten ska vara styrkt enligt fast praxis och att det inte finns behov av en ytterligare lagreglering. En lagregel om villkor om identitet skulle enligt utredningen behöva ta höjd även för behovet av att folkbokföra personer som inte kan styrka sin identitet och skulle bli komplicerad.²¹⁶

Skatteverket uttrycker i svar till Riksrevisionen en liknande uppfattning. Skatteverket understryker att folkbokföring i första hand innebär att fastställa en persons bosättning och inte att fastställa ett uttryckt beviskrav kring en persons identitet. Uppgifter om en folkbokförd person i folkbokföringsdatabasen ska så långt det är möjligt vara korrekta men det är inte alltid möjligt att uppnå en viss grad av säkerhet för samtliga personer och uppgifter. Skatteverket hänvisar till att det redan idag finns krav på personlig inställelse hos Skatteverket, överlämnande av id-handling och att låta Skatteverket uppta biometri²¹⁷. Dessutom har regeringen förtydligat i förarbetena till vissa bestämmelser i folkbokföringslagen att om en person visserligen uppfyller de grundläggande materiella kraven för folkbokföring men inte medverkar till den identitetskontroll som ska göras, blir han eller hon inte heller folkbokförd.²¹⁸ Skatteverket har också utfärdat föreskrifter om identitetskontroller hos Skatteverket.²¹⁹

Samtidigt kan personer beviljas vissa typer av uppehållstillstånd i Sverige utan att deras identitet är styrkt. Givet att personer som beviljats uppehållstillstånd ska folkbokföras i landet går det inte att införa ett krav på att en persons identitet undantagslöst ska vara styrkt. Om ett specifikt beviskrav avseende en inflyttande persons identitet införs, skulle det alltså behöva kompletteras med undantagsregler. Risker är enligt Skatteverket att en sådan lagstiftning skulle bli komplicerad och svårtillämpad.²²⁰

5.5.2 Migrationsverkets bedömning av identitet fungerar som utgångspunkt

För personer som beviljats uppehållstillstånd av Migrationsverket använder Skatteverket den bedömning av identitet Migrationsverket gjort som utgångspunkt.²²¹ För att komma fram till en annan bedömning krävs att personen kommer in med underlag som styrker andra identitetsuppgifter.²²² Det krävs inte att de personer som

²¹⁶ SOU 2021:57, s. 194.

²¹⁷ Se 26 a–c § folkbokföringslagen.

²¹⁸ Prop. 2021/22:217 s. 47.

²¹⁹ SKVFS 2023:5 med stöd av regeringens bemyndigande i 10 b § folkbokföringsförordningen (1991:749).

²²⁰ Skatteverket, svar faktagranskning, 2024-04-12.

²²¹ Intervju Skatteverket, sektionsschefer Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-03-08; intervju, Skatteverket, rättsligt stöd, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-06-13; intervju Skatteverket, folkbokföringshandläggare, 2023-06-14 samt se också Skatteverket, *Arbetsbeskrivning, Flytta till Sverige, inkomsten 2023-02-09*, avsnitt 8.2.2, 8.3, 8.4.1; Skatteverket, Rättsligt svar, *Fråga om identitet – Identitetshandling saknas och personen har uppehållstillstånd*, 2022-09-08.

²²² Intervju med Skatteverket, rättsligt stöd, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-06-13.

beviljats asyl i Sverige styrker sin identitet utan de uppgifter som framstår som mest sannolika registreras i folkbokföringsdatabasen.²²³

Även när identiteten *inte* är sannolik och det finns starka indikationer om att identitetsuppgifterna i ärendet inte stämmer ska Skatteverket registrera de identitetsuppgifter som bedöms mest sannolika utifrån tillgängligt underlag.²²⁴

5.5.3 Omöjligt att fastställa identitet utifrån kopior

Skatteverket gör sina bedömningar av identitet utifrån kopior på id-handlingar som skannats in av medarbetare på servicekontoren. Det lyfts av i princip samtliga intervjuade id-experter, rättsliga representanter, handläggare och chefer som en mycket försvårande åtgärd när det gäller möjligheten för Skatteverket att själva upptäcka falska identitetshandlingar och omöjliggör kontroll av om identitetshandlingen faktiskt tillhör personen det gäller.²²⁵ Skatteverket uppger att de inte har möjlighet att begära in handlingen i original utan kan hänvisa tillbaka personen till servicekontoret för kontroll.²²⁶ Vi konstaterar samtidigt att det är Skatteverket som getts rättsliga förutsättningar att utföra kontrollen.²²⁷

5.5.4 Oklart hur väl rutiner för kontroller och informationsöverföring mellan Statens servicecenter och Skatteverket fungerar

Enligt enhetscheferna på Skatteverket som vi har intervjuat måste de hela tiden balansera mellan kraven på kontroll och service i ärenden som gäller flytt till Sverige. För många är ett personnummer nyckeln till att påbörja livet i Sverige och Skatteverket får enligt intervjusvar inte sinka den processen.²²⁸ Enhetscheferna anger att de arbetar riskbaserat men samtidigt genomför Skatteverket inte urval eller annan analys för fördjupad kontroll av identitetshandlingar med hänvisning till att det inte funnits rättsliga förutsättningar för detta. Sedan den 1 maj 2023 har Skatteverket rätt att göra urval och analys²²⁹ men det finns inte några planer på att göra några urval gentemot fördjupad kontroll av identitetsuppgifter eller identitetshandlingar.²³⁰

Skatteverket genomför vissa standardiserade förkontroller i alla ärenden om flytt till Sverige och ansökan om samordningsnummer för att avgöra om det behövs en fördjupad kontroll av identitetshandlingarna. Förutom granskning av kopia på handling och eventuella noteringar från servicehandläggare på Statens servicecenter

²²³ Skatteverket, Utdrag från arbetsbeskrivning, *Flytta till Sverige*, avsnitt 8.3, inkommen 2023-02-09.

²²⁴ Skatteverket, Rättsligt svar, *Fråga om identitet – Identitetshandlingar saknas och personen har uppehållstillstånd*, 2022-09-08.

²²⁵ Till exempel intervju med Skatteverket, rättsligt stöd, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-06-13; intervju med Skatteverket, Id-kontrollsektionen, 2023-06-16; intervju med Skatteverket, enhetschefer Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-02-08; intervju Skatteverket, sektionschefer Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-03-08.

²²⁶ Svar via mejl från Skatteverket, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-12-19.

²²⁷ 26 a–b § folkbokföringslagen.

²²⁸ Intervju med Skatteverket, enhetschefer Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-02-08.

²²⁹ 2 a kap. lag (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

²³⁰ Svar via mejl från Skatteverket, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-12-19.

används olika interna och externa verktyg i både förkontroller och fördjupad kontroll som redogörs för ytterligare i avsnitt 5.7. Det saknas statistik över hur många notiser från servicecenter om avvikelser som görs och hur många av notiserna som leder till åtgärd eftersom Skatteverket inte följer upp de uppgifterna.²³¹ Några av de servicehandläggare vi intervjuat har aldrig lämnat någon notering om avvikelse i en id-handling.²³²

Vi har endast gjort ett fåtal intervjuer med servicehandläggare men intervjuer visar att det finns skillnader mellan de intervjuade servicehandläggarna gällande vilka kontroller av id-handlingar som görs regelmässigt. På något kontor beskriver de intervjuade servicehandläggarna att det är standard att göra en mer fördjupad granskning av id-handlingar med hjälp av de verktyg som beskrivs i avsnitt 5.7. På ett annat kontor beskriver en annan servicehandläggare att det bara är i undantagsfall som en sådan granskning görs.²³³ I särskilda riktlinjer till servicehandläggarna finns instruktioner för hur den visuella kontrollen av identitetshandlingar ska gå till. I riktlinjerna finns flertalet punkter om olika detaljer i id-handlingen som kan kontrolleras. Men som framgår tidigare har ingen av de servicehandläggare vi intervjuat känt till de riktlinjerna. Utifrån att vi intervjuat så få servicehandläggare går det inte att dra några slutsatser på generell nivå om de problem som beskrivs. Men vi bedömer att riktlinjerna för hur kontroll av identitetshandlingar ska gå till borde vara så centrala att det är ett problem om inte alla servicehandläggare känner till och arbetar utifrån dem.

5.6 Vissa utmaningar vad gäller utbildning och kompetensförsörjning

5.6.1 Bra utbildning, men inte till alla och ingen fortbildning

Skatteverket håller i dialog med Statens servicecenter en utbildning i dokumentkunskap med många praktiska inslag till alla servicehandläggare. Utbildningen beskrivs i flera intervjuer i mycket positiva ordalag och utgör grunden för hur servicehandläggarna ska arbeta med kontroll av identitetshandlingar.²³⁴

Utbildningen är en del av introduktionsutbildningen för servicehandläggarna. Den är obligatorisk och särskilt framtagen utifrån servicehandläggarnas uppdrag. Statens servicecenter anger att Skatteverket sedan flera år tillbaka erbjuder ett utökat antal platser som väl motsvarar Statens servicecenters behov utifrån nyanställda. Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att servicehandläggarna bara erbjuds möjlighet att delta i utbildningen vid ett tillfälle. Ytterligare fördjupningsutbildning erbjuds bara dem

²³¹ Svar via mejl från Skatteverket, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-12-19.

²³² Intervju med Statens servicecenter, servicehandläggare 2023-10-11 och 2023-10-18.

²³³ Noteringar efter studiebesök samt intervjuer med Statens servicecenter, servicehandläggare, 2023-08-15, 2023-10-11 och 2023-10-18.

²³⁴ Till exempel intervju med Statens servicecenter, servicehandläggare 2023-10-11; intervju med Statens servicecenter, verksamhetsutvecklare och ledningsstöd, 2023-08-15; intervju med Statens servicecenter, kontorsområdeschef och servicehandläggare, 2023-08-18.

som arbetar med id-kort.²³⁵ Riksrevisionen bedömer att det faktum att vissa servicehandläggare kan ha arbetat i många år utan fortbildning, kan innebära en risk för effektiviteten. Expertfunktioner inom identitetsfrågor beskriver ett betydligt högre kompetensbehov för att säkerställa en korrekt identitet.²³⁶ Som framgår i tidigare kapitel om Polismyndigheten krävs erfarenhet och kontinuerlig fortbildning om tekniker för att trycka och förfälska dokument för att kunna göra rätt bedömningar.

På grund av att det varit viss väntetid till utbildningen har det också förekommit att servicehandläggare börjar arbeta med ärenden om flytt till Sverige och kontroll av identitetshandlingar utan någon utbildning alls.²³⁷ Detta trots att servicehandläggarna är de enda som får se identitetshandlingarna i original och har möjlighet att fullt ut värdera äktheten.

När det gäller folkbokföringshandläggarna hos Skatteverket är det bara vissa som har erbjudits utbildning om dokumentkunskap. Fram till och med 2023 erbjöds vissa folkbokföringshandläggare en fyradagarsutbildning inom dokumentkunskap och profilering. Under 2024 ersattes utbildningen med en ny grundutbildning på två dagar med möjlighet att anmäla sig till en ytterligare fördjupningsutbildning på två dagar. Vilka som får gå utbildningen avgörs enligt Skatteverket utifrån verksamhetens behov.²³⁸ Enligt intervjuer med olika funktioner hos Skatteverket kan det vara några handläggare per sektion som fått gå utbildningen och det finns behov av att höja kompetensen inom området.²³⁹ Frågan om identitet berörs också i interna webbutbildningar inom folkbokföring.²⁴⁰

²³⁵ Intervju med Statens servicecenter, verksamhetsutvecklare och ledningsstöd, 2023-08-15; intervju med Statens servicecenter, kontorsområdeschef och servicehandläggare, 2023-08-18; intervju med Statens servicecenter, servicehandläggare 2023-10-11 och 2023-10-18.

²³⁶ Intervju med Polismyndigheten, rörlig kontrollgrupp Polisregion A, 2023-09-11; intervju med MUR, 2022-12-20; intervju med Skatteverket, ID-kontrollsektionen, 2023-06-16.

²³⁷ Intervju med Statens servicecenter, verksamhetsutvecklare och ledningsstöd, 2023-08-15; intervju med Statens servicecenter, kontorsområdeschef och servicehandläggare, 2023-08-18; intervju med Statens servicecenter, servicehandläggare 2023-10-11 och 2023-10-18. Enligt svar från Statens servicecenter, 2023-12-21, erbjuds utbildningstillfällen ca 1 gång per månad löpande under året bortsett från huvudsemesterperioden under sommaren. Att det varit ett förhållandevis högt tryck på utbildningsplatserna under 2022 och 2023 beror på att utbildningen inte kunde genomföras under åren med pandemin och därmed byggdes en utbildningsskuld upp. Denna har i stort sett arbetats bort i och med 2023. Målsättningen är att Statens servicecenter under 2024 kommer kunna erbjuda utbildningsplats inom 1–2 månader från det att personen börjar.

²³⁸ Svar via mejl från Skatteverket, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-12-19.

²³⁹ Intervju med Skatteverket, rättsligt stöd, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-06-13; intervju, med Skatteverket, folkbokföringshandläggare, 2023-06-14; intervju med Skatteverket, Id-kontrollsektionen, 2023-06-16.

²⁴⁰ Svar via mejl från Skatteverket, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-12-19.

5.6.2 Fungerande stödfunktioner men begränsad möjlighet för id-expertis att hjälpa till med äkthetsbedömning

Möjligheten till stöd vid frågor i handläggningen beskrivs som god hos dem vi intervjuat på Statens servicecenters servicekontor. Det finns tillgång till stöd från kollegor och handledare för nyanställda samt support från Skatteverket vid behov.²⁴¹

Hos Skatteverket lyfter man enligt intervjusvar i första hand de frågor som uppkommer om identitet inom teamen. Om frågan inte kan lösas där kan den ställas vidare till ett rättsligt stöd inom avdelningen, som i sin tur kan lyfta vidare rättsligt oklara frågor till Skatteverkets rättsavdelning.²⁴²

Det finns också en särskild Id-kontrollsektion hos Folk- och fastighetsavdelningen som huvudsakligen arbetar med utfärdande av Skatteverkets id-kort men som också stöttar folkbokföringsverksamheten i id-frågor. Formellt är dokumentteknikerna på Id-kontrollsektionen (två medarbetare) ett stöd åt hela Folk- och fastighetsavdelningen när det gäller frågor om falska id-handlingar. De skriver även sakkunnighetsutlåtande gällande id-handlingar för hela folkbokföringen som exempelvis används vid en brottsanmälan där en förfalskad eller manipulerad id-handling har visats upp.²⁴³

De medarbetare vi intervjuat vid Id-kontrollsektionen anger själva att deras stöd, förutom att hålla de utbildningar som beskrivs tidigare, främst består i att hjälpa till att kontakta polisen i annat EU-land för kontroll av misstänkt felaktiga id-handlingar. Det händer också att medarbetarna vid Id-kontrollsektionen får kopior av id-handlingar från folkbokföringshandläggare för stöd i bedömning av äkthet men som framgår av tidigare avsnitt är det ofta förenat med svårigheter att bedöma äktheten utifrån kopior.²⁴⁴

5.7 Teknisk utrustning och databaser för att kontrollera äkthet finns men behov av ytterligare åtgärder

5.7.1 Tillgång till flera verktyg som används i olika omfattning

Skatteverket har tillgång till ett antal register och databaser för att kontrollera identitetshandlingar. Se bilaga 2 för utförligare beskrivning. Ibland finns det bara ett fåtal behörigheter till verktygen och de används bara vid misstanke om oegentligheter efter förkontrollen av handlingarna som beskrivs tidigare i det här avsnittet.

²⁴¹ Intervju med Statens servicecenter, analyschef, 2023-06-09; intervju med Statens servicecenter, verksamhetsutvecklare och ledningsstöd, 2023-08-15; intervju med Statens servicecenter, servicehandläggare 2023-10-11.

²⁴² Intervju med Skatteverket, rättsligt stöd, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-06-13.

²⁴³ Svar via mejl från Skatteverket, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-12-19.

²⁴⁴ Intervju med Skatteverket, ID-kontrollsektionen, 2023-06-16.

Det som görs i alla ärenden, som en del av förkontrollen, är avläsningen av den så kallade MRZ-koden, en maskinellt avläsningsbar del av passet, men den anges också vara relativt enkel att förfalska.²⁴⁵ Enligt skriftligt svar från Skatteverket kontrolleras också alltid registrering i det interna verktyget Passporten för att se att id-handlingen inte uppvisats tidigare i annat ärende.²⁴⁶

På servicekontoren finns som regel lupp, UV-lampa, ficklampa och tillgång till Prado.²⁴⁷ Enligt den riktlinje för servicehandläggare om kontroll av identitetshandlingar som nämns tidigare i det här avsnittet kan servicehandläggarna även använda databasen Keesing. (Se bilaga 2 för beskrivning.)

5.7.2 Möjligheten att kontrollera biometri har ännu inte kunnat genomföras och löser inte alla problem

Från och med september 2023 har Skatteverket rättslig möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter som finns lagrade i de identitetshandlingar som ska överlämnas av en person vid flytt till Sverige eller ansökan om samordningsnummer. Syftet med kontrollen är att kunna jämföra lagrade uppgifter om biometri i identitetshandlingen med personens biometri och därmed säkerställa att identitetshandling och person hör ihop.²⁴⁸

Riksrevisionen konstaterar att på grund av bristande kravuppfyllnad och konkurrens vid första upphandlingsförsöket av nödvändig teknisk utrustning har införandet av den biometriska kontrollen fördröjts. Vid genomförandet av den här granskningen pågick fortfarande det andra upphandlingsförsöket och i januari 2024 var avtalet med leverantören klart. Skatteverket och Statens servicecenter planerade att genomföra en pilot av biometriska kontroller i maj för att sedan implementera kontrollerna i juni 2024.²⁴⁹

Den lösning Skatteverket ställt krav på innebär att det ska vara möjligt att uppta ansiktsbild vid identitetskontrollen och jämföra med uppgifterna om ansiktsbild i identitetshandlingen. På grund av att uppgifterna om fingeravtryck är så hårt krypterade i de olika ländernas passhandlingar har det enligt Skatteverket inte varit möjligt att skapa en teknisk lösning för jämförelse av fingeravtryck, trots att rättsliga förutsättningar finns för det. Utöver den biometriska kontrollen ska det även ske en automatisk äkthetskontroll av identitetshandlingen utifrån säkerhetsdetaljer enligt

²⁴⁵ Intervju med Skatteverket, folkbokföringshandläggare, 2023-06-14; intervju med Skatteverket, erfarna folkbokföringshandläggare som även arbetar med stöd till andra handläggare, 2023-06-19; intervju med Skatteverket, sektionschefer Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-03-08; intervju med Polismyndigheten, rörlig kontrollgrupp, Polisregion A, 2023-09-11.

²⁴⁶ Svar Skatteverket, Folk- och fastighetsavdelningen via mejl 2023-09-11 och 2023-12-19.

²⁴⁷ Intervju med Statens servicecenter, verksamhetsutvecklare och ledningsstöd, 2023-08-15.

²⁴⁸ 26 c § folkbokföringslagen (1991:481); 2 kap. 4 § lag (2022:1697) om samordningsnummer; prop. 2021/22:217, s. 46 samt prop. 2021/22:276 s. 140.

²⁴⁹ Skatteverket, svar faktagranskning, 2024-04-12, Intervju med Skatteverket, verksamhetsutvecklare, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-12-18 samt svar Skatteverket via mejl, 2024-01-19.

ICAO-standard²⁵⁰ samt kontroll av MRZ-kod, kontroll med UV-ljus och kontroll mot referensdatabas.²⁵¹ Se även avsnitt 5.7.1.

Kontroll av biometrisk information kommer bara vara möjligt för de identitetshandlingar som har ansiktsbilder lagrade. Skatteverket kommer fortsatt godta identitetshandlingar utan sådant lagringsmedium och då kommer det inte kunna göras någon kontroll av biometri.²⁵² Däremot kan det vara möjligt att använda den automatiska äkthetskontrollen även om lagrad biometri saknas.²⁵³

Den tekniska lösning som Skatteverket har infört för att förbereda biometrikontrollen har enligt intervjuer lett till ökad pappershantering och handläggningstid hos servicekontoren.²⁵⁴ Även efter införandet av den biometriska kontrollen ska avvikelser som upptäcks fortsatt noteras manuellt av servicehandläggarna i pappersform till Skatteverket. Men på sikt finns enligt Skatteverket planer på en digital lösning för servicehandläggarna.²⁵⁵

5.7.3 Dagens insatser är inte tillräckliga för att motverka identitetsbedrägerier

Skatteverket framhåller att möjligheten att kontrollera biometri, när den väl kommer på plats, kommer att bidra till ökad säkerhet vid fastställande av identitet. Men denna kontroll kommer inte förhindra att Skatteverket folkbokför samma person i flera identiteter eftersom biometriuppgifterna måste förstöras på en gång.²⁵⁶ I september 2023 tillsatte regeringen en särskild utredare som bland annat ska analysera och ta ställning till om Skatteverket ska få möjlighet att lagra och på annat sätt behandla ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa i ärenden om folkbokföring och samordningsnummer.²⁵⁷

Ytterligare ett verktyg som nämnts som centralt för att förhindra vissa identitetsbedrägerier är Schengen information system (SIS). Enligt Polismyndigheten och Skatteverket skulle vissa identitetsbedrägerier i folkbokföringen förhindras om Skatteverket hade haft möjlighet att söka i SIS på ett systematiskt sätt för att kontrollera om id-handlingarna som uppvisas är anmälda stulna.²⁵⁸ Riksrevisionen konstaterar dock att det saknas rättsligt stöd i nationell lagstiftning för Skatteverket att

²⁵⁰ Avser rekommendationer om säkerhetsstandard som ICAO (eng. International Civil Aviation Organization) har tagit fram för maskinläsbara resehandlingar (SOU 2019:14, s. 108).

²⁵¹ Intervju med Skatteverket, verksamhetsutvecklare, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-12-18.

²⁵² Intervju med Skatteverket, verksamhetsutvecklare, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-12-18. Se även Skatteverket, Rättslig vägledning, "Anmälan om flytt till Sverige", "Överlämnande av handlingar för identitetskontroll", hämtad 2024-01-11, angående vilka handlingar som godtas vid identitetskontroll.

²⁵³ Intervju med Skatteverket, verksamhetsutvecklare, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-12-18.

²⁵⁴ Intervju med Statens servicecenter, verksamhetsutvecklare och ledningsstöd, 2023-08-15; intervju med Statens servicecenter, kontorsområdeschef och servicehandläggare, 2023-08-18.

²⁵⁵ Intervju med Skatteverket, verksamhetsutvecklare, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-12-18.

²⁵⁶ Intervju med Skatteverket, enhetschefer Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-02-08. Se även Skatteverket, *Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer* (SOU 2021:57), remissvar, 2021, s. 4–5.

²⁵⁷ Dir 2023:134.

²⁵⁸ Intervju med Skatteverket, Id-kontrollsektionen, 2023-06-16; intervju med Polismyndigheten, rörlig kontrollgrupp Polisregion A, 2023-09-11.

göra sökningar efter efterlysta/stulna id-handlingar i SIS i samband med folkbokföring.²⁵⁹ Det är enligt Riksrevisionens bedömning inte heller möjligt från ett EU-rättsligt perspektiv att lagstifta nationellt om att ge Skatteverket en sådan befogenhet.²⁶⁰ I stället är Skatteverket beroende av impulser om falska och felaktiga identiteter baserade på stulna handlingar från annat håll, som till exempel Polismyndigheten, vilket behandlas ytterligare i avsnitt 8.1.1.

²⁵⁹ En svensk myndighet (under regeringen) får bara ta del av uppgifter ur SIS enligt 11 § förordningen (2021:1188) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem ("kompletteringsförordningen"). Där står Skatteverket förvisso angiven i punkten 3 men endast när de vidtar åtgärder i sin verksamhet för att förebygga, förhindra, avslöja, utreda eller lagföra terroristbrott eller andra grova brott.

²⁶⁰ Ingen av de tre EU-förordningar som är direkt tillämpliga för regleringen av SIS, gränsförordningen, EUT L 312, 7.12.2018, s. 14–55, Celex 02018R1861, återvändandeförordningen, EUT L 312, 7.12.2018, s 1–13, Celex 32018R1860 eller polisförordningen, EUT L 312, 7.12.2018, s 56-106, Celex 32018R1862, innehåller något stöd för att Skatteverket i samband med folkbokföring skulle kunna göra sökningar efter efterlysta/stulna id-handlingar i SIS.

6 Försäkringskassan

I detta kapitel beskriver vi hur Försäkringskassan fastställer identitet på de personer som kommit till Sverige och hur det går till. Försäkringskassan fastställer främst identitet genom att verifiera att en person som ansöker om en förmån hör ihop med en redan registrerad grundidentitet. Men fram till och med augusti 2023 fastställde Försäkringskassan även grundidentiteten för personer som hade ett ärende hos myndigheten men saknade svenskt personnummer eller samordningsnummer.

Granskningen visar att gällande arbets sätt hos Försäkringskassan inte säkerställer att unika och korrekta identitetsuppgifter fastställs.

Följande är våra viktigaste iakttagelser:

- I de allra flesta ärenden förlitar sig Försäkringskassan helt på de identitetsuppgifter som finns i folkbokföringsdatabasen och som har fastställts av Skatteverket.
- Digitaliseringen har inneburit att det blivit enklare att identiteter missbrukas på distans i brottsligt syfte och att det är lättare att denna brottslighet blir omfattande. Försäkringskassan gör begränsat med egna kontroller för att säkerställa att personen som ansöker om en förmån är den hen utger sig för att vara vid ansökan om förmån med e-legitimation.
- Försäkringskassan har haft mycket begränsat med stöd, utbildning, kompetens och helt saknat teknisk utrustning för att fastställa grundidentitet vid begäran om samordningsnummer.
- Försäkringskassan har nästan en halv miljon samordningsnummer i kundregistret som delas med Pensionsmyndigheten och skiljer inte på de olika nivåer av identitetsstatus som numren har eller som de bör tilldelas enligt olika lagändringar som genomförts. Vissa äldre samordningsnummer har fastställts utifrån gamla rutiner i handläggningen med risk för fel.

6.1 Försäkringskassan administrerar en stor del av socialförsäkringarna i Sverige

Försäkringskassan administrerar en stor del av socialförsäkringarna (förutom förmåner vid ålderdom). Utöver det hanterar myndigheten även ett antal andra bidrag och ersättningar. Under 2022 betalade Försäkringskassan ut 251,5 miljarder kronor, vilket motsvarar 4 procent av Sveriges BNP.²⁶¹

Som redogörs för nedan har Försäkringskassan fram till och med augusti 2023 främst ansvarat för att fastställa grundidentiteten i ärenden som rör personer som inte är och aldrig har varit folkbokförda i Sverige och som därför behöver ett

²⁶¹ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2022, 2023*, s. 4, 12.

samordningsnummer. Enligt statistik från Försäkringskassan år 2022 fanns det 469 000 personer upplagda med samordningsnummer i kundregistret (som även delas med Pensionsmyndigheten) och 75 miljoner kronor betalades ut till personer med samordningsnummer i ersättningar från socialförsäkringssystemet.²⁶²

6.2 Försäkringskassan utgår som huvudregel från den identitet Skatteverket fastställt

När det gäller hur identiteten fastställs av Försäkringskassan skiljer det sig åt beroende på om personen har ett personnummer eller inte. Om personen har ett personnummer är hen redan registrerad i Försäkringskassans system eftersom hen är eller har varit folkbokförd i Sverige. Försäkringskassan hämtar in uppgifter automatiskt från Skatteverket via Navet.²⁶³ Försäkringskassan utgår som huvudregel från att identiteten som fastställts av Skatteverket är korrekt.

Även personer med samordningsnummer kan finnas i Försäkringskassans system sedan tidigare.²⁶⁴ Om personen redan är upplagd i systemet med ett samordningsnummer, antar Försäkringskassan även då att någon har kontrollerat att det samordningsnumret har tilldelats en person som har styrkt sin identitet innan personen lades in i systemet.²⁶⁵

6.3 Verifiering sker normalt med e-legitimation men innebär risk för att förmåner inte betalas ut till rätt person

Verifiering av identitet, när Försäkringskassan ska pröva och utbetala förmåner till personer som redan finns upplagda i systemet, sker normalt genom att personen identifierar sig genom någon form av e-legitimation. Vidare gör Försäkringskassan regelbundna kontroller mot bankerna, vilket enligt myndigheten kan ses som en kontroll eller verifiering av identitet.²⁶⁶

Flera experter menar att den största risken för identitetsrelaterade välfärdsbrott finns just vid själva verifieringen av identiteten, det vill säga att personen som använder e-legitimationen inte hör ihop med personen hen utger sig för att vara.²⁶⁷ Orsaken anges vara att det är enklare att utnyttja en korrekt utfärdad identitet än att skapa en falsk grundidentitet.²⁶⁸ Detta beror inte minst på att digitaliseringen har förenklat att

²⁶² Svar via mejl från Försäkringskassan, 2023-09-11.

²⁶³ Navet är Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter till samhället, där alla offentliga aktörer hämtar folkbokföringsuppgifter digitalt. Skatteverket, "Navet – hämta uppgifter om folkbokföring", hämtad 2024-02-29.

²⁶⁴ Intervju med Försäkringskassan, verksamhetsutvecklare, 2023-03-14 och verksamhetsutvecklare, IT-avdelningen, 2023-03-23; svar via mejl från Försäkringskassan, 2023-03-14.

²⁶⁵ Intervju med Försäkringskassan, verksamhetsutvecklare, 2023-03-14.

²⁶⁶ Svar via mejl från Försäkringskassan, 2023-10-24.

²⁶⁷ Till exempel Olowsson, S, "Digitalisering – Välfärdsbrott", hämtat 2023-03-08; MUR-initiativet, *Behov av sammanhållen infrastruktur för identitet*, 2024 s. 3 samt Skatteverket, *Motverka registrering av falska identiteter*, 2018, s. 3; intervju Försäkringskassan medarbetare på IT-avdelningen, 2023-03-23.

²⁶⁸ Intervju med Utredningen för inrättandet av Utbetalningsmyndigheten, 2023-02-14; intervju Försäkringskassan medarbetare på IT-avdelningen, 2023-03-23.

identiteter missbrukas på distans i brottsligt syfte. Företrädare för Utredningen för inrättandet av Utbetalningsmyndigheten menar att så länge man inte hittar sätt att validera person och identitet kommer problemen kvarstå.²⁶⁹

Skatteverket har påpekat för regeringen att det saknas verktyg för att kunna avregistrera eller avisera i samhället att en identitet utnyttjas.²⁷⁰

En representant från Digg menar att risken för identitetsbedrägeri kopplat till verifieringen är något den myndighet som tar emot e-legitimationen måste hantera genom intelligenta kontroller.²⁷¹ Flera intervjuade myndighetsrepresentanter lyfter fram att ett sätt att säkra upp att rätt person använder e-legitimationen skulle kunna vara att använda jämförelse av biometriska uppgifter.²⁷² Men Digg menar att det i dagsläget inte är möjligt att använda biometri på distans i en digital miljö.²⁷³ *Utredningen om säker och tillgänglig identitet* har trots det valt att i sitt delbetänkande *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation (SOU 2023:61)* lämna lagförslag om att den föreslagna statliga e-legitimationen ska innehålla ansiktsbild och fingeravtryck. Förslaget görs med hänvisning till att tekniken går framåt och möjligheterna till verifiering på distans genom biometriska uppgifter förväntas öka. Utredningen menar att det finns ett behov av att med alla medel bidra till att motverka missbruk av den statliga e-legitimationen och därför bör förfarandet redan nu ges stöd i lag.²⁷⁴

6.4 Fastställande av grundidentitet sker vid begäran av samordningsnummer

Inom Försäkringskassan skedde tidigare fastställande av grundidentitet främst vid begäran av samordningsnummer från Skatteverket. En person behöver vanligtvis finnas i Försäkringskassans kundregister med ett personnummer eller samordningsnummer för att myndigheten ska kunna handlägga ärenden och göra utbetalningar med hjälp av Försäkringskassans ärendehanteringssystem.²⁷⁵ Om personen inte finns i systemet så behöver Försäkringskassan ibland begära ett samordningsnummer.

Fram till och med augusti 2023 var Försäkringskassan ansvarig för att det inte rådde osäkerhet om identiteten och att den kunde anses vara fastställd, vid begäran om samordningsnummer. Från och med 1 september 2023 har Skatteverket genom en lagändring tagit över fastställande av identitet vid begäran om

²⁶⁹ Intervju med Utredningen för inrättandet av Utbetalningsmyndigheten, 2023-02-14.

²⁷⁰ Skatteverket, Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57), remissvar, 2021, s. 4.

²⁷¹ Intervju med Digg, 2023-06-20.

²⁷² Till exempel Intervju med MUR, 2022-12-12; intervju med Utredningen för inrättandet av Utbetalningsmyndigheten, 2023-02-14; intervju med medarbetare från Ekobrottsmyndigheten 2023-05-16.

²⁷³ Intervju med Digg, 2023-06-20 samt SOU 2023:61, s. 137–138.

²⁷⁴ SOU 2023:61, s. 138.

²⁷⁵ Svar via mejl från Försäkringskassan, 2023-03-30.

samordningsnummer.²⁷⁶ Det innebär att de begränsningar vad gäller stöd, utbildning och teknisk utrustning som beskrivs nedan inte längre utgör samma risk för felaktigt fastställande av identitet i nya begäranden av samordningsnummer som tidigare. Men som framgår nedan används fortsatt samordningsnummer som fastställts utifrån gamla rutiner i handläggningen och det finns därför risk för fortsatta fel till dess att Försäkringskassan hunnit uppdatera sina system. Arbete med att uppdatera systemet startades enligt Försäkringskassan direkt i samband med att de fick lagstöd för att hantera elektroniska aviseringar för de samordningsnummer myndigheten har i sina system.²⁷⁷ Se även avsnitt 8.1.5.

Försäkringskassan har särskilda riktlinjer för rekvirering av samordningsnummer där det bland annat framgår hur personen ska styrka sin identitet. Riktlinjerna går i korthet ut på att Försäkringskassan ber personen infinna sig på ett av Statens servicecenters kontor för att visa upp handlingar som styrker personens identitet i de fall det är rimligt. Om Försäkringskassan bedömer att det inte är rimligt att besöka ett servicekontor, normalt vid bosättning utomlands, räcker det med att personen inkommer med kopia på id-handlingarna via post.²⁷⁸

6.5 Mycket begränsat med stöd, utbildning och teknisk utrustning för att kontrollera identitet

Utöver de ovan nämnda riktlinjerna för rekvirering av samordningsnummer uppger Försäkringskassan att det finns begränsat med stöd i form av utbildningar vägledningar och annat stödmaterial. Försäkringskassan har ingen tillgång till teknisk utrustning, databaser eller annat stödmaterial där man kan kontrollera hur ett pass ska se ut från ett visst land.²⁷⁹ Försäkringskassan har enbart utgått från en okulärbesiktning av kopia av id-handling utan några tekniska hjälpmedel.²⁸⁰

På Försäkringskassans avdelningar finns det inte heller några särskilda stödfunktioner kopplade till identitetsrelaterade frågor utan eventuella identitetsrelaterade frågor hanteras inom det ordinarie försäkringsstödet. Det ordinarie försäkringsstödet innebär att handläggare kan vända sig till specialist, verksamhetsutvecklare eller rättsligt stöd. Om inte dessa frågor kan hanteras på

²⁷⁶ Lag (2022:1697) om samordningsnummer, prop. 2021/22:276, bet. 2022/23:SkU4, rskr. 2022/23:40. Enligt Försäkringskassans svar så är fastställandet av identitet numera en delad process mellan Skatteverket och Försäkringskassan. Försäkringskassan hämtar in relevanta identitetshandlingar och Skatteverket kontrollerar identiteten. Riksrevisionen uttrycker ändå i rapporten att Skatteverket "fastställer identiteten" utifrån den definition vi slår fast i kapitel 2.

²⁷⁷ Driftsättning är planerad till februari 2025 (svar via mejl från Försäkringskassan, 2024-04-24).

²⁷⁸ Försäkringskassan, *Rekvirering av samordningsnummer*, 2022-09-19.

²⁷⁹ Intervju med Försäkringskassan, verksamhetsutvecklare, 2023-03-14.

²⁸⁰ Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Transportstyrelsen, *Metoder för identifiering hos sex myndigheter*, s. 7. 2022. Bilaga till Skatteverket, *Sammanhållen identitetsförvaltning*, 2022.

avdelningarna eller när avdelningarna behöver stöd kan handläggarna vända sig till IT-avdelningen som har ansvaret för generella identitetsfrågor.²⁸¹

Det finns mer generella utbildningar vid myndigheten för handläggare men inte några specifikt inriktade på fastställande av identitet och Försäkringskassan anger själva att man har kompetensbrist på området.²⁸²

6.5.1 Försäkringskassan skiljer inte på nivåer och status på samordningsnummer i sitt system

Under de senaste åren har flera olika regeländringar trätt i kraft som har i syfte att stärka systemet och identitetskontrollen för samordningsnummer men Försäkringskassan har inte vidtagit åtgärder för att fullt ut tillämpa de ändringarna.

Bland annat har tre nya identitetsnivåer på samordningsnummer införts. För att få ett samordningsnummer med *starkt* identitet måste personen från och med 1 september 2023 infinna sig fysiskt på ett servicekontor och få identiteten kontrollerad på uppdrag av Skatteverket. För dem som inte infinner sig fysiskt på ett servicekontor kan i stället ett samordningsnummer med *sannolik identitet* tilldelas utifrån kopia på giltig identitetshandling. Det finns även möjlighet för vissa myndigheter inklusive Försäkringskassan att begära ett samordningsnummer med *osäker identitet*, då identitetsuppgifter inte har kunnat styrkas eller kontrolleras alls.²⁸³

Syftet med identitetsnivåerna på samordningsnummer är att stärka identitetskontrollen vid tilldelning av samordningsnummer men samtidigt tillgodose myndigheternas behov av gemensam identitetsbeteckning i situationer när identitetskontrollen måste begränsas till vad som är möjligt i det enskilda fallet.²⁸⁴ För att förslaget ska få fullt genomslag anges i förarbetena att det är viktigt att de aktörer som tar emot information från folkbokföringsdatabasen också skapar möjligheter att ta del av uppgifter om huruvida identiteten är starkt, sannolik eller osäker.²⁸⁵

Ytterligare en lagändring som infördes redan 2021 i syfte att stärka systemet med samordningsnummer är *vilandeförklaring* av samordningsnummer. Skatteverket ska vilandeförklara alla samordningsnummer som inte förnyats inom fem år efter att de tilldelades.²⁸⁶ För att ett samordningsnummer ska bli förnyat igen krävs att den enskilda eller myndigheten ansöker om det och att förutsättningarna för rätt till ett nummer fortsatt är uppfyllda.²⁸⁷ Även andra omständigheter kan leda till att Skatteverket vilandeförklarar ett samordningsnummer, till exempel om samordningsnumret tilldelats utifrån falska identitetsuppgifter. Det är fortfarande

²⁸¹ Svar via mejl från Försäkringskassan, 2023-10-25.

²⁸² Svar via mejl från Försäkringskassan, 2023-03-14.

²⁸³ 2 kap. 1–6 §§ lagen (2022:1697) om samordningsnummer.

²⁸⁴ Prop. 2021/22:276, s. 37.

²⁸⁵ Prop. 2021/22:276, s. 89.

²⁸⁶ 3 kap. 2 § lagen (2022:1697) om samordningsnummer.

²⁸⁷ 3 kap. 1 § lagen (2022:1697) om samordningsnummer.

möjligt för myndigheter att använda samordningsnummer som blivit vilande men Skatteverket anger i sin rättsliga vägledning att dessa inte bör användas utan närmare kontroll.²⁸⁸

Av underlag och svar från Försäkringskassan framgår att myndigheten inte har anpassat sina IT-system utifrån de nya lagändringarna. Alla samordningsnummer som finns i Försäkringskassans kundregister behandlas som styrkta och aktiva även om de enbart uppfyller kriterierna för sannolik identitet eller har vilandeförklarats.²⁸⁹ Det innebär alltså att Försäkringskassan utgår från att de identitetsuppgifter man har i systemet stämmer oavsett om de ursprungligen fastställts av en handläggare på Försäkringskassan från en kopia på en inskickad id-handling eller av Skatteverket med stöd av de kontroller som skett vid personligt besök på Statens servicecenters kontor. Försäkringskassan har inte heller i dagsläget vidtagit några åtgärder för att begära förnyelse av äldre samordningsnummer utan använder de nummer som finns sedan tidigare.²⁹⁰

Som beskrivs i avsnitt 8.1.5 saknade Försäkringskassan också fram till februari 2024 enligt egen bedömning förutsättningar för att elektroniskt ta emot information om samordningsnummer via Navet och får ingen elektronisk avisering om ett samordningsnummer vilandeförklaras eller vilken identitetsnivå det har tilldelats.

6.5.2 Utredningar av misstänkta id-bedrägerier sker huvudsakligen på annan myndighets initiativ

De utredningar eller kontroller som berör frågor om identitet sker främst om det kommer signaler utifrån att något är misstänkt. Vanligtvis är det Skatteverket som märker att något inte stämmer, till exempel vad gäller folkbokföring och då meddelar man Försäkringskassan genom ett FUT-meddelande²⁹¹ och Försäkringskassan utreder om individen ska ha fortsatt rätt till en viss förmån. Exempelvis om det upptäckts att personen finns i flera identiteter. Försäkringskassan kan också få in tips från såväl myndigheter som privatpersoner genom en anmälning på myndighetens webbplats.²⁹² Det uppges dock vara ovanligt att sådana anmälningar gäller identitetsrelaterade förhållanden.²⁹³

²⁸⁸ Prop. 2020/21:160, s. 65; Skatteverket, "Rättslig vägledning, Vilandeförklaring av samordningsnummer, 2023", hämtat 2024-01-19.

²⁸⁹ Svar via mejl från Försäkringskassan, 2023-10-24. Försäkringskassan, FK IM 2023:074 Försäkringskassans hantering av samordningsnummer med anledning av den nya lagen (2022:1697) om samordningsnummer, 2022.

²⁹⁰ Svar via mejl från Försäkringskassan, 2023-10-24; Svar faktagranskning, 2024-04-15.

²⁹¹ FUT = felaktiga utbetalningar.

²⁹² Skatteverket, "Om du misstänker felaktiga utbetalningar eller bidragsbrott", hämtad 2024-02-27.

²⁹³ Intervju med Försäkringskassan, försäkringsutredare, 2023-10-25.

7 Pensionsmyndigheten

I detta kapitel beskriver vi i vilka situationer Pensionsmyndigheten fastställer identiteten på personer som kommit till Sverige och hur det går till.

Pensionsmyndigheten fastställer i likhet med Försäkringskassan främst identitet genom att verifiera att en person som ansöker om en förmån hör ihop med en redan registrerad grundidentitet. Men fram till och med augusti 2023 fastställde Pensionsmyndigheten även grundidentiteten för personer som hade ett ärende hos myndigheten men saknade svenskt personnummer eller samordningsnummer. Granskningen visar att gällande arbets sätt hos Pensionsmyndigheten inte säkerställer att korrekta och unika identitetsuppgifter fastställs.

Följande är våra viktigaste iakttagelser:

- I de allra flesta ärenden förlitar sig Pensionsmyndigheten helt på de identitetsuppgifter som finns i folkbokföringsdatabasen som har fastställts av Skatteverket.
- Pensionsmyndigheten gör inga kontroller för att säkerställa att personen som ansöker om en förmån är den hen utger sig för att vara utöver de säkerhetskrav som föreskrivs av utfärdare av e-legitimation.
- Pensionsmyndigheten har i samband med begäran om samordningsnummer fastställt grundidentiteten utifrån kopior på id-handlingar och har saknat särskilt stöd och utbildning för att utföra den arbetsuppgiften.

7.1 Höga utbetalningar och sårbarhet för storskaliga identitetsmissbruk

Pensionsmyndigheten är förvaltningsmyndighet för ålderspensionssystemet och för andra förmåner och ersättningar som ska administreras av myndigheten.²⁹⁴

Pensionsmyndigheten utbetalade 2022 drygt 415 miljarder i förmåner vid ålderdom, varav allmän ålderspension utgör merparten av utbetalningarna.²⁹⁵ En liten del, drygt 100 miljoner kronor, utbetalades till personer med samordningsnummer.²⁹⁶ Eftersom Pensionsmyndigheten delar kundregister med Försäkringskassan²⁹⁷ kan det både röra sig om personer med samordningsnummer som Försäkringskassan lagt upp i kundregistret och personer som Pensionsmyndigheten lagt upp.

²⁹⁴ 1 § förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

²⁹⁵ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2022, 2023*, s. 24.

²⁹⁶ Statistik sammanställd av Pensionsmyndigheten, mottagen 2023-08-23.

²⁹⁷ Enligt svar från Pensionsmyndigheten via mejl, 2023-08-24, delar myndigheten kundregister med Försäkringskassan helt. När det gäller generella personuppgifter så är Försäkringskassan personuppgiftsbiträde för Pensionsmyndigheten. Detta regleras enligt ett personuppgiftsbiträdesavtal. Det innebär enligt Försäkringskassan att de är huvudansvariga för kundregistret men att ansvaret styrs genom bilagor till avtalet (Försäkringskassan, svar faktagranskning, 2024-04-15).

Det finns ingen särskild funktion för identitetsfrågor utan Produktionsavdelningen ansvarar övergripande för fastställande av identitet genom sitt ansvar för handläggningen av de förmåner som utbetalas av myndigheten.

Verksamhetsutvecklare och verksamhetsspecialister, tillsammans med chefer och handläggare på Produktionsavdelningen, tar fram processerna som beskriver hur handläggningen ska gå till och i förekommande fall hur identitet ska fastställas.²⁹⁸

De förmåner som handläggs av Pensionsmyndigheten kan beskrivas som sårbara för identitetsmissbruk på så sätt att de inte kräver någon kontinuerlig kontakt mellan myndighet och sökande. När väl förmån beviljats, oftast via digital ansökan, löper den i regel på utan ytterligare kontroller.²⁹⁹

Enligt en tidigare utredning har det förekommit att en grupp personer kapat identiteter på personer som konstaterats eller misstänkts vara avlidna. Det rör sig om mera storskaliga och långsiktiga bedrägerier när de kriminella först köpt identiteter, registrerat dem hos svenska myndigheter, i vissa fall skapat arbetsgivare och sedan ansökt om pension.³⁰⁰

Enligt intervju med medarbetare på Pensionsmyndighetens kontrollenhet är de vanligaste situationerna de kommer i kontakt med användandet av falska eller felaktiga identiteter just under tiden när personen tjänar in till pension. Det gäller alltså personer som ännu inte tagit ut sin pension. Migrationsverket kan meddela Pensionsmyndighet att en person som ännu inte uppnått pensionsålder har felaktiga identitetsuppgifter. Pensionsmyndigheten får då föra dialog med Skatteverket eftersom det är de som ansvarar för fastställande av pensionsgrundande inkomst.³⁰¹

7.2 Utgår från Skatteverkets uppgifter men fastställer grundidentiteten i vissa ärenden

För den stora merparten av ärenden utgår Pensionsmyndigheten i likhet med Försäkringskassan från att de uppgifter om identitet som kommer från Skatteverkets folkbokföringsdatabas är korrekta, oavsett om personen är bosatt i Sverige eller registrerad som utvandrad. Pensionsmyndigheten gör inte heller några extra kontroller av identitetsuppgifter på personer med samordningsnummer upplagda i kundregistret sedan tidigare, det vill säga personer som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten själva fastställt identiteten på.³⁰²

Pensionsmyndigheten ansvarar enligt egen uppgift enbart för fastställande av grundidentitet i de ärenden där personen saknar personnummer och myndigheten

²⁹⁸ Intervju med Pensionsmyndigheten, sakexpert och verksamhetsspecialister på Produktionsavdelningen, 2023-03-23.

²⁹⁹ Intervju med Pensionsmyndigheten, handläggare och verksamhetsspecialist kontrollenheten, 2023-10-04.

³⁰⁰ BRÅ, *Intyget som dörröppnare*, 2015, s. 76.

³⁰¹ Intervju med Pensionsmyndigheten, handläggare och verksamhetsspecialist kontrollenheten, 2023-10-04.

³⁰² Intervju med Pensionsmyndigheten, sakexpert och verksamhetsspecialister på Produktionsavdelningen, 2023-03-23.

behöver begära ett samordningsnummer från Skatteverket. Det sker främst inom efterlevandepension och inom den allmänna pensionen när pensionstagaren söker om efterlevandeskydd för en anhörig. Pensionsmyndigheten är beroende av ett samordningsnummer för personer som saknar svenskt personnummer för att kunna handlägga ärendet och utbetala förmån.³⁰³

Som framgår av avsnitt 6.4 har lagändringar trätt i kraft från och med 1 september 2023 som bland annat innebär att Skatteverket tagit över ansvaret för identitetskontroll och identitetsbedömning i alla ärenden om samordningsnummer. Det innebär att Pensionsmyndigheten inte har ansvaret för att fastställa grundidentiteten i några ärenden från och med september 2023. Fortsatt är det dock Pensionsmyndigheten som skickar begäran om samordningsnummer tillsammans med kopia på id-handlingar och/eller eventuellt annat underlag till Skatteverket.³⁰⁴

Det kan även förekomma ärenden med samordningsnummer som inte är upplagda i Pensionsmyndighetens kundregister sedan tidigare. Det gäller oftast utlandsbosatta barn med svenskt medborgarskap som förekommer i ärenden om efterlevandepension. Pensionsmyndigheten kontrollerar då enligt egen uppgift alltid med Skatteverket att det rör sig om ett aktuellt samordningsnummer och att personen har en relation till den avlidna innan de lägger upp samordningsnumret som en ny person i sitt kundregister.³⁰⁵

7.3 Inga kontroller vid verifiering utöver de säkerhetskrav som föreskrivs av utfärdare av e-legitimation

För att logga in digitalt hos Pensionsmyndigheten och ansöka om förmåner kan personer använda sig av e-legitimation med tillitsnivå 3 enligt tillitsramverket för svensk e-legitimation. Det innebär i praktiken att Pensionsmyndigheten godtar inloggning med BankID, Freja+ samt även vissa legitimationer utfärdade i andra EU-länder, så kallat e-id.³⁰⁶

Riksrevisionen konstaterar att verifiering av identiteten helt bygger på att Pensionsmyndigheten förlitar sig på e-legitimationen och använder de säkerhetskrav som utfärdaren föreskriver. Det sker inga andra kontroller för att säkerställa att personen är den hen utger sig för att vara.³⁰⁷ Medarbetare på kontrollenheten hos Pensionsmyndigheten uppger att de är starkt beroende av andra myndigheter för att

³⁰³ Intervju med Pensionsmyndigheten, sakexpert och verksamhetsspecialister på Produktionsavdelningen, 2023-03-23.

³⁰⁴ Svar via mejl, från Pensionsmyndigheten 2024-02-16.

³⁰⁵ Svar via mejl från Pensionsmyndigheten, 2023-10-08.

³⁰⁶ Enligt EU-förordningen eIDAS (EU) 910/2014 (EUT L 257, 28.8.2014, s. 73–114, Celex 32014R0910) finns krav på att det ska vara möjligt att logga in hos offentliga aktörers e-tjänster med e-legitimationer utfärdade i ett annat land. En förutsättning är att den utländska e-legitimationen har anmälts. Enligt Pensionsmyndigheten kommer en person som loggar in med utländskt e-id i praktiken inte åt några tjänster eftersom Pensionsmyndigheten saknar mappningstjänster för utländskt id (svar via mejl från Pensionsmyndigheten, 2023-10-08).

³⁰⁷ Intervju med Pensionsmyndigheten, medarbetare it-avdelningen, 2023-10-20; intervju med Pensionsmyndigheten, sakexpert och verksamhetsspecialister på Produktionsavdelningen, 2023-03-23.

upptäcka utnyttjade identiteter.³⁰⁸ Representanter från Pensionsmyndigheten hänvisar också till utfärdarens ansvar och menar att en förutsättning för att säkerställa en korrekt verifiering av identitet är att de kan lita på den information de får från utfärdaren av e-legitimationen. Som framgår av avsnitt 6.3 menar representant från Digg att även myndigheten som tar emot e-legitimationen har ett ansvar att förhindra identitetsbedrägeri vid verifieringen genom relevanta kontroller.

7.4 Begränsad möjlighet att på egen hand kontrollera identitetshandlingarna vid begäran om samordningsnummer

7.4.1 Pensionsmyndigheten begär samordningsnummer utan krav på personlig inställelse

Pensionsmyndigheten måste ha ett personnummer eller ett samordningsnummer för att kunna utbetala förmåner. I ansökningar om efterlevandepension och efterlevandeskydd för personer bosatta utomlands kan det saknas personnummer och samordningsnummer om den anhöriga inte har någon egen koppling till Sverige sedan tidigare. Det blir då nödvändigt för Pensionsmyndigheten att begära ett samordningsnummer från Skatteverket.

Instruktioner finns för hur handläggarna ska fastställa identitet vid begäran om samordningsnummer. Hanteringen innebär att handläggaren begär in underlag och kontrollerar att det är en tydlig, godkänd handling. Efter lagändringen om olika nivåer på samordningsnummer i september 2023 som beskrivs i avsnitt 6.5.1 anger Pensionsmyndigheten alltid behov av samordningsnummer utifrån *sannolik* identitet i stället för tidigare styrkt identitet i sin begäran om samordningsnummer till Skatteverket. Skatteverket bedömer sedan om personlig inställelse ska krävas eller inte. Styrkt identitet kräver personlig inställelse hos Skatteverket eller hos en passmyndighet i det aktuella landet.³⁰⁹I praktiken har lagändringen inte inneburit någon direkt förändring i hantering eftersom Försäkringskassan och därmed Pensionsmyndigheten för närvarande behandlar även sannolika identiteter som styrka i kundregistret. Se även avsnitt 6.5.1. Pensionsmyndigheten anger också att de efter dialog med Skatteverket kommer se över sina rutiner för begäran om samordningsnummer och inte ange något särskilt behov av vilken nivå identiteten ska vara styrkt på.³¹⁰

³⁰⁸ Intervju med Pensionsmyndigheten, handläggare och verksamhetsspecialist kontrollenheten på Produktionsavdelningen, 2023-10-04.

³⁰⁹ Pensionsmyndigheten, utdrag från webbaserat handläggarstöd, *Avsnitt 7.9: Begära samordningsnummer R1*, 2023-09-21, s. 4.

³¹⁰ Svar via mejl från Pensionsmyndigheten, 2024-04-28.

7.4.2 För personer bosatta inom EES och Schweiz intygar myndighet i bosättningslandet identitetsuppgifterna

I ärenden som gäller ansökan om efterlevandepension eller efterlevandeskydd från personer bosatta inom EES och Schweiz, bekräftas identitetsuppgifter i ansökan av behörig socialförsäkringsinstitution i det land där personen bor. Det sker via ett etablerat informationsutbyte mellan länderna. Pensionsmyndigheten kan använda de uppgifterna som grund för fastställandet av identitet vid ansökan om samordningsnummer.³¹¹

7.4.3 För personer bosatta utanför EES och Schweiz fastställer Pensionsmyndigheten identitet utifrån kopia på id-handling

I ärenden som gäller personer bosatta i ett land utanför EES eller Schweiz begär Pensionsmyndigheten in en kopia på godkänd id-handling samt ytterligare uppgifter som styrker relationen mellan personen som har avlidit och den sökande, alternativt personen som ansöker om uttag av ålderspension och den anhöriga. Personen som rättigheterna härleds ifrån, alltså den avlidna eller personen som ansöker om uttag av ålderspension, har normalt en grundidentitet som redan finns i Pensionsmyndighetens register. När det gäller ansökan om efterlevandepension krävs dessutom att godkänd myndighet utomlands ska ha intygat den efterlevandes personuppgifter.³¹²

Pensionsmyndigheten framhåller att utredningen sammantaget bidrar till att säkerställa att identiteten är korrekt.³¹³ Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att för personer bosatta utanför EES och Schweiz är det enbart i ärenden som rör ansökan om efterlevandepension (och inte efterlevandeskydd) som personens identitetsuppgifter kontrolleras på plats. Dessutom är det ett stort antal myndigheter som är behöriga att intyga identitetsuppgifterna i ärenden som rör

³¹¹ Intervju med Pensionsmyndigheten sakexpert och verksamhetsspecialister på Produktionsavdelningen, 2023-03-23. Samordning av de sociala trygghetssystemen inom EU/EES och Schweiz regleras främst i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 30.4.2004, Celex 32004R0883) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 284, 30.10.2009, Celex 32009R0987).

³¹² Vid ansökan om *efterlevandepension* från en person bosatt utanför EU/EES och Schweiz krävs en tydlig och läsbar kopia av pass, vigselbevis samt dödsfallsintyg. Om det är ett barn som söker efterlevandepension begär Pensionsmyndigheten kopia på födelseattest. Dessutom krävs att ett levnadsintyg fylls i för personen som söker om efterlevandepension och intygas av en myndighet utomlands. Pensionsmyndigheten kontrollerar också alltid att personuppgifterna för efterlevande i levnadsintyget intygats av godkänd myndighet. Godkända myndigheter att intyga levnadsintyg är svenska ambassaden, svenska konsulatet, svenska kyrkan, socialförsäkringsinstitution, notarius publicus, polismyndighet och registerförande befolkningsmyndighet. (Pensionsmyndigheten, utdrag från handläggarstöd, *Ansökan från utlandsbosatt*, inkommen 2023-10-09 samt Pensionsmyndigheten, "Lämna levnadsintyg", hämtat 2023-11-28 samt svar via mejl från Pensionsmyndigheten, 2023-12-08). Vid ansökan om *efterlevandeskydd* för en person bosatt utanför EU/EES och Schweiz måste den sökande, utöver tydliga kopior av exempelvis giltig passhandling eller nationellt id-kort, bifoga kopia på handlingar som intygar att personen som ska täckas av efterlevandeskyddet har den relation som krävs till den sökande för rätt till efterlevandeskydd (Pensionsmyndigheten, "Ansök om svensk allmän pension när du bor i ett annat land", hämtat 2023-11-28 samt svar via mejl Pensionsmyndigheten, 2023-12-08).

³¹³ Intervju med Pensionsmyndigheten, sakexpert och verksamhetsspecialister på Produktionsavdelningen, 2023-03-23.

efterlevandeperson världen över. Pensionsmyndigheten (tidigare Försäkringskassan då myndigheterna var en och samma) har bedömt att de myndigheterna är de mest lämpade att styrka identiteten av sina länders medborgare och har bäst kunskap och kännedom om handlingars äkthet i det landet.³¹⁴

7.5 Det finns ingen särskild utbildning eller teknisk utrustning för att värdera äktheten i id-handlingarna

Det finns inga särskilda utbildningar eller stöd kopplat till fastställande av identitet hos Pensionsmyndigheten.³¹⁵ Det förekommer enligt Pensionsmyndigheten aldrig någon dokumentgranskning som man kan ha på Migrationsverket eller hos Polismyndigheten. Bedömningen bygger på att handläggaren får in en kopia på id-handlingen och bedömer om uppgifterna stämmer överens med den som ansöker.³¹⁶

³¹⁴ Svar via mejl från Pensionsmyndigheten, 2023-12-08.

³¹⁵ Svar via mejl från Pensionsmyndigheten, 2023-10-09.

³¹⁶ Intervju Pensionsmyndigheten, sakexpert och verksamhetsspecialister på Produktionsavdelningen, 2023-03-23.

8 Samverkan mellan myndigheter

I detta kapitel besvaras den andra delfrågan i granskningen, nämligen om berörda myndigheter samverkar om fastställande av identitet på ett sätt som bidrar effektivt till måluppfyllelse. Granskningen visar att myndigheterna har fungerande rutiner för informationsutbyte och har ett fungerande kunskaps- och erfarenhetsutbyte men att det finns behov av ytterligare åtgärder.

Följande är våra viktigaste iakttagelser:

- Det finns rutiner för informationsutbyte mellan de berörda myndigheterna. Vi bedömer dock att dagens rutiner inte är tillräckliga för att säkerställa att korrekta identiteter fastställs och att felaktigt registrerade identiteter upptäcks.
- Det finns långtgående initiativ mellan myndigheterna om ökad samverkan om identitetsfrågor och en gemensam identitetsförvaltning men samtidigt behov av mer kontinuerligt erfarenhetsutbyte på verksamhetsnära nivå.

8.1 Myndigheterna delar information för fastställande av identitet men önskar mer utbyte

Myndigheterna utbyter idag information för fastställande av identitet med varandra. Som framgått tidigare i rapporten delar Skatteverket till exempel med sig av identitetsuppgifter i folkbokföringsdatabasen till de andra myndigheterna via Navet. Det finns också ett etablerat samarbete och en utarbetad ansvarsfördelning mellan Polismyndigheten och Migrationsverket inom gränskontroll, inre utlänningskontroll och verkställande av beslut om av- och utvisning som innebär att myndigheterna delar olika uppgifter om identitet på ett formaliserat sätt.³¹⁷

Men det finns behov av ytterligare utbyte av uppgifter. I granskningen har framför allt följande brister vad gäller informationsutbyte identifierats:

- Det finns vissa brister i samarbetet mellan Polismyndigheten och Skatteverket om falska och felaktiga identiteter.
- Polismyndigheten och Migrationsverket har bristande tillgång till identitetshandlingar som finns hos Skatteverket.
- Migrationsverket har behov av att Polismyndigheten gör mer för att omhänderta id-handlingar när personer söker asyl.
- Skatteverket har bristande tillgång till uppgifter om identitet som ligger till grund för Migrationsverkets beslut.
- Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har bristande tillgång till information om samordningsnummer från Skatteverket.

³¹⁷ Polismyndigheten, *Ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polismyndigheten avseende bl.a. gränskontroll, inre utlänningskontroll, verkställighet av avlägsnandebeslut och tvångsmedel*, bilaga till beslutsprotokoll i RPC 153/2019 (dnr A430.125/2019), inkommen 2023-09-12.

Vi konstaterar även att myndigheterna har identifierat ett behov av ökad centralisering och lagring av identitetsuppgifter, i syfte att säkra en unik identitet.

8.1.1 **Brister i samverkan mellan Polismyndigheten och Skatteverket om falska och felaktiga identiteter**

Representanter från olika funktioner inom Polismyndigheten vittnar om stora problem med att få tag på rätt person hos Skatteverket för att föra dialog om felaktiga, falska och dubbla identiteter i folkbokföringsdatabasen som Polismyndigheten upptäcker i sitt arbete. Medarbetare hos Polismyndigheten uttrycker önskemål om ett närmre samarbete med Skatteverket, möjlighet till personlig kontakt i arbetet samt möjlighet att få återkoppling i ärenden som överlämnas.³¹⁸

Som framgår av tidigare avsnitt delar Skatteverket med sig av de identitetsuppgifter som finns i folkbokföringsdatabasen till andra myndigheter via tjänsten Navet. Myndigheterna som tar emot informationen har i sin tur skyldighet att rapportera tillbaka misstänkta fel i folkbokföringen som de upptäcker till Skatteverket. Sedan den 1 juli 2018 har Skatteverket möjlighet att avregistrera falska identiteter från folkbokföringen.³¹⁹

Skatteverket får information från både Polismyndigheten och Migrationsverket om oriktiga identitetsuppgifter.³²⁰ Polismyndigheten kan till exempel ha information om att en person använder flera identiteter, via DNA-träff, fingeravtryck och förfrågningar till potentiellt hemland. Personen kan ha en eller flera identiteter i belastningsregistret och en eller flera ”rena identiteter” som hen också verkar i. Polismyndigheten vill därför att identiteterna ”slås ihop” i folkbokföringsdatabasen och skickar vidare informationen till Skatteverket. Men medarbetare hos Polismyndigheten vi intervjuat upplever att det enbart är i enstaka fall som det leder till önskad åtgärd.³²¹

Nedan följer uppgifter över hur många identiteter Skatteverket avregistrerat som falska sedan möjligheten infördes. Folkbokföringshandläggare som arbetar med avregistrering av falska identiteter uppskattar att det bara är en mindre del av falska identiteter som upptäcks. Det är i regel EES-medborgare som utreds inom ramen för avregistrering av falsk identitet då Skatteverket har begränsad möjlighet att kontrollera passets äkthet och utreda personer som beviljats uppehållstillstånd av

³¹⁸ Intervju med Polismyndigheten, rörlig kontrollgrupp, Polisregion A, 2023-09-11.; intervju med Polismyndigheten, beslutsfattare, Polisregion A, 2023-09-21; intervju med Polismyndigheten, Nationellt forensiskt centrum, 2023-09-26.

³¹⁹ 22 § folkbokföringslagen (1991:481), prop. 2017/18:145, bet. 2017/18:SkU19, rskr. 2017/18:317.

³²⁰ Verkställande myndigheter (i detta fall Migrationsverket och Polisen men inkluderar även de övriga granskade myndigheterna) ska lämna information om oriktiga identitetsuppgifter via Skatteverkets webbplats enligt 32 c § folkbokföringslagen (Migrationsverket, Uppdrag i regleringsbrev 2023, Gemensam analys av ökad samverkan i återvändandearbetet, 2023-08-21, avsnitt 3.1).

³²¹ Intervju med Polismyndigheten, Nationellt forensiskt centrum, 2023-09-26, Intervju med Polismyndigheten, rörlig kontrollgrupp, Polisregion A, 2023-09-11.

Migrationsverket.³²² Skatteverket ska i första hand *ändra* felaktiga identitetsuppgifter i folkbokföringsdatabasen.³²³ Avregistrering av identiteten blir bara aktuell när det inte finns några uppgifter som kan ersätta de tidigare. Bestämmelsen 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.³²⁴ Polismyndigheten är kritiska mot Skatteverkets definition av falsk identitet, som de menar innebär att personer som blivit folkbokförda på uppenbart falska grunder kan stå kvar i folkbokföringsdatabasen (även efter de lämnat landet).³²⁵

Tabell 6 Avregistrering falska identiteter från folkbokföringsdatabasen

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totalsumma
Antal personer	14	121	41	23	11	1	211

Källa: Skatteverket.³²⁶

Migrationsverket har en kontaktperson på Skatteverket hos folkbokföringsverksamheten, dit de kan höra av sig om ärenden med felaktiga identitetsuppgifter.³²⁷ Polismyndigheten hänvisar i stället sina anställda till tjänsten ”Underrätta om felaktig folkbokföringsadress och samordningsnummer” på Skatteverkets webbplats när det gäller rapport av falska identiteter eller felaktiga identitetsuppgifter till Skatteverket.³²⁸

Medarbetare på Skatteverket anger i sin tur att upptäckten av falska identiteter är helt beroende av samverkan med andra myndigheter, som informationsöverföring från just Polismyndigheten eller andra delar av Skatteverket som beskattningssidan eller id-kortsverksamheten.³²⁹ Det finns enligt Skatteverket inget samarbete mellan myndigheterna som rör specifikt frågan om avregistrering av falska identiteter men Skatteverket samverkar exempelvis med Polismyndigheten i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Enligt Regeringskansliet har konsekvenserna av brister i identitetskontroll och annan identitetsrelaterad brottslighet tagits upp i uppföljningen av samverkan.

³²² Intervju med Skatteverket, Folk- och fastighetsavdelningen, folkbokföringshandläggare som arbetar med avregistrering av falska identiteter, 2024-01-24.

³²³ Enligt 37 och 38 §§ folkbokföringslagen.

³²⁴ Skatteverket, handläggningsstöd, *Utredning av identitetsrelaterade ärenden*, 2022, s. 2–3.

³²⁵ Polismyndigheten, svar faktagranskning, 2024-04-12.

³²⁶ Skatteverket, svar via mejl, 2024-01-19.

³²⁷ Intervju med Migrationsverket, processledare identitet, 2023-03-17.

³²⁸ Intervju med Polismyndigheten, processledare för gränskontroll, inre utlänningskontroll och verkställighet vid Nationella operativa avdelningen, 2023-09-12; svar via mejl från Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, 2023-09-12.

³²⁹ Intervju med Skatteverket, sektionschefer Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-03-08; intervju med Skatteverket, erfarna folkbokföringshandläggare som även arbetar med stöd till andra handläggare, 2023-06-19; intervju med Skatteverket, folkbokföringshandläggare som arbetar med avregistrering av identiteter, 2024-01-24.

Skatteverket anger också att de har en telefonslinga för brottsbekämpande myndigheter och en särskild funktionsbrevlåda som de myndigheterna kan använda för att ställa frågor, lämna tips och begära ut handlingar.³³⁰

8.1.2 Polismyndigheten och Migrationsverket har bristande tillgång till identitetshandlingar som finns hos Skatteverket

Det finns behov av ett utökat informationsutbyte från Skatteverket till Polismyndigheten och Migrationsverket. Det framgår av ett svar på ett myndighetsgemensamt regeringsuppdrag som handlar om hur Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket ska samverka för att bidra till ett effektivare återvändandearbete. Bland annat vill myndigheterna att Skatteverket ska kunna lämna ut information om id-handlingar som finns i verksamheten, oavsett hur Skatteverket har mottagit de handlingarna.

Vi konstaterar att det redan idag förekommer att Polismyndigheten och Migrationsverket efterfrågar uppgift om vilka identitetshandlingar som en person har uppvisat hos Skatteverket vid folkbokföring eller tilldelning av samordningsnummer, till exempel i fall där en person misstänks ha flera identiteter.³³¹ Att Skatteverket inte har någon generell underrättelseskyldighet medför dels att Skatteverket inte kan lämna ut uppgifter på eget initiativ, dels att det även vid förfrågan från Migrationsverket eller Polismyndigheten blir upp till varje enskild handläggare att avgöra om det finns någon sekretessbrytande bestämmelse.³³² Skatteverket kan få in identitetshandlingar i samband med flytt till Sverige men har inte möjlighet att informera Migrationsverket om det regelmässigt. Enligt Migrationsverket kan i vissa fall en person som ansöker om asyl ange för Migrationsverket att hen saknar pass. Men vid anmälan om flytt till Sverige hos Skatteverket kan samma person sedan visa upp ett pass. Migrationsverket ser ett behov av att Skatteverket blir skyldig att lämna underrättelse till Migrationsverket i sådana situationer.³³³

Myndigheterna efterfrågar en författningsreglerad underrättelseskyldighet och att tekniska lösningar för ett effektivt informationsutbyte tas fram i samverkan mellan myndigheterna.³³⁴

³³⁰ Svar via mejl från Skatteverket, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-12-19.

³³¹ Intervju med Skatteverket, folkbokföringshandläggare, 2023-06-14; intervju med Skatteverket, Folk- och fastighetsavdelningen, erfarna folkbokföringshandläggare som även arbetar med stöd till andra handläggare, 2023-06-19; Migrationsverket, Uppdrag i regleringsbrev 2023, *Gemensam analys av ökad samverkan i återvändandearbetet*, 2023-08-21, avsnitt 2.2.

³³² Migrationsverket, Uppdrag i regleringsbrev 2023, *Gemensam analys av ökad samverkan i återvändandearbetet*, 2023-08-21.

³³³ Migrationsverket, svar faktagranskning, 2024-04-12.

³³⁴ Migrationsverket, Uppdrag i regleringsbrev 2023, *Gemensam analys av ökad samverkan i återvändandearbetet*, 2023-08-21, avsnitt 3.2.

8.1.3 Migrationsverket har behov av att Polismyndigheten gör mer för att omhänderta id-handlingar när personer söker asyl

Migrationsverket uppger att om Polismyndigheten i samband med asylansökan skulle omhänderta id-handlingar i större omfattning än idag, så skulle det underlätta Migrationsverkets utredning av personens identitet.³³⁵ När Polismyndigheten påträffar en person vid en gränskontroll eller inne i landet, som uppger att hen vill söka asyl, har Polismyndigheten en viktig roll för att underlätta för Migrationsverket att senare kunna fastställa identiteten. Polismyndigheten får omhänderta eventuella id-handlingar och har även möjlighet att kroppsvisitera personen i syfte att ta reda på personens identitet.³³⁶ Polismyndigheten ska sedan överlämna id-handlingarna till Migrationsverket i samband med att ärendet överlämnas (se också avsnitt 4.1.1).

Under 2023 underrättade Polismyndigheten Migrationsverket i 667 fall att en person ville söka asyl. De flesta fall, 374 stycken, uppstod vid gränskontroll. Under samma år registrerade Migrationsverket totalt 12 498 inkomna ansökningar om asyl.³³⁷ Givet att alla underrättelser från Polismyndigheten ledde till att ett asylärende upprättades hos Migrationsverket består därmed 5 procent av alla asylansökningar av ett samarbete mellan Polismyndigheten och Migrationsverket.

Migrationsverket uppger för Riksrevisionen att Polismyndighetens åtgärder för att ta reda på personens identitet, är en förutsättning för att Migrationsverket så tidigt som möjligt i sin tur kan vidta rätt åtgärder och pröva ärendet av rätt individ mot rätt land. Det fungerar enligt Migrationsverket allra bäst när Polismyndigheten transporterar personen som ansöker om asyl till en ansökningsenhet hos Migrationsverket. I de fall där Polismyndigheten enbart uppmanar personen att uppsöka Migrationsverket finns en risk att personen aldrig besöker Migrationsverket, uppger andra identitetsuppgifter eller underlåter att lämna in eventuella identitetshandlingar. Migrationsverket uppger vidare att när en person vill ansöka om asyl vid yttre gräns så fungerar samarbetet mellan myndigheterna bra, där gränspoliserna underrättar och ledsagar personen till Migrationsverket. Men när det gäller personer som påträffas inne i landet och vill ansöka om asyl så underrättar Polismyndigheten inte Migrationsverket i lika stor utsträckning.³³⁸

8.1.4 Skatteverket lyfter fram svårigheter att ta del av vissa uppgifter från Migrationsverket

I kontakter med Riksrevisionen lyfter Skatteverket fram behov av mer information från Migrationsverket för sina identitetsutredningar. Skatteverket har många gånger behov av kompletterande uppgifter från Migrationsverket.³³⁹ Ofta behöver

³³⁵ Svar via mejl från Migrationsverket, processledare id-frågor, 2024-02-16.

³³⁶ 9 kap. 2, 4 och 9 §§ utlänningslagen.

³³⁷ Svar via mejl från Polismyndigheten, 2024-03-12,

³³⁸ Svar via mejl från Migrationsverket, processledare id-frågor, 2024-02-16.

³³⁹ Intervju med Skatteverket, sektionschefer Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-03-08 och intervju med Migrationsverket, ID-kontrollsektionen, 2023-03-07.

Skatteverket uppgifter i beslutet om uppehållstillstånd, vilka begärs in av personen själv och inte direkt av Migrationsverket.³⁴⁰

Folkbokföringsverksamheten hos Skatteverket har sedan i maj 2023 möjlighet att kontrollera personens foto och underskrift samt om personen har ett giltigt uppehållstillstånd, eller om ett eventuellt uppehållstillstånd är återkallat.³⁴¹ Den funktionen går dock enbart att använda om personnummer finns, vilket oftast inte är fallet vid flytt till Sverige då personnummer tilldelas i samband med beslut om folkbokföringen.³⁴² Enligt representanter från Skatteverket finns ett stort behov av att kunna söka information om personer utan personnummer.³⁴³ Enligt Skatteverket pågår en dialog med Migrationsverket om en utveckling av tjänsten.³⁴⁴

Migrationsverket delar idag framför allt identitetsrelaterad information med Polismyndigheten, i de fall man exempelvis misstänker en person som saknar id-handlingar för ett grövre brott och behöver få identiteten verifierad via register över fingeravtryck eller få fram fotografi för att utfärda resehandling för polisavvisning.³⁴⁵ Migrationsverket bistår även Skatteverket med att eftersöka personer med misstänkt felaktiga eller falska identiteter i sina interna register.³⁴⁶

8.1.5 Försäkringskassan (och Pensionsmyndigheten) saknar i dagsläget elektronisk överföring av information om samordningsnummer från Skatteverket

Vi konstaterar att Försäkringskassan i dagsläget saknar elektronisk tillgång till uppgifter om samordningsnummer från Skatteverket trots att de uppgifterna finns tillgängliga via Navet. Det innebär att Försäkringskassan inte vet (om myndigheten inte ringer och frågar) om identitetsuppgifterna kopplade till ett samordningsnummer är styrkta, sannolika eller om det rör sig om en osäker identitet. Inte heller får Försäkringskassan avisera om ett samordningsnummer vilandeförklarats av någon anledning. Vi bedömer att det ytterst kan leda till att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten riskerar att betala ut socialförsäkringsförmåner på felaktiga grunder.

Mer om vad de olika statusarna på samordningsnummer innebär framgår i avsnitt 6.5.1 där vi också beskriver att Försäkringskassan i dagsläget inte anpassat sina system för att kunna särskilja status på numren.

³⁴⁰ Intervju med Skatteverket, folkbokföringshandläggare, 2023-06-14.

³⁴¹ Svar via mejl från Skatteverket, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-12-19.

³⁴² Intervju med Skatteverket, Folk- och fastighetsavdelningen, erfarna folkbokföringshandläggare som även arbetar med stöd till andra handläggare, 2023-06-19.

³⁴³ Intervju med Skatteverket, Folk- och fastighetsavdelningen, folkbokföringshandläggare, 2023-06-12; intervju med Skatteverket, rättsligt stöd, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-06-13; intervju med Skatteverket, folkbokföringshandläggare, 2023-06-14.

³⁴⁴ Svar via mejl från Skatteverket, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-12-19.

³⁴⁵ Intervju med Migrationsverket, Id-enhet 2, 2023-03-07.

³⁴⁶ Migrationsverket, svar faktagranskning, 2024-04-12.

Försäkringskassan har bedömt att de tidigare inte haft rättsligt stöd i socialförsäkringsbalken för att hämta in uppgifter om samordningsnummer elektroniskt för fler personer än de som är aktuella i ärenden hos myndigheten. Det finns inte heller någon IT-lösning hos Navet som gör att Försäkringskassan elektroniskt kan ta del av ändringsaviseringar från Skatteverket för vissa specifika individer. Det har enligt Försäkringskassan inte heller funnits rättsliga förutsättningar för myndigheten att begära nya samordningsnummer digitalt trots att det finns en tjänst för det.³⁴⁷

Försäkringskassan har påtalat problemet med de rättsliga hindren för regeringen genom hemställan, svar på remiss och underhandsberedningar och bedömer att ändringen av 114 kapitlet socialförsäkringsbalken, som trädde i kraft den 15 februari 2024, kommer göra det rättsligt möjligt att elektroniskt utbyta information om samordningsnummer med Skatteverket.³⁴⁸

8.2 Långtgående myndighetsgemensamma initiativ om ökat samarbete men ännu begränsad effekt i verksamheten

8.2.1 Myndigheterna efterlyser ett mer samlat grepp om arbetet med missbruk av identiteter och har själva tagit initiativ till en mer sammanhållen identitetsförvaltning

Sedan 2019 har det funnits en myndighetsgemensam arbetsgrupp som undersökt möjligheterna till en mer sammanhållen identitetsförvaltning mellan flera statliga myndigheter. Arbetet har letts av Skatteverket och Försäkringskassan och är en del av initiativet Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter (MUR). Samtliga myndigheter som ingår i den här granskningen har varit med i arbetsgruppen förutom Statens servicecenter.³⁴⁹

Det är ett problem att myndigheterna idag arbetar alltför stuprörsformat med frågor om identitet utifrån sina respektive uppdrag, menar flera myndighetsrepresentanter.³⁵⁰ Det finns mycket data hos de olika myndigheterna men inget centralt register eller någon myndighet som håller ihop helheten. Dessutom saknas gemensam reglering av frågan om fastställande av identitet och lagring av

³⁴⁷ Svar Försäkringskassan via mejl 2023-10-24.

³⁴⁸ Svar Försäkringskassan via mejl 2023-10-24; Försäkringskassans framställan om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749) och i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (dnr FK 2021/010854); ny lydelse av 114 kap. socialförsäkringsbalken, prop. 2023/24:29, bet. 2023/24:SfU7 och rskr 2023/24:119.

³⁴⁹ Intervju med MUR, 2022-12-20; MUR-initiativet, *Gemensam identitetsförvaltning – Stärkt grundidentitet*, 2022.

³⁵⁰ Intervju med MUR, 2022-12-20; intervju med Polismyndigheten, processledare på Nationella operativa avdelningen 2023-03-09 och 2023-09-12; intervju med Statens servicecenter, servicehandläggare, 2023-06-13.

biometri.³⁵¹ Även inom samverkansrådet mot terrorism³⁵² har frågan om missbruk av identiteter varit uppe och diskuterats med regeringen. Man har konstaterat att det i större utsträckning behövs ett helhetsgrepp om problemet.³⁵³

En ytterligare aspekt som har lyfts av bland annat MUR-arbetsgruppen är att det finns begränsat med kompetens i Sverige inom området id-relaterade frågor vilket kan innebära utmaningar för myndigheterna att säkerställa rätt kompetens.³⁵⁴

I januari 2024 slutlevererade arbetsgruppen en rapport till deltagande myndigheter i MUR-samarbetet där de gemensamt lyfter fram behov av åtgärder i syfte att få en mer sammanhållen infrastruktur för identitet. Arbetsgruppen lyfter bland annat fram som förslag att Skatteverket, Polismyndigheten och Migrationsverket får förutsättningar att ta upp, lagra och redigera uppgifter om biometriska kännetecken i syfte att skapa ett "identitetsindex" som ska kunna användas för verifiering av identitet. De lyfter även behov av att säkerställa tillräckligt med kompetens på området, till exempel genom att inrätta en ny funktion eller ge det uppdraget till en myndighet.³⁵⁵

I februari 2024 presenterade regeringen en strategi för arbetet mot organiserad brottslighet med mål och åtgärder kopplat till identitetsförvaltning som ligger i linje med MUR:s förslag till åtgärder även om det inte är på samma detaljnivå.³⁵⁶ Se även kapitel 9. Regeringen har också uppmärksammat behovet av utbyte av biometriska uppgifter mellan myndigheter samt gemensam lagring av uppgifterna.³⁵⁷

8.2.2 Annan samverkan på mer operativ nivå

Det finns också ett *myndighetsgemensamt id-möte*, där myndighetsrepresentanter som till exempel processledare, verksamhetsutvecklare och representanter från rättsavdelningarna hos Migrationsverket, Skatteverket, Transportstyrelsen, Trafikverket, Statens servicecenter, Polismyndigheten och Utrikesdepartementet träffas en gång per kvartal. Migrationsverket är sammankallande och det finns möjlighet att ta upp olika utmaningar som myndigheterna ställs inför och arbeta

³⁵¹ Intervju med MUR, 2022-12-20.

³⁵² Samverkansrådet mot terrorism är ett nätverk med 15 myndigheter som syftar till att på nationell nivå förbättra samordningen och effektivisera arbetet mot terrorism och våldsbejakande extremism. Rådet bildades 2005 på Säkerhetspolisens initiativ. Rådet består av Säkerhetspolisen, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Kriminalvården, Kustbevakningen, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Skatteverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Totalförsvarets forskningsinstitut, Transportstyrelsen, Tullverket och Åklagarmyndigheten (regeringsbeslut Ju2023/01781).

³⁵³ Minnesanteckningar, Samverkansrådet mot terrorism, 2021-05-31.

³⁵⁴ Skatteverket, *Sammanhållen identitetsförvaltning*, 2022; MUR-initiativet, *Stärkt grundidentitet, Behov av en sammanhållen infrastruktur för identitet*, 2024; intervju Polismyndigheten, 2023-03-09.

³⁵⁵ MUR-initiativet *Stärkt grundidentitet, Behov av en sammanhållen infrastruktur för identitet*, 2024.

³⁵⁶ Skr. 2023/24:67, kapitel 6.

³⁵⁷ Som tidigare framgått har regeringen i september 2023 utfärdat ett direktiv med bland annat uppdraget att utreda om Skatteverket ska få lagra biometriska uppgifter som upptas i ärenden om folkbokföring och samordningsnummer. I uppdraget ingår också att analysera och ta ställning till om det finns ett behov av utbyte av ansiktsbilder och fingeravtryck mellan Migrationsverket och Skatteverket samt att analysera och ta ställning till om Polismyndigheten ska få göra biometriska jämförelser med de uppgifter som behandlas hos Skatteverket (dir. 2023:134).

fram gemensamma lösningar på de problem som tas upp. Myndigheterna har också kunnat enas om att lyfta vidare frågor till MUR-arbetsgruppen.³⁵⁸

Andra exempel på konkret och kontinuerlig samverkan är dokumentgruppsmöten som leds av Nationellt forensiskt centrum hos Polismyndigheten och där representanter från olika delar av Polismyndigheten men även Migrationsverket och Utrikesdepartementet medverkar.³⁵⁹ Ytterligare exempel är strategiska möten mellan Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten om frågor kopplat till folkbokföringen som påverkar Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kundregister.³⁶⁰

8.2.3 Önskemål om samverkan mellan dem som arbetar närmare handläggning

Utöver den mer formella samverkan som finns framkommer i intervjuer att det kan ske spontan samverkan i specifika frågor, ibland av mer informell karaktär.³⁶¹

Vi konstaterar att det förekommer bristande kunskap om de olika samverkansinitiativen. En del personer vi har intervjuat med olika styrande och stödjande roller i frågor som gäller fastställande av identitet hos de olika myndigheterna förefaller ha liten eller ingen kännedom om till exempel MUR-samarbetet. Medarbetare på Skatteverket uttrycker också en önskan om mer samverkan med andra myndigheter som knyter an till den praktiska handläggningen.³⁶² Även vad gäller frågor kopplade till biometri anger Skatteverket att det finns ett värde av ökad samverkan med Polismyndigheten och Migrationsverket i kunskapshöjande syfte.³⁶³

³⁵⁸ Intervju med Migrationsverket, processledare, 2023-03-17.

³⁵⁹ Svar Polismyndigheten via mejl, 2023-12-22.

³⁶⁰ Intervju med Pensionsmyndigheten, sakspecialist och verksamhetsspecialister på Produktionsavdelningen, 2023-03-23.

³⁶¹ Intervju med Skatteverket, ID-kontrollsektionen 2023-06-16; Skatteverket, folkbokföringshandläggare, 2023-06-12; Intervju med Polismyndigheten, processledare för gränskontroll, inre utlänningskontroll och verkställighet vid Nationella operativa avdelningen, 2023-03-09. 09.

³⁶² Intervju med Skatteverket, rättsligt stöd, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-06-13; intervju, med Skatteverket, ID-kontrollsektionen 2023-06-16.

³⁶³ Intervju med Skatteverket, verksamhetsutvecklare, Folk- och fastighetsavdelningen, 2023-12-18.

9 Regeringen

I detta kapitel beskriver vi hur regeringen styr myndigheternas arbete med att fastställa identitet.³⁶⁴ Följande är våra viktigaste iakttagelser:

- Systemet att fastställa identitet har tydliga brister och kan därför inte anses vara effektivt. Detta framgår tydligt i Riksrevisionens granskning av myndigheternas arbete.
- Samtidigt har regeringen vidtagit eller initierat ett antal åtgärder som ger myndigheterna bättre förutsättningar att fastställa identiteten på dem som kommer till Sverige. Det finns exempelvis en uttalad ambition att utveckla identitetsförvaltning med ökad användning av biometriska uppgifter. Riksrevisionen konstaterar dock att det finns begränsningar som följer av internationell rätt som måste beaktas vid eventuella förändringar av nationell lagstiftning.
- I Sverige saknas en samordnande funktion för fastställande av identitet. En internationell jämförelse visar att flera jämförbara länder infört särskilda id-center, som fungerar som nationella expertorgan för identitetsfrågor.

9.1 Regeringen har vidtagit åtgärder som gett bättre förutsättningar för myndigheternas arbete att fastställa identitet men har inte sett över ansvarsfördelningen

Granskningen visar att regeringen har vidtagit eller initierat ett antal åtgärder som enligt Riksrevisionens bedömning ger bättre förutsättningar att fastställa identitet. I dessa förändringsförslag har regeringen beaktat frågan om hur de förhåller sig till grundläggande krav på personlig integritet som följer av lag och också kommenterat kritiska synpunkter från remissinstanser. Regeringen har i något enstaka fall justerat förslag jämfört med utredningsbetänkandet i frågan men i samtliga fall anfört att förslaget är förenligt med gällande rätt och att nyttan överväger nackdelarna. Samtidigt har regeringen inte tagit, genomfört eller övervägt initiativ som skulle förändra den grundläggande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna vad gäller ansvaret för att fastställa identitet.

9.1.1 Flera ändringar i lagstiftning i syfte att stärka kontrollen av identitet

Den 1 juli 2021 fick Migrationsverket och Polismyndigheten möjlighet att fotografera och ta fingeravtryck vid inre utlänningskontroll. Förändringarna innebar också bland annat att resedokument och främlingspass ska kunna återkallas.³⁶⁵

³⁶⁴ Kapitlet bygger på en ursprunglig sammanställning av relevanta åtgärder med tillhörande frågor. Sammanställningen och frågorna har kompletterats, kommenterats och besvarats av Regeringskansliet genom svar via mejl 2023-12-15. Detta svar har ytterligare bearbetats och kompletteras av Riksrevisionen i ett underlag till denna rapport.

³⁶⁵ Prop. 2020/21:159, bet 2020/21:SfU24, rskr. 2020/21:299; utlänningslagen (2005:716).

Den 1 augusti 2021 trädde lagändringar i kraft som innebär att även den som innehar ett uppehållskort eller ett permanent uppehållskort –vilket är familjemedlemmar till EES-medborgare med uppehållsrätt i Sverige - är skyldig att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck vid en in- och utresekontroll och vid en inre utlänningskontroll. Syftet är att myndigheter som Migrationsverket, Polisen, Tullverket och Kustbevakningen ska kunna kontrollera att fotografiet och fingeravtrycken motsvarar de uppgifter som finns sparade i kortet.³⁶⁶

Polismyndigheten har från augusti 2023 genom lag fått utökade möjligheter att göra inre utlänningskontroll i gränsnära områden. Lagen ger befogenhet att kroppsvisitera och göra husrannsakan i transportmedel för att söka efter identitetshandlingar.³⁶⁷

Från och med januari 2024 har Polismyndigheten och Kustbevakningen fått möjlighet att vid en inre utlänningskontroll bland annat kroppsvisitera en utlänning i syfte att söka efter pass eller andra identitetshandlingar och också omhänderta sådana handlingar.³⁶⁸

Den 1 mars 2024 infördes förändringar som ger regeringen möjlighet att införa förbud att transportera personer utan giltiga id-handlingar till Sverige från andra länder. Beslutet ger också regeringen möjlighet att införa sanktionsavgifter mot de transportföretag som bryter mot förbudet.³⁶⁹

Som framgått av tidigare kapitel har det genomförts att antal förändringar när det gäller Skatteverkets arbete. Som exempel kan nämnas möjlighet att avregistrera falska identiteter, lagändringar i syfte att stärka kvaliteten på samordningsnummer, utökad skyldighet för myndigheter att underrätta Skatteverket om felaktigheter i folkbokföringen samt möjlighet att göra dataanalyser i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter i folkbokföringsverksamheten.³⁷⁰

9.2 Förbättrade möjligheter att dela information mellan myndigheterna

Regeringen har även vidtagit ett antal åtgärder för att öka möjligheten att dela information mellan myndigheterna.

Som framgår av avsnitt 8.1.5 trädde förändringar i kraft 2024 som innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandla personuppgifter om det

³⁶⁶ Prop. 2020/21:120, bet. 2020/21:SfU23, rskr. 2020/21:298. §5a Passlagen (1978:302). Artikel 9 i EGT L 158, 30.4.2004, s.77, Celex 02004L0038-2011061.

³⁶⁷ Lag (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden, prop. 2022/23:109, bet 2022/23:JuU26, rskr. 2022/23:248.

³⁶⁸ Prop. 2023/24:12, bet. 2023/24:SfU6, rskr. 2023/24:43, utlänningslagen (2005:716), lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

³⁶⁹ Prop. 2023/24:62, JuU11, rskr 2023/24:131; lag (2024:70) om tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige.

³⁷⁰ Lag (2018:684) om ändring i folkbokföringslagen (1991:481), prop. 2017/18:145, bet 2017/18:SkU19, rskr. 2017/18:317; Prop. 2020/21:160, bet. 2020/21:SkU11, rskr. 2020/21:292; Prop. 2021/22:217, bet. 2021/22:SkU28, rskr. 2021/22:372; Prop. 2022/23:41, bet. 2022/23:SkU8, rskr. 2022/23:156.

är nödvändigt för att vidta kontrollåtgärder som syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Ändringarna bedöms av regeringen göra det rättsligt möjligt för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att elektroniskt utbyta information om samordningsnummer med Skatteverket.³⁷¹

EU:s förordningar om interoperabilitet har också inneburit ökade möjligheter att dela information. I maj 2019 antog EU två förordningar som innebär att vissa EU-gemensamma IT-system ska kunna kommunicera med varandra, så kallad interoperabilitet.³⁷² Bland annat inrättas en ny gemensam databas för identitetsuppgifter (CIR). Syftet är att säkerställa interoperabilitet mellan in- och utresesystemet, informationssystemet för viseringar (VIS), EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias), Eurodac, Schengens informationssystem (SIS) och europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister avseende tredjelandsmedborgare (Ecris-TCN). Genom dessa åtgärder kommer det att bli lättare att fastställa en persons identitet och kontrollera om en uppgiven identitet är riktig.³⁷³

Regeringskansliet har i en promemoria, *Anpassningar av svensk rätt till EU:s förordningar om interoperabilitet* (Ds 2022:21), föreslagit att även Sverige ska tillämpa förordningarna i valfria delar. Bland annat för att svenska myndigheter ska kunna söka i CIR i syfte att identifiera en person. Det föreslås vidare att en utlänning ska vara skyldig att lämna fingeravtryck och låta sig bli fotograferad för att sådana sökningar ska kunna genomföras. Författningsändringarna föreslås träda i kraft den dag som EU:s förordningar om interoperabilitet ska börja tillämpas fullt ut. Regeringskansliet uppger att EU-kommissionens tidsplan är att samtliga komponenter ska tas i drift före utgången av år 2026 och att författningsändringarna då kommer att tillämpas fullt ut.³⁷⁴

9.3 Regeringen har gett myndigheterna i uppdrag att stärka id-arbetet

Regeringen har också lämnat ett flertal uppdrag till myndigheterna för att stärka arbetet med att fastställa identitet.

Skatteverket har i regleringsbrevet för 2018 fått i uppdrag att motverka registrering av falska identiteter i folkbokföringen.³⁷⁵ Migrationsverket har fått flera uppdrag i regleringsbrev med särskilt fokus på att tidigt i processen klarlägga personers

³⁷¹ Prop. 2023/24:29, bet. 2023/24:SfU7, rskr. 2023/24:119; jämför också Försäkringskassans framställan om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749) och i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (S2021/05371)

³⁷² Förordningarna avser dels området gränser och viseringar (EUT L 135, 22.5.2019, s. 27–84 Celex 32019R0817), dels området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration (EUT L 135, 22.5.2019, s. 85–135. Celex 32019R0818).

³⁷³ Ds 2022:21.

³⁷⁴ Ds 2022:21; svar via mejl från Regeringskansliet, 2023-04-08.

³⁷⁵ Regeringsbeslut Fi2018/03796/RS (delvis).

identitet. Det har gällt återvändandeverksamheten (2018) och fokus på tidigt i asylprocessen (2019–20).³⁷⁶ Migrationsverket fick 2022 i uppdrag att genomföra åtgärder för dokumentgranskning och identitetskontroller inom tillståndsärenden.³⁷⁷ Myndigheten gavs 2022 i uppdrag att redovisa effekterna av genomförda åtgärder för att stärka kontrollen av identiteten hos de personer som beviljas uppehållstillstånd och ta fram en ändamålsenlig uppföljning för att redovisa resultatet av arbetet.³⁷⁸

Polismyndigheten, Migrationsverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen gavs 2019 i uppdrag att samordna genomförandet av EU:s interoperabilitetsförordningar (se vidare ovan).³⁷⁹

9.4 Id-frågan har regelbundet tagits upp i myndighetsdialoger

Riksrevisionen konstaterar att frågor om att fastställa identitet har berörts i regeringens myndighetsdialoger med flera av myndigheterna.³⁸⁰

I myndighetsdialogen med Skatteverket under 2018–2023 uppges att brister och utmaningar i folkbokföringsverksamheten diskuterats vid flera tillfällen per år. Det inkluderar brister avseende identitetskontroll och vilka konsekvenser som kan uppstå i samhället när det finns felaktigheter, osäkerhet och missbruk av identitetsbeteckningar.³⁸¹

I den löpande dialogen med Statens servicecenter har regeringen blivit informerad om arbetet med verifiering av identitetshandlingar, förekomsten av misstankar om missbruk av identitetshandlingar vid servicekontoren och samverkansmyndigheternas rutiner för vidare hantering av sådana misstankar.³⁸²

I myndighetsdialogerna med Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten under 2018–2023 anger regeringen att brister och utmaningar kopplade till bland annat falska identiteter, folkbokföring och samordningsnummer diskuterats. Frågan har diskuterats i samband med dialog om organiserad brottslighet, bidragsbrott och felaktiga utbetalningar.³⁸³

Regeringen uppger också att dialog förts med Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan i samband med lagstiftningsarbetet inom området. Några exempel är inhämtande av synpunkter på förslagen i prop. 2020/21:160 *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen* samt prop. 2021/22:217 *Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen*.³⁸⁴

³⁷⁶ Regeringsbeslut Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Migrationsverket. Ju2018/00503/SIM; Regeringsbeslut Ju2018/01339/SIM, Ju2018/03462/SIM.

³⁷⁷ Regeringsbeslut Ju2022/03407.

³⁷⁸ Regeringsbeslut Ju2023/02380.

³⁷⁹ Regeringsbeslut Ju2019/02044/PO.

³⁸⁰ Svar via mejl från Regeringskansliet, 2023-12-15.

³⁸¹ Svar via mejl från Regeringskansliet, 2023-12-15.

³⁸² Svar via mejl från Regeringskansliet, 2023-12-15.

³⁸³ Svar via mejl från Regeringskansliet, 2023-12-15.

³⁸⁴ Svar via mejl från Regeringskansliet, 2023-12-15.

Med Migrationsverket uppger regeringen att frågor diskuterats som rör kontroll av pass och originalhandlingar inför beslut, konsekvenser av införande av krav på att uppvisa passhandling i original och passhantering hos utlandsmyndigheterna.³⁸⁵

9.5 Avslutade och pågående utredningar kan innebära ytterligare förändringar

Riksrevisionen konstaterar också att regeringen tillsatt ett antal utredningar som kan innebära ytterligare förändringar. 1 juni 2023 avlämnades betänkandet *Biometri – för en effektivare brottsbekämpning* (SOU 2023:32). Förslagen bereds nu inom Regeringskansliet och utredningen har föreslagit att förändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025. Utredningen föreslår bland annat att Polismyndigheten i vissa fall ska få göra biometriska jämförelser med register som inte förs i brottsutredande syfte för att utreda allvarlig brottslighet. 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 bland annat passregistret och Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier.³⁸⁶

*Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet*³⁸⁷ som tillsattes 2022 och fick tilläggsdirektiv 2023 kommer enligt regeringen att ta hand om de frågor som återstår från Migrationsverkets hemställan om utökade möjligheter att lagra och söka på biometriska uppgifter i ärenden om uppehållstillstånd som redogörs för i kap 3.5.3. Det gäller bland annat hur fingeravtryck och fotografier ska kunna användas i utlänningsärenden i större utsträckning och på ett mer effektivt sätt än i dag, till exempel genom att fingeravtryck och fotografier får tas och behandlas i fler typer av ärenden eller att sådana uppgifter får sparas i fler fall eller under en längre tid.³⁸⁸

Vidare har en särskild utredare fått i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur Myndigheten för digital förvaltning (Digg) kan utfärda en e-legitimation på högsta tillitsnivå. Utredningen lämnade den 16 oktober 2023 sitt delbetänkande *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation* (SOU 2023:61) med förslaget att Digg utvecklar och tillhandahåller en e-legitimation samt att antingen Polismyndigheten eller Skatteverket utför grundidentifieringen. Utredningen förordar Polismyndigheten. Delbetänkandet bereds nu inom Regeringskansliet. Digg har i regleringsbrevet för 2024 fått regeringens uppdrag att utveckla en statlig e-legitimation. Det tekniska

³⁸⁵ Svar via mejl från Regeringskansliet, 2023-12-15.

³⁸⁶ SOU 2023:32.

³⁸⁷ Dir. 2022:91 och 2023:126.

³⁸⁸ Svar via mejl från Regeringskansliet, 2023-12-15. Uppdraget omfattar dock inte att se över den svenska lagstiftningen i förhållande till de EU-förordningar som reglerar upptagande och behandling av biometriska uppgifter, utöver vissa frågor om Migrationsverkets möjligheter att uppta, lagra och använda biometri enligt SIS-förordningarna. Se även dir. 2023:126.

utvecklingsarbetet kommer att pågå parallellt med att förslagen från utredningen bereds.³⁸⁹

Regeringen har också tillsatt en utredning för att se om Skatteverkets möjligheter att använda biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten kan förstärkas. Utredaren ska också analysera och ta ställning till om det finns ett behov av utbyte av ansiktsbilder och fingeravtryck mellan Migrationsverket och Skatteverket samt analysera och ta ställning till om Polismyndigheten ska få göra biometriska jämförelser med de uppgifter som behandlas hos Skatteverket. Se även avsnitt 5.7.3 och avsnitt 8.2. Uppdraget ska redovisas senast den 28 maj 2025.³⁹⁰

Frågor om fastställande av identitet behandlas också i regeringens skrivelse från 2024, *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet*. I det kapitel som rör identitetsfrågor slår regeringen fast följande mål för arbetet:³⁹¹

Svensk identitetsförvaltning ska vara tillförlitlig och solid, och inte kunna utnyttjas för olika former av missbruk och brottslighet. Myndigheter och andra relevanta aktörer ska ha möjlighet att effektivt utbyta information i syfte att förebygga och utreda brott.

I arbetet ingår enligt regeringen att få till stånd en mer sammanhållen identitetsförvaltning med ökad användning av biometriska uppgifter, förbättra möjligheterna att inhämta, lagra, utbyta och på andra sätt behandla information samt att förbättra tillgången till information i digitala miljöer och öka användningen av tekniska hjälpmedel.

Riksrevisionen konstaterar att dessa initiativ kan leda till förbättrade möjligheter att fastställa identiteten på personer som kommer till Sverige. Samtidigt bör det påpekas att möjligheterna att genom svensk lagstiftning öka möjligheterna att lagra, dela och söka på biometrisk information är mycket begränsade i verksamheter som faller utanför direkt brottsbekämpning. Detta gäller särskilt om det innebär en systematisk insamling av biometriska uppgifter om personer som inte står under direkt misstanke för brott.³⁹² Generellt är förutsättningarna bättre om behandlingen omfattas av EU:s brottsdatadirektiv,³⁹³ såsom är fallet för Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet, jämfört med de verksamheter som lyder under

³⁸⁹ Regeringskansliet, svar faktagranskning, 2024-04-15. Se även dir. 2022:142, SOU 2023:61, regeringsbeslut Fi2023/00936, Fi2023/03265 (delvis).

³⁹⁰ Dir 2023:134.

³⁹¹ Skr. 2023/24:67, s. 32 ff.

³⁹² Det finns då en risk att ett lagstöd för att lagra, dela och söka på biometriska uppgifter för identitetskontroll kan stå i strid med artiklarna 7 (Respekt för privatlivet och familjelivet) och 8 (Skydd av personuppgifter) i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt artikel 8 (Rätt till skydd för privat- och familjeliv) i Europakonventionen. Se även EUT C 83/389, 30.3.2010, Celex 3A12012P/TXT samt Europakonventionen.

³⁹³ EUT L 119/89, 26.11.2013, Celex 32016L0680.

GDPR,³⁹⁴ såsom Polismyndighetens gränspolisverksamhet, Skatteverkets folkbokföring, Migrationsverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.³⁹⁵ Det finns också en risk för att en systematisk insamling av biometri ökar tillgången till och därmed risken för att uppgifterna sprids till exempel vid hackerattacker. Om biometriska data sprids kan mer avancerade och svårupptäckta identitetsstölder möjliggöras. Dessa risker förklarar varför biometriska data har ett särskilt starkt skydd i dataskyddhänseende. Det är därför enligt Riksrevisionen viktigt att dessa begränsningar och risker beaktas vid eventuella förändringar av regelverket.³⁹⁶

9.6 Andra länder har valt att inrätta ett gemensamt nationellt expertorgan för id-frågor

I syfte att få de svenska myndigheternas arbete med att fastställa identitet belyst i ett internationellt perspektiv har vi inom granskningen genomfört en kartläggning av hur motsvarande arbete sker i några jämförbara länder, nämligen Danmark, Finland, Norge och Tyskland. Resultatet av detta arbete redovisas i bilaga 3.

Analysen visar att det finns vissa skillnader mellan länderna beroende på regelverk, organisation och resurser vad gäller id-arbetet. Men det finns också likheter. Inget av länderna har valt en organisatorisk ordning med servicekontor som mellanhand i folkbokföringen. Finland har för sin del valt att bryta ut folkbokföringen från Skatteverket och i stället låtit Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (MDB), som kan ses som en motsvarighet till svenska Digg, ansvara för folkbokföringen och även personnumren.

Värt att uppmärksamma är att det i Danmark, Norge och Finland gäller som uttryckligt krav att den inledande anmälan och identifieringen vid ansökan om asyl ska ske hos Polismyndigheten, även om det är Migrationsverkets motsvarighet i de aktuella länderna som därefter handlägger ärendet.

Vi konstaterar vidare att både Danmark och Norge valt att inrätta särskilda id-center som fungerar som nationella expertmyndigheter för id-frågor. Dessa id-center ger råd i id-relaterade frågor men kan också konsulteras i mer komplicerade fall. Id-centren ansvarar även för att utbilda anställda vid andra myndigheter i id-arbete.

³⁹⁴ EGT L 119, 4.5.2016, Celex 3A02016R0679-20160504.

³⁹⁵ Se SOU 2017:29

³⁹⁶ Yttrande från referensperson Lena Enqvist 2024-03-25, kompletterat via mejl 2024-04-16.

10 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen bedömer att de statliga insatserna för att fastställa identiteten på personer som kommer till Sverige inte är tillräckligt effektiva. Regeringen och de granskade myndigheterna har under de senaste åren vidtagit flera åtgärder på området. Men myndigheternas processer, samverkan och regeringens styrning bidrar enligt Riksrevisionens bedömning inte tillräckligt till att korrekta och unika identiteter fastställs, och inte heller till att felaktigt registrerade eller utnyttjade identiteter upptäcks och åtgärdas. Granskningen visar följande:

- Det finns brister i de granskade myndigheternas kompetens.
- Det finns brister i tillgång till teknisk utrustning och digitalt systemstöd.
- De granskade myndigheterna har inte ett tillräckligt effektivt informationsutbyte.
- Det saknas utrymme i nationell lagstiftning för att lagra och söka på biometrisk information som säkerställer att en person inte förekommer under flera identiteter i centrala register. Samtidigt finns det begränsningar som följer av internationell rätt som måste beaktas vid eventuella förändringar av nationell lagstiftning.

Bristerna kan få konsekvenser för flera olika områden. Bland annat kan personer beviljas uppehållstillstånd i Sverige utan att ha rätt till det och olika samhällsfunktioner få bristfälligt beslutsunderlag via felaktigheter i folkbokföringsdatabasen. Bristerna kan också medföra risker för identitetsrelaterad brottslighet, hot mot Sveriges säkerhet och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

10.1 Processer är inte tillräckligt effektiva för att fastställa en korrekt och unik identitet

Riksrevisionen bedömer sammantaget att de granskade myndigheternas processer inte bidrar tillräckligt till att myndigheterna fastställer en korrekt och unik grundidentitet.

10.1.1 Migrationsverket, Skatteverket och Statens servicecenter har en nyckelroll för att det ska bli rätt identitet från början

Migrationsverket och Skatteverket har en nyckelroll för att fastställa grundidentiteten på personer som kommer till Sverige. Statens servicecenter utför på uppdrag av Skatteverket de fysiska kontrollerna av identitetshandlingar som ligger till grund för Skatteverkets beslut om folkbokföring och samordningsnummer. Hur väl Statens servicecenter utför sitt uppdrag har därför också avgörande betydelse för vilken grundidentitet som fastställs i landet. Dessa myndigheter har tagit flera initiativ för

att öka kvaliteten vid fastställande av identitet. Migrationsverket har bland annat tydliggjort sin organisation, definierat krav på utrustning och skärpt tillämpningen av passkravet i vissa typer av ärenden. Skatteverket har arbetat fram nya arbetsbeskrivningar och utbildningar samt har tillsammans med Statens servicecenter ett pågående arbete för att införa biometriska kontroller.

Samtidigt finns brister i kompetens och i teknisk utrustning som innebär att myndigheternas förutsättningar för att fastställa en korrekt och unik identitet inte är tillräckliga. Riksrevisionen har under granskningen tagit del av beskrivningar av flera fall där tredjelandsmedborgare folkbokförts med felaktiga identiteter som EES-medborgare och fall där personer finns i Migrationsverkets register under flera olika identiteter. Skatteverket bedömer själva att det sannolikt finns ett mörkertal vad gäller felaktiga och falska identiteter i folkbokföringsdatabasen.

Hur väl Migrationsverket och Skatteverket lyckas fastställa identiteten är avgörande för framtida beslut och åtgärder inom de egna myndigheterna och hos andra myndigheter. Bristerna hos dessa myndigheter är därför särskilt allvarliga. Om identiteten inte fastställs korrekt kan det innebära ökat merarbete och problem för myndigheter och enskilda om identiteten behöver utredas på nytt och ändras i ett senare skede. Men det finns också en stor risk att de felaktiga identitetsuppgifterna inte upptäcks alls och används vid vistelsen i Sverige trots att de inte stämmer. Skatteverket använder den identitet Migrationsverket fastställt som utgångspunkt när man folkbokför en person. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten förlitar sig sedan helt på de identitetsuppgifter som Skatteverket har registrerat i folkbokföringsdatabasen när de beviljar olika socialförsäkringsförmåner.

Att fastställa identitet ingår som en del av bedömningen av det villkor som respektive myndighet har att pröva. Kraven på hur säkerställd identiteten ska vara skiljer sig åt beroende på myndighet och syftet med prövningen. För vissa grupper av personer som kommer till Sverige är det inte möjligt att ställa samma krav på styrkt identitet som för andra. Det gäller främst Migrationsverkets handläggning av asylsökande, eftersom Sveriges internationella åtaganden att bereda människor som är på flykt skydd väger tyngre än statens intresse av att identiteten alltid måste vara styrkt. Det är fortsatt angeläget att identiteten fastställs *i den utsträckning det är möjligt* för samtliga personkategorier som kommer till Sverige. Migrationsverket behöver därför förstärka sitt arbete med att asylsökande ska lämna in id-handlingar tidigt i processen när detta är möjligt. Att id-handlingar oftast saknas innebär risker för att en korrekt identitet inte fastställs. Ett rimligt krav enligt Riksrevisionens bedömning är åtminstone att ingen person ska kunna förekomma under flera olika identiteter i myndigheternas register. Detta uppfylls inte idag.

10.1.2 Det finns brister i de granskade myndigheternas kompetens

En central brist som Riksrevisionen identifierat är att det inte finns tillräckligt med kompetens och utbildning hos de granskade myndigheterna för att säkerställa att korrekta grundidentiteter fastställs och att felaktigt registrerade grundidentiteter upptäcks. Polismyndigheten har i sin organisation expertkunskap om id-frågor och både Migrationsverket och Skatteverket har gjort satsningar på utbildningar inom området. Men samtidigt visar granskningen att Skatteverket inte säkerställer att tillräckligt med kompetens finns hos servicehandläggare och folkbokföringshandläggare, som har en avgörande roll för fastställande av grundidentitet i Sverige. Migrationsverket säkerställer inte att det finns tillräckligt med kompetens för avancerad äkthetsbedömning av handlingar, och att de handläggare som kontrollerar eller granskar dokument vid sidan av andra arbetsuppgifter får tillräckligt med fortbildning och praktisk erfarenhet. Riksrevisionen bedömer också att kompetensen för att granska handlingar är svag hos poliser i yttre tjänst, vilket riskerar leda till att personer som befinner sig i landet under felaktig identitet inte upptäcks. Stödfunktioner som finns i form av regionala dokumenttekniker utnyttjas inte i tillräcklig omfattning och tillåts inte fokusera sitt arbete på denna roll. Detta gäller för Polismyndigheten såväl som för Migrationsverket.

10.1.3 Myndigheterna har olika god tillgång till utrustning och register för att kontrollera handlingarnas äkthet

Även tillgång till teknisk utrustning och möjligheten till registerslagningar skiljer sig åt mellan myndigheterna vilket ibland ger svaga förutsättningar för möjligheten att kontrollera en persons identitetsuppgifter. Skatteverket kan till exempel ha svårare än Polismyndigheten att upptäcka om en passhandling är stulen eftersom det saknas förutsättningar att söka efter efterlysta eller stulna id-handlingar i databasen Schengen information system (SIS) i samband med folkbokföring. Migrationsverket har tillräckliga krav på vilken utrustning som ska finnas tillgänglig på olika nivåer men behöver säkerställa att den finns tillgänglig på såväl kontor som utlandsmyndigheter. En ytterligare riskfaktor är att Skatteverket fortfarande fastställer och Migrationsverket historiskt fastställt grundidentiteter i vissa ärendeslag utifrån kopior på id-handlingar, något som omöjliggjort kontroll av identitetshandlingens äkthet och att den hör ihop med personen. Skatteverket låter visserligen Statens servicecenter utföra kontroll av identitetshandlingar i original men det är oklart hur väl dessa kontroller fungerar och vad de leder till eftersom avvikelserapporteringen från Statens servicecenter till Skatteverket inte följs upp.

10.1.4 Särskilt stora brister hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten historiskt, vilket fortfarande kan få konsekvenser

Medarbetare hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har inte erbjudits någon utbildning och har inte haft tillgång till något särskilt stöd eller några tekniska hjälpmedel när de ska fastställa grundidentitet vid begäran om samordningsnummer för en person. Riksrevisionen bedömer därför risken för att fel identitet fastställts som särskilt hög i sådana ärenden. Samtidigt är det en liten andel av socialförsäkringarna som utbetalas till personer med samordningsnummer. Sedan september 2023 har Skatteverket tagit över fastställandet av identiteten när andra myndigheter begär samordningsnummer. Ansvaret för att fastställa grundidentiteten ligger därmed inte längre på Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Det minskar enligt Riksrevisionens bedömning risken för framtida fel.

Det har också införts olika status på samordningsnumren som signalerar hur säkra de är med avseende på fastställd identitet. Denna förändring skulle kunna minska risken för att uppgifter om identitet som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten fastställt på svaga grunder används i framtida beslut. Men eftersom Försäkringskassan ännu inte tillämpar lagändringarna fullt ut finns risk för att identitetsuppgifter som fastställs utifrån bristfälliga rutiner även fortsatt ligger till grund för beslut om förmåner från socialförsäkringen. Försäkringskassan har nästan en halv miljon samordningsnummer i sitt kundregister som delas med Pensionsmyndigheten och skiljer inte på de olika nivåer av identitetsstatus som numren har eller som de bör tilldelas enligt de olika lagändringarna. Riksrevisionen bedömer att det ytterst ökar risken för att socialförsäkringsförmåner betalas ut på felaktiga grunder.

10.1.5 Felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen på grund av utnyttjade identiteter

En särskild risk som kvarstår oavsett hur väl myndigheterna lyckas med att säkerställa korrekta grundidentiteter är att dessa identiteter kan bli utnyttjade av någon annan.

Försäkringskassan gör begränsade, och Pensionsmyndigheten inga, kontroller för att säkerställa att en person som ansöker om en förmån hör ihop med angivet personnummer. Vid verifieringen av identiteten förlitar sig Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten på e-legitimation och de säkerhetskrav som utfärdaren av e-legitimationen föreskriver. Då dagens system bygger på att det räcker med att en person har rätt enhet och kod för att verifiera sig med e-legitimation innebär det en risk för att personen är någon annan än den hen utger sig för.

Problemet med utnyttjade identiteter är nationellt och myndighetsövergripande. Skatteverket har påpekat för regeringen att det saknas verktyg för att kunna registrera eller avisera i samhället att en identitet utnyttjas. Riksrevisionen har inte granskat systemet för e-legitimationer men kan konstatera att det finns behov av åtgärder för

att förhindra bedrägerier på nationell nivå och EU-nivå, inte minst mot bakgrund av svenska offentliga aktörers skyldighet att även erbjuda inloggning med utländska e-legitimationer från andra EU-länder.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är dock ansvariga för att säkerställa att de utbetalar socialförsäkringsförmåner till rätt person utifrån de förutsättningar som råder. Myndigheterna bör därför öka sin kunskap och medvetenhet om problemet med utnyttjade identiteter. Utifrån den kunskapen kan de sedan införa kontroller som på ett träffsäkert sätt kan upptäcka individer som ansöker om och får utbetalt förmåner med utnyttjade identiteter.

10.2 Inte tillräckligt effektivt informationsutbyte mellan myndigheterna

Granskningen visar att myndigheterna har rutiner för informationsutbyte och har etablerat kanaler för kunskaps- och erfarenhetsutbyte men att det finns behov av ytterligare åtgärder. Riksrevisionen har identifierat vissa brister när det gäller utbyte av information och samarbete mellan myndigheterna, bland annat följande:

- Det finns vissa brister i samarbetet mellan Polismyndigheten och Skatteverket om falska och felaktiga identiteter.
- Polismyndigheten och Migrationsverket har bristande tillgång till identitetshandlingar som finns hos Skatteverket.
- Migrationsverket uttrycker behov av att Polismyndigheten gör mer för att omhänderta id-handlingar när personer söker asyl.
- Skatteverket har bristande tillgång till de uppgifter om identitet som ligger till grund för Migrationsverkets beslut.
- Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har bristande tillgång till information om samordningsnummer från Skatteverket.

De flesta av dessa behov är kända, och olika initiativ på myndighets- eller regeringsnivå pågår för att skapa förutsättningar för en mer effektiv informationsöverföring. Riksrevisionen bedömer dock att regeringen behöver ge ett tydligt myndighetsgemensamt uppdrag när det gäller samverkan om falska och felaktiga identiteter. Skatteverket är starkt beroende av impulser från andra myndigheter för att upptäcka falska och felaktiga identiteter, och granskningen visar att dialogen mellan Skatteverket och Polismyndigheten inte är tillräckligt utvecklad när det gäller detta område. Även Migrationsverket har en viktig roll i arbetet att upptäcka falska och felaktiga identiteter. Det finns också utrymme att förbättra samverkan mellan Polismyndigheten och Migrationsverket, när det gäller arbetet med att fastställa identiteten på personer som uppger för Polismyndigheten att de vill söka asyl. Enligt Migrationsverket skulle Polismyndigheten kunna omhänderta fler

id-handlingar i dessa fall, till exempel genom Polismyndighetens befogenheter att utföra kroppsvisitation.

10.2.1 Långtgående myndighetsgemensamt initiativ men behov av mer verksamhetsnära utbyte

De granskade myndigheterna, med undantag för Statens servicecenter, har under flera år arbetat tillsammans i en myndighetsgemensam arbetsgrupp i syfte att verka för en mer gemensam identitetsförvaltning. I sin slutrapport från januari 2024 föreslog gruppen bland annat en översyn av lagstiftning och organisering i syfte att uppnå en lösning med mer myndighetsgemensam lagring och upptagning av biometri. Gruppen lyfte även behov av att säkra kompetens inom området. Samtidigt visar Riksrevisionens granskning att olika funktioner som arbetar mer operativt med identitetsrelaterade frågor hos de granskade myndigheterna upplever att det finns lite eller inget kunskapsutbyte med andra myndigheter. Det är något man efterlyser eftersom det är ett komplext område som utvecklas snabbt.

10.3 Mer behöver göras från regeringens sida

Riksrevisionens granskning visar att systemet för att fastställa identitet inte är effektivt och att det har tydliga brister. Samtidigt visar granskningen att regeringen har vidtagit eller initierat ett antal åtgärder som ger förbättrade förutsättningar att fastställa identiteten på dem som kommer till Sverige. Regeringen har tillsatt utredningar, gett uppdrag till myndigheter, samt genomfört förändringar i lagstiftningen. Frågan om att fastställa och verifiera identitet har också tagits upp i dialoger med berörda myndigheter. Men det finns behov av fler åtgärder. Regeringen bör överväga om spetskompetens vad gäller att fastställa identitet bör samlas hos en myndighet, följa upp genomförda lagändringar samt se över rollfördelningen mellan Skatteverket och Statens servicecenter när det gäller att fastställa identitet. Dessa slutsatser utvecklas ytterligare nedan.

10.3.1 Överväg om specialistkompetens ska centraliseras

Expertkompetensen hos svenska myndigheter när det gäller id-frågor utgör en begränsad resurs. En internationell jämförelse som Riksrevisionen gjort visar att Danmark och Norge har infört särskilda id-center, som fungerar som nationella expertorgan för identitetsfrågor. Det kan finnas skäl för regeringen att överväga att nationell expertis om identitetsfrågor samlas hos en gemensam stödfunktion som kan nyttjas av berörda myndigheter. En sådan funktion kan samlas hos en ny eller befintlig myndighet.

10.3.2 Följ upp genomförda lagändringar

Riksrevisionens granskning har visat att Skatteverket och Försäkringskassan haft problem med att implementera vissa av de lagändringar som införts om folkbokföring och samordningsnummer, och att det är oklart vilka effekter lagändringarna har haft i praktiken. Det finns därför ett behov av att regeringen följer upp dessa förändringar. Det gäller dels möjligheten att kontrollera biometriska uppgifter vid flytt till Sverige och ansökan om samordningsnummer, dels möjligheten att avregistrera falska identiteter från folkbokföringsdatabasen. Även regeländringar om olika identitetsnivåer på samordningsnummer samt möjlighet att vilandeförklara samordningsnummer bör följas upp.

10.3.3 Statens servicecenters roll i att fastställa identitet behöver förtydligas

Författningsregleringen av Statens servicecenters uppdrag att utföra arbetsuppgifter för Skatteverkets räkning samt serviceavtalet mellan myndigheterna kan behöva förtydligas, i fråga om ansvaret för identitetskontroller. Av den internationella jämförelsen Riksrevisionen genomfört framgår att inget av de länder som ingått har en liknande konstruktion som i Sverige, utan att det personliga besöket vid folkbokföring i landet sker hos myndigheten som ansvarar för folkbokföring. Statens servicecenters kontroller av identitetshandlingars äkthet, och att de hör ihop med personen, har en avgörande betydelse för vilken grundidentitet Skatteverket fastställer. Samtidigt är uppdraget att utföra sådana kontroller inte tydligt formulerat i vare sig författning eller det serviceavtal som reglerar vilka uppgifter Statens servicecenter ska utföra på Skatteverkets uppdrag.

10.3.4 Det saknas förutsättningar att genom upptag av biometri förhindra multipla identiteter i Migrationsverkets och Skatteverkets register

Migrationsverket och Skatteverket uppger att de i större utsträckning behöver kunna uppta, lagra och dela biometrisk information för att säkerställa att en person inte förekommer under flera identiteter i deras register. Hos Migrationsverket upptas biometriska uppgifter för att tillverka uppehållstillståndskort, men uppgifterna raderas så fort kortet är tillverkat. Möjligheten att lagra dessa uppgifter skulle kunna leda till en minskad risk att en individ kan förekomma under flera identiteter utan att upptäckas. Även Skatteverket saknar rättsligt stöd för att lagra biometri och kan därför inte säkerställa att en person som anmäler flytt till Sverige inte redan finns i folkbokföringsdatabasen under annan identitet.

Både Migrationsverket och Skatteverket har påpekat dessa begränsningar till regeringen och Riksrevisionen konstaterar att frågorna kommer tas om hand i två olika utredningar. Samtidigt finns det tydliga begränsningar som följer av internationell rätt i vilket uträkning dessa möjligheter kan ökas. Om möjligheterna att till en mer systematisk insamling av biometri ökas kan dessutom riskerna öka att

uppgifterna sprids till obehöriga, till exempel vid hackerattacker. Det är därför viktigt att sådana begränsningar och risker beaktas vid eventuella förändringar av regelverket.

10.3.5 Fördelar och risker med en gemensam identitetsförvaltning

Riksrevisionen konstaterar att regeringen i sin nationella strategi mot organiserad brottslighet från början av 2024 har aviserat mål och åtgärder i linje med myndigheternas egna förslag inom MUR-samarbetet om en gemensam identitetsförvaltning med ökat fokus på biometri. En sådan fungerande lösning skulle kunna bidra till en minskad risk för identitetsrelaterad brottslighet. Särskilt om det skulle vara möjligt att använda kontroll av biometriska uppgifter vid verifiering av identitet med e-legitimation. Samtidigt finns en rad juridiska, integritetsmässiga, tekniska och säkerhetsmässiga hinder och Riksrevisionen har inom den här granskningen inte kunnat ta ställning till hur realistisk en sådan framtida lösning skulle vara. Riksrevisionens rekommendationer bygger i stället på de iakttagelser denna granskning visat och vad som är möjligt utifrån dagens förutsättningar.

10.4 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Överväg att samla nationell expertis inom id-frågor i en myndighetsövergripande stödfunktion.
- Se över Statens servicecenters uppdrag i arbetet med att fastställa identitet.
- Följ upp myndigheternas implementering av de lagändringar som syftar till att stärka folkbokföringen och systemet för samordningsnummer, särskilt:
 - möjligheten att kontrollera biometriska uppgifter i identitetshandlingar i samband med flytt till Sverige och ansökan om samordningsnummer
 - möjligheten att avregistrera falska identiteter från folkbokföringsdatabasen
 - införandet av olika identitetsnivåer på samordningsnummer samt möjlighet att vilandeförklara samordningsnummer.
- Ge berörda myndigheter i uppdrag att utveckla metoder för att förhindra att förmåner betalas ut till utnyttjade identiteter.
- Ge Polismyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket ett samverkansuppdrag att identifiera och åtgärda förekomsten av falska eller felaktiga identiteter i myndigheternas register.

Till Försäkringskassan

- Skapa möjlighet att ta del av och tillgängliggör uppgifterna som Skatteverket aviserar om samordningsnummer.

Till Migrationsverket

- Säkerställ tillgång till nödvändig kompetens och expertstöd hos myndigheten.
- Utveckla arbetet med att få fram id-handlingar och fastställa identitet så tidigt som möjligt i asylärenden.
- Säkerställ att fastslagen utrustning finns tillgänglig på samtliga kontor och utlandsmyndigheter som arbetar med fastställande av identitet.

Till Polismyndigheten

- Öka kompetensen hos poliser i yttre tjänst vad gäller att fastställa identitet.
- Säkerställ att dokumentteknisk kompetens finns tillgänglig och nyttjas i de ärenden där den behövs.
- Säkerställ att medarbetare i yttre tjänst har tillgång till nödvändig teknisk utrustning för att kunna fastställa identitet.
- Förbättra arbetet med att fastställa identiteten på personer som söker asyl vid kontakt med Polismyndigheten och samverkan med Migrationsverket i denna fråga.

Till Skatteverket

- Utveckla uppföljning av arbetet med identitetskontroller och rapportering av avvikelser.
- Säkerställ i samråd med Statens servicecenter att berörd personal erbjuds tillräckligt med utbildning för att fastställa identitet i ärenden om folkbokföring och ansökan om samordningsnummer.

Ordlista

Anknytningsärende: ärende om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en nära anhörig i Sverige.

Bevislättnad: kan tillämpas i vissa av Migrationsverkets ärenden och innebär att identiteten eller, om beroende på skyddsskälens karaktär, nationaliteten bara behöver göras sannolik.

Biometri: biometriska uppgifter är personuppgifter som samlats in genom en särskild teknisk behandling som rör någons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av denna person. Det kan till exempel handla om ansiktsgenkänning eller fingeravtryck.

EES: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet där Europeiska unionens medlemsstater samt Island, Liechtenstein och Norge ingår.

Falsk identitet: att det inte finns någon korrekt identitet utan endast en falsk identitet och inte några riktiga uppgifter som kan ersätta de felaktiga

Felaktiga identitetsuppgifter: att uppgifterna om personens identitet inte stämmer överens med personens verkliga förhållanden.

First line: första nivån av gränskontroll, som utförs av civilanställd passkontrollant.

Frontex: EU:s gemensamma gräns- och kustbevakningsbyrå.

Fastställa grundidentitet: med att fastställa grundidentiteten menar vi att fastställa uppgifter om personens identitet i de fall sådana uppgifter saknas i myndighetens register. Ett vanligt förfarande för att fastställa grundidentiteten i Sverige är att granska olika typer av utländska id-handlingar och deras äkthet.

Hemlandspass: en legitimationshandling som är utfärdad av en behörig myndighet i det land där innehavaren är medborgare.

Identitet: sökandens namn, födelsetid och medborgarskap.

Interoperabilitet: förmågan hos t.ex. IT-system att kunna kommunicera med varandra med hjälp av regler eller standarder.

Id-uppdrag: asylsökande som inte uppvisat ett hemlandspass vid ansökningstillfället får ett uppdrag av Migrationsverket om att inom viss tid inkomma med identitetshandlingar som klarlägger personens identitet.

Inresekontroll: obligatorisk kontroll av alla som passerar en yttre gräns och reser in i Sverige.

Korrekt identitet: att uppgifterna om personens identitet stämmer överens med verkliga förhållanden.

Look alike: person som utger sig för att vara någon annan.

MRZ: Machine Readable Zone, är en del av ett formulär som är avsett för maskinavläsning. Exempelvis placeras ett pass vid en passkontroll i en maskin som maskinellt läser av det.

NFC: Nationellt forensiskt centrum, ansvarar för den forensiska processen inom Polismyndigheten, vilket bland annat innebär en expertroll i biometrifrågor.

Samordningsnummer: identitetsbeteckning för den som inte är eller har varit folkbokförd i Sverige. Samordningsnummer kan tilldelas med tre identitetsnivåer, *styrkt*, *sannolik* eller *osäker*. Samordningsnummer kan också förklaras *vilande* och kräver då förnyad identitetsprövning för att förnyas.

Sannolik identitet: ett lägre beviskrav i migrationsrätten än styrkt, där person gör sin identitet trovärdig på annat sätt än att visa upp någon id-handling. Se även samordningsnummer.

Schengenområdet: omfattar 27 länder, varav 23 är medlemsstater i EU och 4 är samarbetsländer. Inom området är gränskontroller avskaffade och det finns gemensamma principer för gränskontroller gentemot länder utanför området.

Second line: andra nivån av gränskontroll, som utförs av polis eller civilanställd utredare och innebär fördjupad utredning.

Styrkt identitet: att personen på något sätt styrker vem han eller hon är. Sker vanligen genom att visa upp ett giltigt pass eller annan id-handling utfärdad av behörig myndighet i hemlandet.

Tillståndsärenden: i denna rapport betecknar tillståndsärenden ärenden om uppehållstillstånd för arbete, anknytning eller studier. Hos Migrationsverket finns även andra typer av tillståndsärenden, exempelvis EES-ärenden, viseringsärenden och besöksärenden.

Tredje land: land utanför EU/EES-samarbetet eller Schengensamarbetet beroende på sammanhang.

Tredjelandsmedborgare: medborgare i länder utanför EU/EES-samarbetet eller Schengen beroende på sammanhang.

Unik identitet: att en person inte har fler än en identitet registrerad hos de granskade myndigheterna.

Utnyttjad identitet: när en persons identitet, normalt genom e-legitimation, används av en annan person. Den utnyttjade identiteten tillhör en person som existerar i verkliga livet och det är inte fråga om en falsk identitet. Kan också vara kapad, vilket innebär att personen inte är medveten om att dennes identitet utnyttjas av någon annan.

Verifiering av identitet: då en befintlig redan fastställd grundidentitet kopplas ihop med en person myndigheten möter genom att denna identifierar sig med en fysisk eller elektronisk id-handling.

Referenslista

Författningar

EGT L 158, 30.4.2004, s.77, Celex 02004L0038-2011061, Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG

EUT L 166, 30.4.2004, Celex 32004R0883, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

EUT L 284, 30.10.2009, Celex 32009R0987, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

EUT L 312, 7.12.2018, s 1 -13, Celex 32018R1860, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna

EUT L 312, 7.12.2018, s. 14–55, Celex 02018R1861, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006,

EUT L 312, 7.12.2018, s 56-106, Celex 32018R1862, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU

EUT C 83/389, 30.3.2010, Celex 3A12012P/TXT, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02).

EUT L 337, 20.12.2011, S. 9–26, Celex 32011L0095, Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet [omarbetning].

EUT L 105, 26.11.2013, Celex 32006R0562, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 (kodex om Schengengränserna).

EUT L 180/60, 29.6.2013, Celex 32013L0032, *Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning)*.

EUT L 119/89, 26.11.2013, Celex 32016L0680, *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*.

EUT L 257, 28.8.2014, s. 73–114, Celex 32014R0910, *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*.

EGT L 119 4.5.2016, Celex 3A02016R0679-20160504, *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)*.

EUT L 135, 22.5.2019, s. 27–84. Celex 32019R0817. *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*.

EUT L 135, 22.5.2019, s. 85–135. Celex 32019R0818. *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*.

Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning.

Folkbokföringsförordningen (1991:749)

Folkbokföringslagen (1991:481).

Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket

Förordning (2021:1188) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem.

Förordning (2023:363) om samordningsnummer.

Lag (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap

Lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystem.

Lag (2018:684) om ändring i folkbokföringslagen (1991:481).

Lag (2019:212) om viss gemensam offentlig service.

Lag (2022:1697) om samordningsnummer.

Lag (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Utlänningslagen (2005:716).

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll (FAP 273-1).

Skatteverkets föreskrifter om identitetskontroll hos Skatteverket (SKVFS 2023:5).

Skatteverkets föreskrifter om identitetskontroll vid tilldelning och förnyelse av samordningsnummer (SKVFS 2023:6).

Domar

Högsta förvaltningsdomstolens dom den 14 juni 2016 i mål nr 3101-15, ”HFD 2016 ref. 39”.

Migrationsöverdomstolens dom den 12 maj 2011 i mål nr UM8325-10, ”MIG 2011:11”.

Migrationsöverdomstolens dom den 18 januari 2012 i mål nr UM10897-10, ”MIG 2012:1”.

Migrationsöverdomstolens dom den 15 augusti 2018 i mål nr UM3485-13, ”MIG 2014:16”.

Migrationsöverdomstolens dom den 7 april 2016, mål nr UM2908-15, ”MIG 2016:6”.

Migrationsöverdomstolens dom den 1 juni 2016 i mål nr UM8907-14, ”MIG 2016:13”.

Migrationsöverdomstolens dom den 5 mars 2018 i mål nr UM2630-17, ”MIG 2018:4”.

Utredningar

Dir. 2022:91, *Åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten.*

Dir. 2022:142, *Säker och tillgänglig digital identitet.*

Dir 2023:134, *Utökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring.*

Ds 2020:29, *En utvecklad organisation för lokal statlig service – slutredovisning.*

Ds 2022:21, *Anpassningar av svensk rätt till EU:s förordningar om interoperabilitet.*

SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.*

SOU 2017:93, *Klarlagd identitet - om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar.*

SOU 2019:14, *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation.*

SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro - en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*

SOU 2021:57, *Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer.*

SOU 2023:32, *Biometri– för en effektivare brottsbekämpning.*

SOU 2023:61, *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation.*

Riksdagstryck

Bet. 2003/04:SfU11, *Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet.*

Bet. 2009/10:FiU38, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Bet. 2017/18:SkU1, *Utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution.*

Bet. 2017/18:SkU19, *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen.*

Bet. 2020/21:SkU11, *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen.*

Bet. 2020/21:FiU2, *Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.*

Bet. 2020/21:SfU24, *Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten.*

Bet. 2020/21:SfU23, *Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar – anpassning av svensk rätt till en ny EU-förordning.*

Bet. 2020/21:SkU11, *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen.*

Bet. 2021/22:SkU28, *Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen.*

Bet. 2022/23:SkU8, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten.*

Bet. 2022/23:JuU26, *Utökade polisiära befogenheter i gränsnära områden.*

Bet. 2023/24:JuU11, *Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige.*

Bet. 2023/24:SfU6, *Effektivare verktyg vid inre utlänningskontroll.*

Bet. 2023/24:SfU4, *Utgiftsområde 8 Migration.*

Bet. 2023/24:SfU7, *En ny dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet.*

Prop. 1997/98:1, *Budgetpropositionen för 1998.*

Prop. 1996/97:25, *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv.*

Prop. 1997/98:178, *Medborgarskap och identitet.*

Prop. 2003/04:50, *Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet, m.m.*

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018.*

Prop. 2017/18:145, *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen.*

Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021.*

Prop. 2020/21:159, *Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten.*

Prop. 2020/21:160, *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen.*

Prop. 2021/22:217, *Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen.*

Prop. 2021/22:276, *Stärkt system för samordningsnummer.*

Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023.*

Prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten.*

Prop. 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024.*

Prop. 2023/24:12, *Effektivare verktyg vid inre utlänningskontroll.*

Prop. 2023/24:29, *En ny dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet.*

Prop. 2023/24:62, *Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige.*

Rskr. 2003/04:214.

Rskr. 2011/12:315.

Rskr. 2017/18:78.

Rskr. 2017/18:317.

Rskr. 2020/21:150.

Rskr. 2020/21:292.

Rskr. 2020/21:298.

Rskr. 2020/21:299.

Rskr. 2021/22:372.

Rskr. 2022/23:156.

Rskr. 2022/23:248.

Rskr. 2023/24:43.

Rskr. 2023/24:119.

Rskr. 2023/24:131.

Skr. 2023/24:67, *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet.*

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut Ju2017/01174/SIM, Ju2017/01487/SIM, Ju2017/02010/SIM m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Migrationsverket.*

Regeringsbeslut Fi2018/03796/RS (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Skatteverket.*

Regeringsbeslut Ju2018/00503/SIM, Ju2018/01339/SIM, Ju2018/03462/SIM, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Migrationsverket.*

Regeringsbeslut Ju2019/02044/PO, *Uppdrag till Polismyndigheten, Migrationsverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen att samordna genomförandet av EU:s interoperabilitetsförfordningar.*

Regeringsbeslut Ju2022/03407, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Migrationsverket.*

Regeringsbeslut Ju2023/01781, *Uppdrag att utveckla och intensifiera arbetet mot terrorism för att stärka Sveriges säkerhet.*

Regeringsbeslut Ju2023/02380, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Migrationsverket.*

Regeringsbeslut Fi2023/00936, Fi2023/03265 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Myndigheten för digital förvaltning.*

Regeringsbeslut Ju2024/00199 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Migrationsverket.*

Webbsidor

Olowsson, Stefan, presentationsmaterial, "Digitalisering – Välfärdsbrott", 2022-11-22, <https://www.skattenytta.se/seminarium/seminarium-brott-mot-valfardssystemen>, hämtad, 2023-03-08.

Pensionsmyndigheten "Lämna levnadsintyg", <https://www.pensionsmyndigheten.se/levnadsintyg>, hämtad 2023-11-28.

Pensionsmyndigheten, "Ansök om svensk allmän pension när du bor i ett annat land", <https://www.pensionsmyndigheten.se/ga-i-pension/ansok-om-pension/ansok-om-svensk-allman-pension-nar-du-bor-i-ett-annat-land>, hämtad 2023-11-28.

Polismyndigheten, "Statistik gränspolisverksamhet", <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/granspolisen/statistik-granspolisverksamhet/>, hämtad 2024-03-02.

Polismyndigheten, "Frågor och svar om inre utlänningskontroller", <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/granspolisen/fragor-och-svar-om-inre-utlanningskontroller/>, hämtad 2024-02-02.

Skatteverket, "Folkbokföringsdatabasen", <https://skatteverket.se/privat/folkbokforing/attvarafolkbokford/folkbokforingsdatabasen.4.3810a01c150939e893f16fe2.html>, hämtad 2023-02-07.

Skatteverket, "Navet – hämta uppgifter om folkbokföring", <https://skatteverket.se/offentligaaktorer/informationsutbyte/navethamtauppgifteromfolkbokforing.4.18e1b10334ebe8bc80001754.html>, hämtad 2024-02-29.

Skatteverket "Om du misstänker felaktiga utbetalningar eller bidragsbrott", <https://www.forsakringskassan.se/myndigheter-och-samarbetspartner/e-tjanster-for-myndigheter-och-samarbetspartner/om-du-misstanker-felaktiga-utbetalningar-eller-bidragsbrott>, hämtad 2024-02-27.

Skatteverket, Rättslig vägledning, "Anmälan om flytt till Sverige", https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2023.16/330375.html#update_20230614095014, hämtad 2024-01-11.

Statens servicecenter, "Besök servicekontor", <https://www.statenssc.se/besok-servicekontor>, hämtad 2023-11-17.

Myndighetsrapporter samt styr- och stöddokument

BRÅ, *Intyget som dörröppnare*, BRÅ 2015.

Council of the European Union; *Update of the training programmes in the area of document forgery detection and examination*, 16261/1/14 REV 1, FAUXDOC 24, FRONT 266, COMIX 650; Brussels, 19 December 2014), 2014.

Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Transportstyrelsen *Metoder för identifiering hos sex myndigheter*, 2020.

Försäkringskassan, *Rekvirering av samordningsnummer*, 2022-09-19.

Försäkringskassan, 2019.

Försäkringskassan, *Framställan om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749) och i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (S2021/05371)*, (dnr FK 2021/010854), Försäkringskassan, 2021.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2022*, Försäkringskassan, 2022.

Försäkringskassan, *FK IM 2023:074 Försäkringskassans hantering av samordningsnummer med anledning av den nya lagen (2022:1697) om samordningsnummer*, Försäkringskassan, 2023.

Försäkringskassan, *Socialförsäkringen i siffror 2023*, Försäkringskassan, 2023.

Migrationsverket, *Kommentar till Migrationsöverdomstolens dom den 31 mars 2009, MIG 2009:7, angående passkravet vid ansökan utifrån om uppehållstillstånd (UM 5420-08)*, Migrationsverket, 2009.

Migrationsverket *Behov av lagstiftningsändringar avseende direktåtkomst och behandling av biometrisk data*, hemställan, 2018-02-12, dnr 1.1.2-2018-7225. Migrationsverket, 2018.

Migrationsverket, *Komplettering gällande befintlig hemställan*, 2020-11-30, dnr 1.1.2-2018-7225, Migrationsverket, 2018.

Migrationsverket, *Kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd*, RS/037/2021, Migrationsverket, 2021.

Migrationsverket, *Daktning av asylsökande barn för slagning i Eurodac*, RA/017/2021, Migrationsverket, 2021.

Migrationsverket, *Utredning och prövning av identitet och medborgarskap samt hemvist och vanlig vistelseort i asylärenden*, RS/029/2021, Migrationsverket, 2021.

Migrationsverket, *Sannolik identitet i asylärenden*, RS/031/2021, Migrationsverket, 2021.

Migrationsverket, *Masterversion av ID-handboken år 2022*, Dnr 1.2.2.2-2022-24747, Migrationsverket, 2022.

Migrationsverket, *Analysrapport. Tematisk kvalitetsuppföljning av handläggningen av ID-uppdrag*, Migrationsverket, 2022.

Migrationsverket, *Uppvisande av pass i original i ärenden om uppehållstillstånd*, RS/009/2022, Migrationsverket, 2022.

Migrationsverket, *Uppdrag i regleringsbrev 2023, Gemensam analys av ökad samverkan i återvändandearbetet*, Migrationsverket, 2023.

MUR-initiativet (Försäkringskassan, Migrationsverket, Polisen, Skatteverket), *Stärkt grundidentitet, Behov av en sammanhållen infrastruktur för identitet*, dnr 8-2765903, Skatteverket, 2024.

Pensionsmyndigheten, *utdrag från webbaserat handläggarstöd, Avsnitt 7.9: Begära samordningsnummer R1*, Pensionsmyndigheten 2023.

Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2022*, Pensionsmyndigheten 2023.

Polismyndigheten, *Ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polismyndigheten avseende bl.a. gränskontroll, inre utlänningskontroll, verkställighet av avlägsnandebeslut och tvångsmedel, Bilaga till beslutsprotokoll i RPC 153/2019, dnr A430.125/2019*, Polismyndigheten, 2019.

Polismyndighetens internrevision, *Granskning av nationell ledning och styrning av gränspolisverksamheten*, dnr A256.956/2021, Polismyndigheten 2021.

Polismyndigheten, *Metoddokument. Asylsökande*, mottaget 2022-11-15.

Polismyndigheten, *Metoddokument. Fastställa medborgarskap/identitet*, mottaget 2024-04-18.

Polismyndigheten, *Metoddokument. Hot eller risk EU/EES medborgare*, mottaget 2022-11-15.

Polismyndigheten, *Metoddokument. ID Krav på handling Äkthetsbedömning EU_EES, ID*, mottaget 2022-11-15.

Polismyndigheten, *Metoddokument. ID Kontroll i SIS EU EES*, mottaget 2022-11-15

Polismyndigheten, *Metoddokument. Identitet/medborgarskap oklart*, mottaget 2024-04-18.

Polismyndigheten, *Metoddokument. Kontroll i system*, mottaget 2024-04-18.

Polismyndigheten, *Metoddokument. Krav på handling äkthetsbedömning 3e land*, mottaget 2022-11-15.

Polismyndigheten, *Metoddokument. Processkarta för inresekontroll*, mottaget 2022-11-15.

Polismyndigheten, *Metoddokument. Saknar handling*, mottaget 2023-05-23.

Riksrevisionen, *Att komma till Sverige som anhörig – rättssäkerheten i anknytningsärenden* (RiR 2021:9), Riksrevisionen, 2021.

Riksrevisionen, *Skynda långsamt – de statliga servicekontoren i ny regi* (RiR 2022:28), Riksrevisionen, 2022.

Riksrevisionen, *Systemet för återkallelse av uppehållstillstånd* (RiR 2023:19), Riksrevisionen, 2023.

Riksrevisionen. *Beslut om att genomföra granskningen Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden*, dnr 2023/1201, 2024-04-04.

Samverkansrådet mot terrorism, *minnesanteckningar* 2021-05-31.

Skatteverket, *Motverka registrering av falska identiteter*, Skatteverket, 2018.

Skatteverket, *Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer* (SOU 2021:57), remissvar, Skatteverket, 2021.

Skatteverket, *Sammanhållen identitetsförvaltning*, Skatteverket, 2022.

Skatteverket, *Rättsligt svar* 2022-08-25, 2022-09-08, 2022-09-09, Skatteverket, 2022.

Skatteverket, *Utdrag från Arbetsbeskrivning, Flytta till Sverige*, Skatteverket, 2023.

Skatteverket, *Rättslig vägledning, Vilandeförklaring av samordningsnummer*, Skatteverket, 2023.

Skatteverket, *handlägningsstöd, Kontrollera en identitetshandling*, Skatteverket, 2023.

Skatteverket, *handlägningsstöd, Utredning av identitetsrelaterade ärenden*, Skatteverket, 2022.

Skatteverket, *Riktlinjer för servicehandläggare vid kontroll av identitetshandlingar och utländska dokument*, Skatteverket 2023.

Statens servicecenter och Skatteverket, *Serviceavtal mellan Skatteverket och Statens Servicecenter*, Statens servicecenter och Skatteverket, 2019.

Statens servicecenter, *Det här är ett servicecenter. Övergripande information*. Statens servicecenter, 2022.

UNHCR (Förenta nationernas flyktingkommissarie), *Handbok om förfarandet och kriterier för fastställandet av flyktingars rättsliga ställning enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll om flyktingars rättsliga ställning*, 1996.

Bilaga 1. Genomförda intervjuer

2022-12-20	Skatteverket: företrädare för myndighetsnätverket Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter (MUR)
2023-02-08	Skatteverket: enhetschefer Folk- och fastighetsavdelningen
2023-02-14	Utredningen för inrättandet av Utbetalningsmyndigheten: utredningssekreterare
2023-03-07	Migrationsverket: företrädare för Id-enhet 2
2023-03-08	Skatteverket: sektionschefer Folk- och fastighetsavdelningen
2023-03-09	Polismyndigheten, processledare för gränskontroll, inre utlänningskontroll och verkställighet vid Nationella operativa avdelningen
2023-03-14	Försäkringskassan: verksamhetsutvecklare
2023-03-17	Migrationsverket: processledare Id-processen
2023-03-22	Försäkringskassan: verksamhetsutvecklare, IT-avdelningen
2023-03-23	Pensionsmyndigheten: sakspecialist och verksamhetsspecialister på Produktionsavdelningen
2023-05-16	Ekobrottsmyndigheten: utredare
2023-06-09	Statens servicecenter: analyschef
2023-06-12	Skatteverket: folkbokföringshandläggare
2023-06-13	Skatteverket: rättsligt stöd, Folk- och fastighetsavdelningen
2023-06-14	Skatteverket: folkbokföringshandläggare
2023-06-16	Skatteverket, Id-kontrollsektionen
2023-06-19	Skatteverket: erfarna folkbokföringshandläggare (som även arbetar med stöd till andra handläggare)
2023-06-20	Digg: verksamhetsutvecklare och konsult
2023-08-15	Statens servicecenter: verksamhetsutvecklare och projektledare
2023-08-18	Statens servicecenter: kontorsområdeschef och servicehandläggare
2023-08-21	Migrationsverket: teamledare för biometriteamet, Id-enhet 1, NOA & förvaltningsledare processområde Tillstånd, DUA
2023-08-31	Migrationsverket: förvaltningsledare inom tillståndprocesserna respektive asyl

2023-09-05	Migrationsverket: processledare för återvändandeprocessen
2023-09-07	Migrationsverket: IT-expert, DUA
2023-09-08	Polismyndigheten: gruppchef och medarbetare, Sektionen för Informationsförvaltning
2023-09-08	Migrationsverket: experter, Enheten för operativ analys
2023-09-11	Polismyndigheten: sektionschef och polisinspektör på rörlig kontrollgrupp, Polisregion A
2023-09-12	Polismyndigheten: processledare för gränskontroll, inre utlänningskontroll och verkställighet vid Nationella operativa avdelningen
2023-09-13	Polismyndigheten: beslutsfattare, Polisregion B
2023-09-21	Polismyndigheten: beslutsfattare, Polisregion A
2023-09-26	Polismyndigheten: Nationellt forensiskt centrum
2023-09-27	Migrationsverket: enheten för återvändandesamordning (EÅS)
2023-10-04	Pensionsmyndigheten: handläggare och verksamhetsspecialist, kontrollenheten
2023-10-05	Polismyndigheten: dokumenttekniker, Polisregion C
2023-10-09	Migrationsverket: beslutsfattare, medborgarskapsärenden
2023-10-11	Statens servicecenter: servicehandläggare Servicekontor
2023-10-18	Statens servicecenter: servicehandläggare servicekontor
2023-10-20	Pensionsmyndigheten: medarbetare IT-avdelningen
2023-10-25	Försäkringskassan: försäkringsutredare (med särskild erfarenhet av identitetsmissbruk)
2024-01-24	Skatteverket, folkbokföringshandläggare
2024-04-29	Migrationsverket, företrädare för rättsavdelningen

Bilaga 2. Databaser tillgängliga för handläggare

Databas	Migrations- verket	Polisen	Skatteverket	Beskrivning
Den centrala utlänningsdatabasen, CUD	x			Migrationsverkets centrala databas. Här lagras samtliga personuppgifter som behövs för ärendehantering och handläggning, men även uppgifter rörande utläningar som avvisats vid gräns eller tagits i förvar.
Wilma	x	x		Migrationsverkets ärendehanteringssystem
Folkbokföringsdatabasen	x		x	Skatteverkets databas om personer som är bosatta i Sverige. Här registreras alla uppgifter som behövs för att tillgodose samhällets behov av basuppgifter om befolkningen så som namn, födelsestid, födelseort, kön, adress, civilstånd samt uppgifter om föräldrar och vårdnadshavare. Uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är till större delen offentliga och sprids i samhället via aviseringssystemet Navet. Migrationsverket kan även tilldelas utökade behörigheter för att själva slå i folkbokföringsdatabasen genom systemet Sinus. Men får då inte göra slagningar på någon annan person än den som ärendet rör, och inte lämna ut utdrag ur folkbokföringsdatabasen till sökande. Trots att uppgifter i Folkbokföringsdatabasen till stor del är offentliga är Skatteverket ansvarig för att ta ställning till en sådan begäran.
SIS (Schengen Information System)	x	x		SIS är en för Schengenländerna gemensam databas som bland annat innehåller uppgifter om eftersökta personer i syfte att bekämpa brott, personer som belagts med återreseförbud, uppgifter om spärrade resehandlingar och dokument eller efterlysta fordon inom Schengenområdet.
Eurodac	x			I Eurodac samlas fingeravtryck och uppgifter om kön, referensnummer, när och var en asylansökan har registrerats eller om ett gripande har skett i någon av EU:s medlemsstater. I Eurodac lagras, förutom fingeravtryck, ett unikt transaktionsnummer, uppgift om kön och upptagningsort samt datum för bland annat ansökningsdatum och eventuellt beviljande av skyddsstatus
VIS (Visa Information System)	x	x		VIS är ett gemensamt datasystem för Schengenländerna. Systemet lagrar personuppgifter, fotografier och biometrisk information såsom fingeravtryck från de som ansöker om visum. Vid den yttre gränskontrollen kontrolleras den inresandes identitet och visumets äkthet mot uppgifterna i VIS.

Databas	Migrations- verket	Polisen	Skatteverket	Beskrivning
AFIS (Automated fingerprint identification system)	x	x		Det nationella fingeravtrycksregistret som består av Polismyndighetens och Migrationsverkets båda fingeravtrycksdatabaser.
MR/BR	x	x		Misstankeregistret (MR) är en gemensam databas för hela rättsväsendet och innehåller uppgifter om personer som är skäligen misstänkta för brott. Belastningsregistret (BR) innehåller uppgifter om personer som funnits skyldiga till brott samt om personer med besöksförbud.
Passporten			x	Passporten används av Skatteverket för att registrera identitetshandlingar som används i exempelvis hinderprövningar, anmälan om flytt till Sverige och tilldelning av samordningsnummer. Passporten gör det möjligt att upptäcka om samma passhandling eller annan identitetshandling har använts för olika personer när Skatteverket handlägger folkbokföringsärenden
Edison TD		x	x	Databas som innehåller exempel på passhandlingar, resedokument och andra identitetsrelaterade dokument för referensmaterial.
Keesing documentchecker		x	x	Databas som innehåller exempel på passhandlingar, resedokument och andra identitetshandlingar. I tjänsten går det att få fram generell information och dokumentdetaljer såsom typ av dokument, giltighetstid, omslagsuppgifter, uppgift om laminat, foto, numrering samt övriga observationer (till exempel om identitetshandlingen fortfarande är giltig). Identitetsuppgifter som till exempel personnummer, födelsetid, medborgarskap, namn, födelseort, namnteckning och könstillhörighet samt dokumentuppgifter.
IFADO		x	x	IFADO står för Intranet False and Authentic Documents Online underlättar utbyte av information mellan EU-länder, Island, Norge och Schweiz. Med hjälp av IFADO går det att inhämta information från det land som har utfärdat en viss identitetshandling.
PRADO	x	x	x	PRADO står för Public Register of Authentic Identity and Travel Documents Online och är ett offentligt register över identitetshandlingar som finns på europeiska unionens webbplats. Registret innehåller exempel på identitetshandlingar. Du kan klicka på respektive lands dokument och jämföra med den identitetshandling du har i ärendet.

Databas	Migrations- verket	Polisen	Skatteverket	Beskrivning
mPMF		x		Den mobila versionen av Polisens MultiFråga, som gör en slagning i följande register: PIL – Polisens informationslösning, CVI/Vapen - Centralt vapeninnehavarregister, NEPU - Personefterlysnings- och U-boksregistret, SIS - Schengens informationssystem, VTR - Vägtrafikregistret, VTR - fordonsinnehav, VTR - uppgifter om omhändertagande enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer LOB, ASP - Allmänna spaningsregistret, SPADI - Tullens spaningsdiarium, MR - Misstankeregistret, BR - Belastningsregistret, ORBIT - Rättsväsendets informationssystem ordningsbot, KVR - Kriminalvårdsregistret, RES - Resehandlingssystemet, CBS - Centralt brottspaningsregistret, SIGN - Signalement- och känneteckensregistret, DNA/Utredningsregistret, DAF – Digitalt ärendesystem av frihetsberövad

Källor: Migrationsverket, Masterversion av ID-handboken år 2022, 2022, s 24 ff. Polismyndigheten, intervju 2023-09-12 och 2023-10-05, svar via mejl 2023-09-12. Skatteverket, svar via mejl 2023-12-19; Skatteverket, handläggningsstöd, Kontrollera en identitetshandling, 2023-01-18, Skatteverket, 2023.

Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter (RiR 2024:12)

Riksrevisionen har granskat myndigheternas arbete med att fastställa identitet på personer som kommer till Sverige. De granskade myndigheterna är Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Statens servicecenter, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Riksrevisionens övergripande bedömning är att myndigheternas insatser inte är tillräckligt effektiva för att säkerställa att en korrekt och unik identitet fastställs.

Granskningen visar att det finns brister i de granskade myndigheternas kompetens, liksom i tillgång till teknisk utrustning och digitalt systemstöd. De granskade myndigheterna har heller inte ett tillräckligt effektivt informationsutbyte. Vidare saknas utrymme i nationell lagstiftning för att lagra och söka på biometrisk information på ett sätt som säkerställer att en person inte förekommer under flera identiteter. Samtidigt finns begränsningar som följer av internationell rätt för när det är möjligt att lagra, dela och söka på biometrisk information, som måste beaktas vid eventuella förändringar av nationell lagstiftning.

De identifierade bristerna kan få konsekvenser för flera olika områden. Det gäller bland annat att bara de som har rätt till uppehållstillstånd i Sverige beviljas det, liksom att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder via folkbokföringsdatabasen. Bristerna kan också medföra risker för identitetsrelaterad brottslighet, hot mot Sveriges säkerhet och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.