



**Finansdepartementet**

*Skatte- och tullavdelningen*

**Vissa id-kortsfrågor**

---

**1 Sammanfattning**

Sedan den 1 juni 2009 utfärdar Skatteverket id-kort för personer som är folkbokförda i Sverige. I promemorian föreslås ändringar i förordningen (2009:284) om identitetskort för folkbokförda i Sverige samt i förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Ändringarna görs för att möjliggöra för personer som har fått uppehållstillstånd i Sverige att använda uppgifter som härrör från uppehållstillståndet för att styrka sin identitet vid ansökan om id-kort. Härigenom bedöms det bli lättare för personer som har fått uppehållstillstånd att få id-kort.

De föreslagna ändringarna bedöms således kunna ge en bättre tillgång till id-kort än vad som gäller idag, med bibehållen säkerhet. Skatteverkets handläggning bedöms vidare bli enklare och mer effektiv. Migrationsverket ska vara skyldigt att lämna uppgifter om uppehållstillståndet till Skatteverket. Skatteverket ska få möjlighet till direktåtkomst till uppgifterna. Vid avvägningen av formen för och omfattningen av informationsutbytet har hänsyn tagits till integritetsskyddsaspekter.

Förordningsändringarna bedöms kunna träda i kraft den 1 oktober 2010.

## 2 Författningsförslag

### 2.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:284) om identitetskort för folkbokförda i Sverige

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2009:284) om identitetskort för folkbokförda i Sverige ska införas två nya paragrafer, 3 a och 16 a §§, av följande lydelse.

**3 a §** Om sökanden har uppehållstillstånd i Sverige ska han eller hon, om inte särskilda skäl talar mot det, anses ha styrkt sin identitet om bild eller fotografi och uppgifter som lämnas i ansökan om identitetskort stämmer överens med det fotografi av sökanden som finns i ärendet om uppehållstillstånd och de uppgifter som legat till grund för beslutet i det ärendet.

Uppgifterna som avser uppehållstillståndet är enligt förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen registrerade i Migrationsverkets verksamhetsregister.

Sökanden ska ange om han eller hon vill styrka identiteten på detta sätt.

**16 a §** Migrationsverket ska på begäran av Skatteverket lämna de uppgifter som anges i 6 b § förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen och som behövs för handläggning av ansökan om identitetskort.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2010.

### 2.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen ska införas en ny paragraf, 6 b §, av följande lydelse.

**6 b §** Skatteverket får ha direktåtkomst till uppgifter i Migrationsverkets verksamhetsregister. Direktåtkomsten ska begränsas till uppgifter som behövs för Skatteverkets handläggning av ansökan om identitetskort enligt förordningen (2009:284) om identitetskort för folkbokförda i Sverige.

Direktåtkomsten får endast avse uppgift om

1. namn och personnummer,
2. längd,
3. fotografi,
4. underskrift,
5. typ av resehandling, resehandlingens nummer och giltighetstid, samt
6. bevis om uppehållstillstånd.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2010.

## 3 Bakgrund

### 3.1 Historik

Historiskt sett har staten inte haft något övergripande ansvar för att landets invånare haft tillgång till id-kort. Sedan 1970-talet har frågan om id-kort legat på marknaden att lösa på det sätt som den funnit lämpligt. Svensk Kassaservice utfärdade id-kort fram till maj 2008. SIS-märkta id-kort förekommer dock fortfarande i relativt stor utsträckning och utfärdas bl.a. av vissa banker och arbetsgivare.

Med anledning av ett antal fall då personer uppgett falsk identitet vid beställning av id-kort och intygsgivare lämnat oriktiga uppgifter skärpte Svensk Kassaservice kraven den 1 januari 2007. Därefter blev det svårare för vissa personer att få id-kort. Till följd härav beslutade regeringen den 19 april 2007 att bemyndiga chefen för Integrations- och jämställdhetsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda hur det kan säkerställas att det finns möjlighet för personer som inte är svenska medborgare att få id-kort (dir. 2007:56). I uppdraget ingick bl.a. att överväga och lämna förslag om vilken myndighet eller annat organ som ska ha ansvaret för utfärdandet av sådana id-kort.

Utredningen överlämnade sitt betänkande Id-kort för folkbokförda i Sverige (SOU 2007:100) i december 2007. Utredningen ansåg att staten borde ta ett ansvar för att de som bor i Sverige har tillgång till ett allmänt id-kort. Som grundläggande krav för att staten ska kunna uppfylla sitt ansvar angavs dels att id-handlingen måste vara tillräckligt tillgänglig för dem som behöver en sådan handling, dels att id-handlingen måste ha tillräckligt hög tillförlitlighet för att den ska kunna bli allmänt accepterad. Vidare föreslogs att ansvaret för det nya id-kortet skulle läggas på polismyndigheterna.

Genom ett regeringsbeslut den 25 september 2008 fick dock inte polismyndigheterna utan Skatteverket i uppdrag att ta fram ett id-kort som kan utfärdas till personer som är folkbokförda i Sverige och på ett säkert sätt kan styrka sin identitet. I uppdraget angavs vidare att id-kortet ska innehålla en säkerhetsnivå som åtminstone motsvarar den standard som gäller för SIS-märkta id-kort (Finansdepartementets diarienummer Fi2008/5394).

Sedan den 1 juni 2009 finns möjligheten att ansöka om id-kort hos Skatteverket. Ett grundkrav för att få id-kort är att sökanden kan styrka sin identitet. Detta kan enligt Skatteverkets föreskrifter ske antingen genom att sökanden uppvisar en godkänd id-handling eller genom ett

intygسفارande. Om det inte är möjligt på något av dessa sätt får sökanden åberopa andra officiella handlingar utfärdade av myndigheter eller organisationer. Skatteverket gör sedan en sammanvägd bedömning av om de åberopade handlingarna styrker sökandens identitet. Sökanden måste vidare betala en ansökningsavgift, vara personligen närvarande vid ansökan och uthämtande av kort, vara folkbokförd i Sverige och ha fyllt 13 år (se förordningen (2009:284) om identitetskort för folkbokförda i Sverige och Skatteverkets föreskrifter om identitetskort, SKVFS 2009:14). Kortet innehåller också en e-legitimation som innehavaren kan använda tillsammans med en pin-kod.

En jämförelse mellan vilka regler som Svensk Kassaservice tillämpade och de regler som Skatteverket tillämpar visar följande skillnader:

- Skatteverket godkänner utländska s.k. EU-pass, utfärdade fr.o.m. den 1 september 2006 (alla EU-länder utom Cypern).
- Kretsen av intygsgivare är större. Svensk Kassaservice godtog inte en sambo utan gemensamma barn som intygsgivare, mor- och farföräldrar, syskon, barnbarn eller familjehemsföräldrar. Svensk Kassaservice godtog inte heller en kommunal/statlig tjänsteman eller en arbetsgivare. Möjliga intygsgivare hos Skatteverket är make/maka/registrerad partner, sambo, barn eller barnbarn över 18 år, förälder/vårdnadshavare, syskon över 18 år, mor- eller farförälder, god man eller förvaltare, familjehemsförälder, tjänsteman vid en kommunal eller statlig myndighet och arbetsgivare som sökanden har varit anställd hos i minst ett år.
- Skatteverket kan även göra en sammanvägd bedömning av inlämnade handlingar för att styrka identiteten.

En annan förändring jämfört med då Svensk Kassaservice utfärdade id-kort är att sökanden kan överklaga ett avslag på ansökan om id-kort hos allmän förvaltningsdomstol (Förvaltningsrätten i Stockholm, tidigare Länsrätten i Stockholms län).

Sedan den 20 januari 2010 finns det 27 platser som man kan ansöka om id-kort på. Sedan slutet av mars 2010 är det även möjligt att hämta ut id-kort på ytterligare 12 platser. Skatteverket har aviserat att fler platser kommer att kunna handlägga ansökan om id-kort. Om en ansökan kräver ytterligare utredning eller om Skatteverket överväger ett avslag, överlämnas ärendet till verkets id-kortsektion, som gör en fördjupad utredning.

### 3.2 Jämförelse med andra länder

Av den internationella utblicken som finns i SOU 2007:100 framgår inte hur id-kortsutfärdande organ gör en prövning när man inte har någon identitetshandling. För de fall organen godtar olika typer av identitetshandlingar framgår det inte precis vilka slag av identitetshandlingar det

rör sig om. Det framgår oftast inte heller i vilken utsträckning id-kort behövs för att fungera i landet, dvs. om det behövs för lika många samhällsliga funktioner som i Sverige.

Av intresse är dock bl.a. att i vissa länder görs en identitetsfastställning redan i uppehållstillståndsprövningen, att det i vissa länder finns särskilda utlänningsid-kort och att det i vissa länder bara utfärdas id-kort till medborgare.

### 3.3 Statistik

Skatteverket har från starten den 1 juni 2009 t.o.m. den 31 mars 2010 tagit emot 59 585 ansökningar varav 70 procent avser intygsgivning. 50 865 id-kort har lämnats ut till sökanden, 3 329 ligger på servicekontor/expeditioner och väntar på att sökanden ska hämta ut dem och 517 är under tillverkning. 2 816 ärenden utreds eller har lämnats för utredning. Den största orsaken till att dessa ärenden har lämnats för utredning är intygsgivning (ca 60 procent). 2 500 avslag har meddelats, och vanliga orsaker har varit att man har varit sambo kortare tid än sex månader eller att man har en intygsgivare som inte är godkänd (t.ex. kompis eller kusin).

Sammanfattningsvis innebär detta att ca 92 procent av sökandena har beviljats id-kort och ca 4 procent ligger för vidare utredning. Omkring 25 procent av de utfärdade id-korten utfärdades till personer som inte tidigare kunde få id-kort.

För perioden den 1 juni 2009 – 31 mars 2010 finns följande uppgifter om hur sökanden har styrkt sin identitet:

EU-pass	9,3 procent
Id-kort	0,8 procent
Intygsgivare	70,2 procent
Nationellt id-kort	0,1 procent
EES-pass	0,9 procent
SIS-kort/tjänstekort	11,7 procent
Svenskt körkort	1,5 procent
Svenskt pass	3,6 procent
Annat	2 procent

För samma period finns följande uppgifter om intygsgivarens relation till sökanden:

Förälder/vårdnadshavare	13,2 procent
Make/maka	40,3 procent
Sambo	12,6 procent
Barn	4,6 procent
Barnbarn	0,1 procent
Familjehemsförälder	0,1 procent

God man/förvaltare	2,3 procent
Mor- eller farförälder	0,3 procent
Syskon	3,5 procent
Arbetsgivare	4,6 procent
Annan	18,3 procent

Till den 12 januari 2010 har Förvaltningsrätten i Stockholm lämnat 16 avgöranden i id-kortsmål. Inga kammarrättsdomar finns ännu. Kammarrätten har dock meddelat prövningstillstånd i två mål som Skatteverket har överklagat där förvaltningsrätten, med ändring av Skatteverkets beslut, ansett att sökandens iranska pass med uppehållstillståndsmärke kunde anses styrka identiteten. Övriga förvaltningsrättsavgöranden har gällt frågan om vem som kan vara godkänd intyggivare, såsom nära anhörig, sambo, arbetsgivare, kommunal tjänsteman (lärare) eller statlig tjänsteman (handläggare vid arbetsförmedlingen).

Svensk Kassaservice utfärdade ca 100 000 nya id-kort per år. År 2006 utfärdades 37 procent efter ett intygsförfarande medan motsvarande siffra för 2007 var 25 procent (SOU 2007:100 s. 119).

### 3.4 Betydelsen av id-kort i samhället

Många av Sveriges samhällsfunktioner förutsätter att man kan identifiera sig. Oftast krävs en id-handling såsom svenskt id-kort, körkort eller svenskt pass men i vissa situationer kan andra identifieringsdokument räcka, exempelvis LMA-kort för asylsökande eller utländska pass.

Ett av de svårare problemen som har uppmärksammas gäller kontakterna med bank. Banker har i vissa fall nekat personer *inlåning på konto* pga. att personen har ett utländskt pass, då banken har ansett att det utländska passet inte varit tillförlitligt (detta har Finansinspektionen fått klagomål om, se SOU 2007:100 s. 59). Enligt lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt ska en identitetskontroll utföras när en bank eller annat institut *inleder en affärsförbindelse* med en person. Även vid vissa betalningsöverföringar ska en identitetskontroll göras. Enligt 4 kap. 2 § Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2009:1) och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet är det i vissa fall tillåtet att godta utländska id-handlingar vid identitetskontroll av en kund i samband med sådana banktransaktioner där en identitetskontroll krävs. Enligt dessa råd ska vidare en identitetskontroll utföras med ledning av giltiga certifierade id-kort, andra id-kort som godkänts av bankerna eller ett svenskt körkort. När det gäller utländska medborgare som saknar svensk identitetshandling, ska företaget kontrollera identiteten genom pass eller annan identitetshandling som visar medborgarskap och är utfärdad av en myndighet eller annan behörig utfärdare. Om kunden saknar identitetshandling kan företaget kontrollera identiteten genom andra tillförlitliga dokument och kontrol-

ler enligt företagets fastställda rutiner. Om det bedöms nödvändigt för att säkerställa kundens identitet ska ytterligare underlag inhämtas, såsom bankintyg eller andra referenser från kundens hemland (enligt SOU 2007:100 s. 84).

För en person som inte har id-kort har det uppgetts finnas problem vad gäller *utbetalning av kommuner av introduktionsersättning eller försörjningsstöd* till nyanlända invandrare. Kommunerna har fått skapa särskilda rutiner för kontantutbetalning vilket medfört ett resurskrävande extra arbete (SOU 2007:100 s. 57 f). I propositionen Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd (prop. 2009/10:60), som har antagits av riksdagen, lämnas förslag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Enligt en ny lag som ska träda i kraft den 1 december 2010, ska det införas en statlig etableringsersättning som Försäkringskassan ska betala ut efter beslut av arbetsförmedlingen (prop. 2009/10:60 s. 116 ff). Vid förberedelsearbetet för reformen har flera myndigheter påpekat att då Försäkringskassan inte kommer att ha samma nära kontakt med de nyanlända som kommunerna har, skulle kontantutbetalningar innebära ännu större praktiska problem än idag, och medföra stora administrativa kostnader för staten.

Att det kan finnas problem att få ut *receptbelagd medicin* har uppmärksamats av Sveriges Kommuner och Landsting, SKL. Även problem med att *föra in patientinformation* i rätt patientjournal har påtalats, och i det sammanhanget har nämnts att LMA-korten i och för sig godtas, samt främlingspass (SOU 2007:100 s. 58 ff). Ett LMA-kort, ett dokument som intygar att innehavaren är asylsökande, kan inte användas som id-handling allmänt i samhället, men kan användas i kontakter med kommuner, landsting och apotek, vilket har betydelse för hans eller hennes rätt till utbildning, hälso- och sjukvård samt tandvård och ger honom eller henne rätt till lägre avgift för sjukvård och receptförskrivna läkemedel. I de sammanhangen fungerar kortet som en form av id-handling, eftersom den intygar att kortinnehavaren är asylsökande.

## 4 Överväganden

### 4.1 Vad har staten för skyldigheter?

Staten har ett *allmänt ansvar* för landets invånare, inbegripet utlänningar som bor här med uppehållsrätt eller uppehållstillstånd. Staten har också delvis tagit ansvar för att vissa utlänningar som befinner sig i landet utan rätt till det får tillgång till vissa grundläggande förmåner som t.ex. rätten till sjukvård och skola (SOU 2007:100 s. 75). Utredningen tyckte att det var rimligt att staten också ansvarar för att utlänningar som är folkbokförda i Sverige får *tillgång till allmängiltiga id-handlingar*.

Staten har också tagit ett särskilt ansvar för att alla i samhället har *tillgång till de grundläggande betaltjänsterna* (prop. 2006/07:55 Statens ansvar för vissa betaltjänster). Med grundläggande betaltjänster avses betalningsförmedling, uttag av kontanter samt hantering av dagskassor för näringsidkare och ideella föreningar. Enligt utredningen torde av detta ansvar följa att det är ett statligt ansvar att alla i samhället även har rimliga möjligheter att skaffa sig en allmängiltig id-handling, som ju i praktiken är en förutsättning för att få tillgång till de grundläggande betaltjänsterna (SOU 2007:100 s. 77).

Målet för *integrationspolitiken* innebär att alla som har rätt att bo i Sverige ska ha *lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund* (se prop. 2008/09:1 Budgetpropositionen för 2009, utgiftsområde 13, s. 14). En utgångspunkt är att särlösningar som riktar sig till utlänningar som grupp bör begränsas till insatser och åtgärder som kan behövas under den första tiden i Sverige (prop. 1997/98:16 Sverige, framtiden och mångfalden, från invandrapolitik till integrationspolitik, s. 19 ff.). Utredningen föreslog också att det nya systemet för id-kort inte skulle vara begränsat till endast utlänningar utan gälla även för svenskar. Sammanfattningsvis bedömde utredningen att staten har ett ansvar för att alla i samhället har rimliga möjligheter att skaffa sig en allmängiltig id-handling (SOU 2007:100 s. 78).

I utredningen anfördes vidare följande. ”Vad åstadkommer man om man underlåter att ge id-kort till t.ex. folkbokförda utlänningar med uppehållsrätt eller uppehållstillstånd i Sverige? Man kan med säkerhet säga att åtminstone vissa flyktingar, som flytt utan möjligheter att skaffa id-handlingar från hemlandet och som fått en fristad i Sverige, i många avseenden blir utestängda från det svenska samhället trots att de har rätt att bo här.” (SOU 2007:100 s. 76)



#### **4.2 Vad för grundläggande krav måste ställas vid utfärdande av en id-handling?**

För att ha rätt till Skatteverkets id-kort ska man vara folkbokförd i landet och ha fyllt 13 år (1 § förordningen (2009:284) om identitetskort för folkbokförda i Sverige). För den som är utländsk medborgare (med undantag för nordiska medborgare och EES-medborgare med uppehålls rätt) är det ett krav för folkbokföring att man har uppehållstillstånd.

För att en id-handling ska vara användbar måste det finnas ett brett förtroende för handlingen. Det gäller både utfärdandeprocessen och id-handlingen som sådan. Enligt regeringens uppdrag till Skatteverket den 25 september 2008 skulle verket ta fram ett id-kort som kan utfärdas till personer som på ett säkert sätt kan styrka sin identitet. I uppdraget sägs vidare att id-kortet ska innehålla en säkerhetsnivå som åtminstone motsvarar den standard som nu gäller för SIS-märkta id-kort. Dessa krav får inte åsidosättas.

#### **4.3 Vilka problem kvarstår efter reformen?**

Den som har det svårast såväl idag som tidigare verkar vara den som inte har några id-handlingar alls, ofta tidigare asylsökande, särskilt utan någon nära anhörig som kan vara intygsgivare (se även SOU 2007:100 s. 74).

Det finns fler godkända intygsgivare nu än tidigare. Godkända nya intygsgivare är bl.a. statlig eller kommunal tjänsteman. Migrationsverket bedömer dock att deras anställda är förhindrade att agera intygsgivare i tjänsten, då de inte har något sådant uppdrag. Migrationsverket ser således inte detta som en framkomlig väg, såvida inte den statliga tjänstemannen agerar intygsgivare utanför tjänsten. SKL har påpekat att det inte finns någon föreskriven skyldighet för kommunala tjänstemän att vara intygsgivare. Därför har möjligheten för id-kortssökande att använda intygsgivare i praktiken begränsats. Mot bakgrund av att det har rests en del frågetecken kring regelverket för intygsgivare samt för att öka förståelsen för regelverket har SKL, i samråd med Skatteverket, lämnat information om vad som gäller om en kommunal tjänsteman väljer att intyga identitet. Exempel på godtagbara kommunala och statliga intygsgivare är integrationshandläggare, flyktingsamordnare, kriminalvårdshandläggare och internationella handläggare vid högskola.

Nu när verksamheten har bedrivits en tid tar Skatteverket emot fler ansökningar för prövning. Tidigare framgick vissa omständigheter av betydelse för id-kortsprövningen inte på Skatteverkets hemsida, exempelvis möjligheten till en sammanvägd helhetsbedömning av officiella handlingar som inte utgör id-handling. Texten på hemsidan har utvecklats ytterligare i slutet av oktober 2009.

När det gäller id-kortsansökningar som görs med intygsgivning som grund för styrkande av identiteten, kan enligt Skatteverket tolkningsproblem uppkomma, gällande bl.a. följande:

- en familjerelation som inte finns registrerad i folkbokföringen,
- par som har varit sammanboende i utlandet,
- stödboende i privat regi (ej kommunal verksamhet),
- god man för ensamkommande flyktingbarn,
- arbetsgivare som inte finns representerad i Sverige (utländsk arbetsgivare), anställd utan anställningsavtal eller lös ("svart arbete"), praktik- och provanställning, eller
- vad som avses med att ha "en yrkesmässig relation" för en kommunal tjänsteman.

#### 4.4 Vad avses med begreppet "identitet"?

Eftersom ett krav för att beviljas id-kort är att sökanden ska styrka sin identitet, är det av relevans vad begreppet identitet egentligen avser.

En definition som enligt utredningen Id-kort för folkbokförda i Sverige (SOU 2007:100) ligger nära till hands i detta sammanhang är den som görs i Skatteverkets handbok i folkbokföring. Enligt handboken avses med begreppet identitet i immigrationssammanhang som regel *en persons namn, födelsestid och medborgarskap*. I folkbokföringssammanhang ingår naturligtvis även personnumret (SOU 2007:100 s. 25).

För personer som kommer till Sverige från samhällen där av myndigheter registrerade personuppgifter inte finns eller är av underordnad betydelse är ett synsätt grundat på att knyta identiteter till registeruppgifter dock problematiskt. Sveriges välutvecklade system med folkbokföring och annan registrering av befolkningen står i stark kontrast till många andra samhällsstrukturer. Motsvarande problem gäller även för personer som kommer från miljöer där de kanske på grund av t.ex. ett systematiskt förtryck förvägrats registrering eller registerutdrag. Det är rimligt att anta att sådana problem är vanligt förekommande hos den nu primära problemgruppen, tidigare asylsökande.

På grund av dessa problem kan ett alternativt synsätt på identitetsfrågan i den mening som avses i nu aktuellt id-kortssammanhang vara följande. Istället för att grundas på av en annan myndighet registrerade personuppgifter skulle identitetsdefinitionen kunna grundas på de uppgifter om en person som förekommit under hans eller hennes vistelse i Sverige eller EU. Man kan se det som en persons *beteckning* i Sverige och i vissa fall i hela EU. När det gäller den nu primära problemgruppen, tidigare asylsökande, bör man utgå från att personen inte har förekommit i EU under en annan beteckning i vart fall sedan 2003, när rutinerna för asylsökande skärptes och EU:s databas för asylsökande inom EU inrättades.

I Sverige finns hos Rikspolisstyrelsen en databas för asylsökande sedan 1997. Knutet till personen finns fingeravtryck och andra biometriska data lagrat. Dessa uppgifter finns registrerade i Migrationsverkets verksamhetsregister och fingeravtrycksregister. Vidare kommer det att införas ett EU-gemensamt visuminformationssystem (VIS), där biometrisk information kommer att tas in. Framöver kommer det även att utfärdas ett EU-gemensamt permanent kort med biometriska data (uppehållstillståndskort). Det kan dock aldrig helt garanteras – inte heller i fall där identiteten har ansetts styrkt i olika sammanhang – att en person bara förekommit under en enda beteckning.

## 5 Promemorians förslag - ett nytt sätt att styrka identiteten vid ansökan om id-kort

### 5.1 Förslagets innebörd

Mot bakgrund av vad som anges i avsnitt 4 kan det finnas skäl för en ändring av reglerna för utfärdande av id-kort. Frågan är hur man kan komma tillrätta med problemen på bästa sätt.

Migrationsverket är den myndighet som har bäst kännedom om personer som har beviljats uppehållstillstånd. I sitt arbete med uppehållstillstånd arbetar Migrationsverket också med identitetsfrågan genom att det normalt är ett krav för att beviljas uppehållstillstånd att den sökandes identitet är klarlagd. Identitetskravet för uppehållstillstånd i asylärenden är dock att man ska göra sin identitet sannolik. Vid ansökan hos en utlandsmyndighet finns ofta goda förutsättningar att utreda identiteten. Där har man också tillgång till andra uppgifter och dokument än passet. Kännedom finns om lokala förhållanden. För det mesta nöjer sig myndigheten med att hemlandspasset visas upp. Migrationsverkets identitetsutredning med foto kan utnyttjas för att säkerställa att det finns en koppling mellan den identitet som finns registrerad och den fysiska person som har ansökt om id-kort.

I promemorian föreslås därför att den bedömning som har gjorts i ärendet om uppehållstillstånd ska kunna ligga till grund för Skatteverkets identitetsbedömning i id-kortsärendet för den som har uppehållstillstånd. Har en person väl fått uppehållstillstånd under ett namn, ska han eller hon kunna få id-kort under det namnet. En sökande ska alltså kunna styrka sin identitet genom att Skatteverket gör en jämförelse av uppgifterna i ansökan om id-kort med uppgifter som avser det beviljade uppehållstillståndet. En beteckning har knutits till personen vid beviljandet av uppehållstillstånd och denna beteckning ska kunna användas i fortsättningen. Dock ska det finnas utrymme för en annan bedömning om särskilda skäl finns. Migrationsverket ska vidare vara skyldigt att lämna uppgifterna till Skatteverket och Skatteverket ska kunna få tillgång till uppgifterna genom direktåtkomst (se avsnitt 6).

Detta sätt att styrka identiteten ska vara möjligt för sökanden och ska alltså utgöra ett alternativ till andra sätt att styrka identiteten. Idag existerande sätt att styrka identiteten enligt Skatteverkets föreskrifter är uppvisande av godtagbar id-handling, intygsförfarande eller sammanvägd bedömning (3 § SKVFS 2009:14). Den föreslagna metoden kommer sannolikt att i stort ta över intygsförfarandet för dem som har uppehållstillstånd i landet.

En förutsättning för att bevilja id-kort på detta sätt är att det måste vara klarlagt att det är samma person hos Skatteverket som hos Migrationsverket. Först vid Skatteverkets kontroll i Migrationsverkets register av resehandlingen och uppgifter om uppehållstillstånd med fotografi samt namnunderskrift kan man se kopplingen till personbeteckningen i Sverige och ansökan om id-kort.

Förslaget bedöms kunna ge en bättre tillgång till id-kort än vad som gäller idag, med bibehållen säkerhet. Fördelar är att Skatteverkets prövning blir enklare och mer förutsägbar. Fler kan få id-kort. Den sökande kommer att ha lätt att styrka sin identitet vid sin ansökan hos Skatteverket. Det blir alltså lättare att få id-kort och ansökningsprocessen i sig blir också enklare. Genom att fler personer kan få id-kort, kommer fler personer att få bättre förutsättningar att etablera sig i samhället. En person som har uppehållstillstånd i landet men inte id-kort har vissa rättigheter men i princip alla skyldigheter. Denna icke önskvärda asymmetri som råder mellan en persons rättigheter och skyldigheter kommer därmed att undanröjas. Att intygsgivare bedöms komma att behövas i långt mindre utsträckning än nu, besparar arbete både för sökanden och intygsgivaren.

Den föreslagna förändringen skulle eventuellt kunna medföra en större risk att personer kan få id-kort under fel namn (t.ex. att de har ett annat namn än det under vilket de har registrerats i EU-databasen eller i Rikspolisstyrelsens databas), vilket kan inge betänkligheter t.ex. om det skulle röra sig om någon som har begått grova kriminella handlingar. Det får då beaktas att en person som faktiskt har ett id-kort och därmed kan agera öppet i samhället, öppna bankkonton, ha en "vit" anställning m.m. bör vara lättare att nå än en person som inte kan agera öppet i samhället alls. En person som har id-kort under ett namn är naturligtvis inte förhindrad att lagföras under ett annat namn. Vad gäller själva id-kortet finns möjligheter att återkalla kortet (7 § förordningen (2009:284) om identitetskort för folkbokförda i Sverige). Fördelarna med att ge id-kort till personer som har beviljats uppehållstillstånd bedöms överväga eventuella nackdelar. Vidare bör den föreslagna lösningen inte vara mindre säker än styrkande av identitet genom existerande system med intygsgivning.

Härvid kan också följande sägas. Ett id-kort gäller i högst fem år om det inte spärras innan dess för att det t.ex. blir stulet (4 § förordningen om identitetskort för folkbokförda i Sverige). Skatteverket kan också återkalla ett id-kort, t.ex. om hinder mot bifall till ansökan förelåg vid tiden för id-kortets utfärdande och hindret består, eller någon väsentlig uppgift som framgår av identitetskortet är felaktig eller inte längre gäller (7 § samma förordning). En fråga som kan ställas är om innehav av ett svenskt id-kort påverkar en senare medborgarskapsprövning. Ett medborgarskap kan inte återkallas. I princip krävs ett hemlandspass eller

annan fotoförsedd id-handling från hemlandet för att bevilja medborgarskap. Ett svenskt id-kort kommer därför inte ha någon inverkan på medborgarskapsprövningen.

För en lösning av detta slag talar även utredningen (SOU 2007:100 s. 75 ff). ”Vi kan med relativt stor säkerhet säga att den som registreras i asylförfarandet är densamme som sedan folkbokförs. Överhuvudtaget är det rimligt att anta att vi i Sverige har god kännedom om utlänningens identitet i Sverige när han eller hon vistas i landet. Vi vet också att utlänningen inte har sökt asyl i något annat land inom EU sedan 2003. Redan fingeravtrycken ger oss en mycket tillförlitlig information om vilken person det är fråga om. Tillförlitligheten ökar om man även beaktar den information som erhålls genom biometriska data och genom sådan teknik som t.ex. ansiktsgenkänningssystem. --- Man kan med tillräcklig säkerhet säga att innehavaren av id-kortet är identifierad i Sverige såtillvida att bl.a. dennes personuppgifter och vissa biometriska data finns lagrade och att utlänningen både har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt och är folkbokförd i landet med såväl namn som adress och andra personuppgifter. Med dessa uppgifter lagrade finns det liten risk att denna person skulle återkomma med avvikande personuppgifter och få ett annat id-kort.”

Förslaget omfattar utländska personer med uppehållstillstånd. EES-medborgare och deras familjemedlemmar har i regel uppehållsrätt i Sverige, vilket bl.a. betyder att de inte behöver söka uppehållstillstånd för att komma hit. Dessa personer har vanligtvis lätt att identifiera sig med en fullgod id-handling.

## 5.2 Författningsförslag – bestämmelse om nytt sätt att styrka identiteten

Det föreslås en ny bestämmelse i förordningen om identitetskort för folkbokförda i Sverige, med följande lydelse:

3 a § Om sökanden har uppehållstillstånd i Sverige ska han eller hon, om inte särskilda skäl talar mot det, anses ha styrkt sin identitet om bild eller fotografi och uppgifter som lämnas i ansökan om identitetskort stämmer överens med det fotografi av sökanden som finns i ärendet om uppehållstillstånd och de uppgifter som legat till grund för beslutet i det ärendet.

Uppgifterna som avser uppehållstillståndet är enligt förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen registrerade i Migrationsverkets verksamhetsregister.

Sökanden ska ange om han eller hon vill styrka identiteten på detta sätt.

Bestämmelsen innebär en presumtion för att uppgifterna som ligger till grund för uppehållstillståndet även utgör godtagbar grund för identitetsbedömningen i id-kortsärendet.

Skatteverket måste dock ha utrymme att inte lägga Migrationsverkets uppgifter till grund för identitetsbedömningen om särskilda skäl finns. Skatteverket kan t.ex. ha eller få kännedom om att de hos Migrationsverket registrerade uppgifterna av någon anledning är felaktiga eller att tillståndet är återkallat. Det kan t.ex. inte uteslutas att en person ändå kan ha förekommit under flera beteckningar. Vidare ska Skatteverket kunna göra en justerad bedömning ifall personen efter registreringen i Migrationsverkets verksamhetsregister har bytt stavning på sitt namn. En person kan nämligen registreras inom folkbokföringen med exempelvis annan stavning av namn eller annan födelsetid än den som han eller hon har uppgett till Migrationsverket. Utlänningen kan även senare, efter invandringen, rätta sina uppgifter med stöd av handling från hemlandet.

Närmare bestämmelser som kan behövas till följd av författningsändringen har Skatteverket möjlighet att reglera genom sina föreskrifter (se 20 § förordningen om identitetskort för folkbokförda i Sverige).

## 6 Promemorians förslag - uppgiftsöverföring och integritetsaspekter

### 6.1 Bakgrund

Vid utlämnande av personuppgifter från en myndighet till en annan, vilket är en form av behandling av personuppgifter, görs även bedömningar om integritetsaspekter. Krav på skydd mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten vid informationsöverföringar tillgodoses i viss mån genom sekretessregler, se bl.a. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Den enskildes integritet skyddas även bl.a. av de krav som ställs på behandlingen av personuppgifter i personuppgiftslagen (1998:204), PuL, och den särlagstiftning som finns för behandling av personuppgifter i vissa verksamheter, så kallad registerlagstiftning. Rätten till personlig integritet är dock inte en absolut rättighet. I de fall det har ansetts påkallat att införa bestämmelser om sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i OSL kan uppgifter som omfattas av en sekretessbestämmelse i många fall lämnas ut efter en prövning av skaderisken vid ett utlämnande. På samma sätt finns det i registerlagstiftningen angivet i vilka fall myndigheter får behandla uppgifter i personregister eller uppgiftssamlingar och under vilka förutsättningar uppgifter får lämnas ut från sådana register och uppgiftssamlingar. Skyddet för den personliga integriteten får då vägas mot de viktiga allmänintressen som motiverar ett ökat informationsutbyte.

Rutinmässigt uppgiftslämnande på elektroniskt väg, och än mer utlämnande genom direktåtkomst är mera långtgående former av utlämnande. Informationsöverföring på elektronisk väg har i tidigare lagstiftningssammanhang dock inte i sig ansetts innebära ett oacceptabelt intrång i den personliga integriteten. Se mer om detta t.ex. i prop. 2007/08:160, Utökad elektroniskt informationsutbyte, som ledde till ändringar i flera myndigheters verksamhet med informationsutbyte myndigheter emellan. Genom propositionen infördes bestämmelser om direktåtkomst för uppgifter mellan flera myndigheter. För att mera rutinmässigt utlämnade ska fungera effektivt, eller för att utlämnande genom direktåtkomst ska vara möjligt, behövs därutöver bestämmelser som bryter eventuell sekretess, eftersom en sekretessprövning i sådana fall inte kan ske för varje uppgiftslämnande. Därför infördes också bestämmelser om uppgiftsskyldighet.

Vad gäller *författningsformen* brukar grundläggande bestämmelser om direktåtkomst i allmänhet ges i form av lag. Ett skäl till detta är att frågan om direktåtkomst har ansetts central från integritetsskyddssynpunkt. Utgångspunkten är också att myndighetsregister med ett stort antal



registrerade och ett särskilt känsligt innehåll ska regleras särskilt i lag (jfr prop. 1997/98:44 Personuppgiftslag, s. 41). Vilka konkreta uppgifter som direktåtkomsten får omfatta har i tidigare lagstiftningsärenden ansetts kunna anges i förordning (prop. 2007/08:160 s. 66 f). Den författning som reglerar personuppgiftsbehandling hos Migrationsverket i nu aktuellt hänseende är dock en förordning, förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Denna förordning har sedan tidigare bestämmelser om direktåtkomst.

Sekretessbrytande bestämmelser införs ofta i form av bestämmelser i lag eller förordning om uppgiftsskyldighet för den utlämnande myndigheten i förhållande till den mottagande myndigheten (prop. 2007/08:160 s. 71). Bestämmelser om uppgiftsskyldighet kan således föreskrivas såväl i lag som i förordning (prop. 2007/08:160 s. 90).

När det gäller *placeringen* av nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet är alternativen flera: att de tas in i den författning som reglerar myndigheternas verksamhet, i regelverket för den förmån där mottagaren av informationen har behov av uppgifterna eller i den författning som reglerar den förmån för vilken det är aktuellt att lämna uppgifter (prop. 2007/08:160 s. 90).

Förordningen om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen gäller utöver PuL vid automatiserad behandling i Migrationsverkets, Rikspolisstyrelsens och polismyndigheternas samt utlandsmyndigheternas verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen (1 §). Förordningens tillämpningsområde täcker verksamhet avseende uppehållstillstånd (1 § 1). Vad gäller tillåtna ändamål för behandling, får man föra verksamhetsregister bl.a. för ändamålen myndighetens handläggning av ärenden i enlighet med vad som föreskrivs i lag eller annan författning (3 § 1) och för fullgörande av underrättelseskyldighet som följer av lag eller annan författning (3 § 2). Förordningen har vissa bestämmelser om direktåtkomst, dock inte för Skatteverket. Den saknar bestämmelser om uppgiftsskyldighet. 17 kap. utlänningslagen (2005:716) och 7 kap. utlänningsförordningen (2006:97) innehåller dock bestämmelser om utlämnande av uppgifter. Även ett antal andra författningar, såväl lagar som förordningar, innehåller bestämmelser om uppgiftsskyldighet för Migrationsverket till olika myndigheter för olika typer av situationer.

Förordningen om identitetskort för folkbokförda i Sverige gäller för Skatteverkets verksamhet med utfärdande av id-kort. Förordningen har ett avsnitt om behandling av personuppgifter, som bl.a. innehåller bestämmelser om en databas, databasens ändamål och innehåll. Det finns också en bestämmelse om direktåtkomst, som dock inte har relevans här. Det finns ingen bestämmelse om uppgiftsskyldighet.

Vidare är OSL och offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) relevanta för nu aktuell uppgiftsöverföring, se mer om dessa i avsnitt 6.4.

## 6.2 Förslag om direktåtkomst

Förslaget om det nya sättet att styrka identiteten förutsätter att Migrationsverket kan lämna uppgifter till Skatteverket som behövs för identitetsprovningen. Det kommer sannolikt bli fråga om ett stort antal ärenden där informationsöverföring blir aktuell. Detta skulle innebära mycket arbete för såväl Skatteverket som för Migrationsverket. Ett elektroniskt uppgiftslämnande genom direktåtkomst bedöms därför i praktiken vara det enda möjliga alternativet. En lösning med direktåtkomst medför också att beslut om id-kort kan fattas fortare.

Det är fråga om att tillåta att ett begränsat antal särskilt utvalda uppgifter överförs från Migrationsverket till Skatteverket. De uppgifter avseende uppehållstillståndet som bedöms behövas för Skatteverkets provning finns i Migrationsverkets verksamhetsregister centrala utlänningsdatabasen, CUD, och är följande:

- namn och personnummer,
- längd,
- fotografi,
- underskrift,
- typ av resehandling, resehandlingens nummer och giltighetstid, samt
- bevis om uppehållstillstånd.

Det finns som sägs i avsnitt 6.1 idag ingen bestämmelse i förordningen om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen som tillåter direktåtkomst för Skatteverket, utan existerande bestämmelser avser direktåtkomst för andra myndigheter (6 och 6 a §§). För att direktåtkomst för Skatteverket ska vara möjlig krävs därför en ny bestämmelse, vilket föreslås som en ny 6 b § i förordningen om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, enligt följande.

6 b § Skatteverket får ha direktåtkomst till uppgifter i Migrationsverkets verksamhetsregister. Direktåtkomsten ska begränsas till uppgifter som behövs för Skatteverkets handläggning av ansökan om identitetskort enligt förordningen (2009:284) om identitetskort för folkbokförda i Sverige.

Direktåtkomsten får endast avse uppgift om

1. namn och personnummer,
2. längd,
3. fotografi,
4. underskrift,
5. typ av resehandling, resehandlingens nummer och giltighetstid, samt
6. bevis om uppehållstillstånd.

Uppgifterna ska kontrolleras mot uppgifterna som anges i id-kortsansökan eller mot den resehandling som eventuellt visas upp vid ansökan.

De aktuella uppgifterna är huvudsakligen sådana som finns eller kommer att finnas i id-kortsdatabasen (12 § förordningen om identitetskort för folkbokförda i Sverige). Övriga uppgifter är sådana uppgifter som framgår av själva resehandlingen och som blir aktuella att kontrollera endast om resehandlingen visas upp. Uppgifter som namn och personnummer är dessutom sådana som finns i folkbokföringsdatabasen, vilka får tillföras id-kortsdatabasen (10 § samma förordning). I begreppet ”bevis om uppehållstillstånd” får anses ingå bl.a. tillståndsmärket, s.k. stickersnummer, som brukar fästas på resehandlingen. Uppgifterna är till övervägande del att anse som ej integritetskänsliga. Fotografi anses dock normalt vara en mer integritetskänslig uppgift. Av relevans här är då att det råder en stark sekretess för fotografier i verksamhet som avser registrering i id-kortsdatabasen, enligt 22 kap. 1 § OSL och 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (se vidare i avsnitt 6.4).

Fördelarna som nu aktuellt informationsutbyte kommer att medföra kommer id-kortssökanden till godo. De nya reglerna utgör en förmån för den enskilde och det är således inte fråga om att möjliggöra informationsutbytet för att utöva kontroll över enskilda. Uppgifterna kommer att överföras vid ett tillfälle, först efter att den enskilde har gjort en ansökan om id-kort och han eller hon avser att styrka identiteten med detta förfarande som grund. Det är alltså inte fråga om att uppgifter om en person ska lämnas vid flera, för den enskilde ej förutsebara tillfällen. Vidare är det enkelt för Skatteverket att vid ansökan informera den enskilde om att uppgifterna kan komma att inhämtas. I den föreslagna bestämmelsen anges uttryckligen att det gäller uppgifter som behövs för Skatteverkets handläggning av id-kortsärendet. Det räknas också upp vilka uppgifter det gäller. Sammantaget bör detta medföra att hänsyn tas till integritetsaspekter.

### 6.3 Förslag om uppgiftsskyldighet

Som sägs i avsnitt 6.1 vad gäller tillåtna ändamål för behandling i förordningen om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen får man föra verksamhetsregister bl.a. för ändamålen myndighetens handläggning av ärenden i enlighet med vad som föreskrivs i lag eller författning, samt för fullgörande av underrättelseskyldighet som följer av lag eller annan författning (3 § 1 och 2).

Ordalydelsen får anses innebära att om det inte finns någon bestämmelse om underrättelseskyldighet som innefattar Migrationsverket som uppgiftslämnare till Skatteverket får utlämnande, som är en form av behandling, inte ske. En allmän underrättelseskyldighet kan anses finnas i 6 kap. 5 § OSL men bestämmelsen kan inte med säkerhet anses tillämplig för aktuellt informationsutbyte. För att säkerställa att ändamålen för behandling täcker in nu aktuellt uppgiftsutbyte bedöms det vara lämpligt med en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet.

En bestämmelse om uppgiftsskyldighet är vidare nödvändig av sekretessskäl om direktåtkomst ska vara möjligt och också lämplig för allt rutinmässigt uppgiftslämnande, se tidigare diskussion i avsnitt 6.1. Vidare är en sådan bestämmelse lämplig för att det inte ska råda någon otydlighet kring Migrationsverkets uppgift att bistå Skatteverket med information i dessa ärenden.

Vad gäller bestämmelsens utformning bör den formuleras som en skyldighet för Migrationsverket att lämna uppgifter. Det ska ske på begäran, dvs. Migrationsverket ska inte lämna uppgifter på eget initiativ till Skatteverket. Uppgiftsskyldigheten ska avse de uppgifter som omfattas av direktåtkomsten och bara om de behövs för handläggningen av id-kortsärendet.

Som framgår i avsnitt 6.1 finns ganska stor frihet när det gäller placeringen av en bestämmelse om uppgiftsskyldighet. Det finns inte en helt enhetlig struktur vad gäller detta. Då förordningen om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen helt saknar bestämmelser om uppgiftsskyldighet är det mindre lämpligt att nu föra in en bestämmelse om uppgiftsskyldighet i denna. En tänkbar väg är att föra in bestämmelsen i utlänningslagen, en annan är att föra in den i förordningen om identitetskort för folkbokförda i Sverige. Förordningen om identitetskort för folkbokförda i Sverige har som framgår i avsnitt 6.1 ett avsnitt om behandling av personuppgifter där bestämmelsen kan få en naturlig plats. Nu aktuell uppgiftsöverföring gäller bara vid Skatteverkets handläggning av id-kortsärenden, som denna förordning reglerar. Att placera uppgiftsskyldigheten här skulle också följa den systematik som är vanlig i författningsreglering rörande personuppgiftshantering i Skatteverkets verksamheter. Det föreslås därför att bestämmelsen förs in i förordningen om identitetskort för folkbokförda i Sverige.

En ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet för Migrationsverket till Skatteverket föreslås således som en ny 16 a § i förordningen om identitetskort för folkbokförda i Sverige enligt följande.

16 a § Migrationsverket ska på begäran av Skatteverket lämna de uppgifter som anges i 6 b § förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen och som behövs för handläggning av ansökan om identitetskort.

#### **6.4 Bedömning om sekretess**

När uppgifter blir åtkomliga för en myndighet genom direktåtkomst är de att anse som röjda i OSL:s mening (se t.ex. prop. 2004/05:164 Tullverkets brottsbekämpning – Effektivare brottsbekämpning s. 83). Sekretessregleringen måste därför vara tillfyllest även efter en sådan

uppgiftsöverföring. Skyddet för den personliga integriteten får dock vägas mot de viktiga allmänintressen som motiverar ett ökat informationsutbyte.

Behovet av och styrkan i en sekretess kan inte bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Detta måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Denna avvägning kan mycket väl utfalla på annat sätt utanför det område där en sekretessregel gäller än innanför området. Offentlighetsintresset kan således kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda (prop. 20008/09:150 Offentlighets- och sekretesslag s. 285 och prop. 1979/80:2 del A s. 75 f.).

Vilka sekretessregler är tillämpliga?

I 21 kap. 5 § OSL regleras den s.k. utlänningssekretessen. Den gäller för alla myndigheter och därmed såväl för Migrationsverket som för Skatteverket. Den innebär att sekretess gäller för uppgift som rör utlänningsom det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningsom och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningsom. Bestämmelsen är försedd med ett s.k. rakt skaderekvisit, dvs. presumtionen är att uppgifterna är offentliga.

I verksamhet som rör kontroll av utlänningsom, däribland Migrationsverkets ärenden om uppehållstillstånd, gäller enligt 37 kap. 1 § OSL, utöver vad som sägs i ovan nämnda 21 kap. 5 §, sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Här gäller således ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumtionen är att de aktuella bestämmelserna omfattas av sekretess. Beträffande beslut i ärenden gäller denna sekretess endast för uppgifter i skälen.

I 22 kap. 1 § OSL regleras den s.k. folkbokföringssekretessen. Där gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet som avser bl.a. folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen. Enligt samma paragraf gäller sekretess i sådan verksamhet för uppgift i form av fotografisk bild av den enskilde, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Med stöd av 22 kap. 1 § OSL föreskrivs i 6 § offentlighets- och sekretessförordningen att sekretess gäller i bl.a. verksamheten Skatteverkets databas över identitetskort för folkbokförda i Sverige, för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (p 1), och för uppgift i form av fotografisk bild av den enskilde, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (p 2). Sekretessen för uppgift om enskilds personliga förhållanden gäller alltså med ett rakt kvalificerat skaderekvisit, medan det för fotografi gäller ett starkare sekretesskydd i form av ett omvänt skaderekvisit.

Sekretess råder mellan myndigheter, 8 kap. 3 § OSL. Det finns ett antal bestämmelser i OSL som medför att sekretess dock inte hindrar ett utlämnande. Av 10 kap. 28 § följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Därutöver finns även den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § som stadgar att en sekretessbelagd uppgift under vissa förutsättningar får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Som huvudregel följer sekretess inte med en uppgift när den lämnas mellan myndigheter (prop. 2008/09:150 s. 285). När det gäller direktåtkomst finns det en särreglering i 11 kap. 4 § OSL om överföring av sekretess. Den stadgar att om en myndighet hos en annan myndighet har elektronisk tillgång till en upptagning för automatiserad behandling och en uppgift i denna upptagning är sekretessreglerad, blir sekretessbestämmelsen tillämplig även hos den mottagande myndigheten. Detta tillämpas dock inte på en uppgift som ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten. Av 11 kap. 8 § OSL följer dock att detta inte gäller om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse redan är tillämplig på uppgifterna hos den mottagande myndigheten. Om det finns en sekretessbestämmelse som är primärt tillämplig hos den mottagande myndigheten är det således den bestämmelsen som ska tillämpas istället för den överförda sekretessen oavsett om den primära sekretessen är starkare eller svagare än den sekundära sekretessen.

Är befintlig sekretessreglering godtagbar?

I flera fall där det har föreskrivits om ökad tillgång till uppgifter från en myndighet till en annan har sekretesskyddet ansetts behöva stärkas. Så var fallet t.ex. i prop. 2007/08:160 när Försäkringskassan medgavs direktåtkomst till uppgifter hos Migrationsverket. Det gjordes då en ändring i dåvarande sekretesslagen (1980:100) genom att det föreskrevs att sekretess gäller hos Försäkringskassan även i verksamhet som avser registrering av enskilda för uppgift om enskilds personliga förhållanden

som myndigheten erhållit från Migrationsverket, om det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. Det infördes således en bestämmelse om sekretess med rakt skaderekvisit, då den i övrigt gällande sekretessen gällde med ett rakt kvalificerat skaderekvisit. Att notera är dock att denna uppgiftsöverföring hade helt andra syften än nu aktuella och att det gällde en överföring som skulle ske även på Försäkringskassans initiativ, dvs. även utan begäran. I ett senare lagstiftningsärende som medförde uppgiftsöverföring från Migrationsverket till Skatteverket bedömdes existerande sekretessregler som tillräckliga. Saken gällde att Migrationsverket skulle få möjlighet att begära att personer, t.ex. asylsökande, skulle kunna få s.k. samordningsnummer (prop. 2008/09:111 Personnummer och samordningsnummer s. 37 ff). Sekretessreglerna i det lagstiftningsärendet är desamma som gäller för Skatteverkets id-kortsdatabas. Frågan gällde dock inte direktåtkomst.

Som nämns tidigare är det när det gäller bedömningen av vad för sekretesskydd som krävs av stor betydelse vilka typer av uppgifter det gäller. Id-kortsdatabasen, där det alltså gäller en sekretessregel med rakt kvalificerat skaderekvisit, ska innehålla en stor mängd uppgifter. Dessa är bl.a. följande:

- namn, personnummer, födelse- och könsnummer och kön
- uppgifter om när id-kortet utfärdades, kortnummer och giltighetstid
- sökandens namnteckning och kopia av ansiktsbild
- hur sökanden har styrkt sin identitet
- beslut om avslag och skäl till detta
- att id-kort har förlustanmälts eller återkallats och skäl för återkallelse (12 § första stycket förordningen om id-kort för folkbokförda i Sverige).

Vidare får id-kortsdatabasen tillföras sådana uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsdatabas (10 §). Dessutom får en handling som har kommit in eller upprättats i ärendet behandlas i id-kortsdatabasen (12 § andra stycket).

De uppgifter som nu är aktuella för Skatteverket att få tillgång till från Migrationsverket är följande.

- namn och personnummer,
- längd,
- fotografi,
- underskrift,
- typ av resehandling, resehandlingens nummer och giltighetstid, samt
- bevis om uppehållstillstånd.

Namn, personnummer, längd, fotografi och underskrift är sådana uppgifter som redan ska finnas i id-kortsdatabasen. Personnummer och namn finns även i folkbokföringsdatabasen. Övriga uppgifter avser den resehandling som sökanden eventuellt visar upp vid sin ansökan och som återfinns just däri.

Uppgifterna är således antingen desamma som finns i id-kortsdatabasen (där sekretessregleringen bedömts vara tillfyllest) eller finns i en resehandling (som utgör en offentligt använd handling). Utlänningssekretessregleringen enligt 21 kap. 5 § OSL gäller vidare även hos Skatteverket och stark sekretess gäller för fotografier i id-kortsdatabasen. Detta tillsammans medför att uppgifterna som nu är aktuella för överföring får anses ha ett tillräckligt sekretesskydd med befintliga regler. Några ändringar i sekretesslagstiftningen bedöms därför inte behövas.



## **7 Konsekvenser av förslaget**

### **7.1 Konsekvenser för enskilda**

Förslaget bedöms medföra att det blir lättare för utländska personer som har uppehållstillstånd i Sverige att få id-kort. Hanteringen av id-korts-ärendena hos Skatteverket bedöms bli enklare och snabbare. Intygsgivning som ett sätt att styrka identiteten står idag för 70 procent av ansökningarna. Genom att den nya möjligheten att styrka identiteten införs, bedöms intygsgivning komma att minska kraftigt. För såväl sökanden som intygsgivaren innebär det nya förfarandet jämfört med intygsgivning en stor förenkling.

### **7.2 Konsekvenser för Skatteverket och Migrationsverket**

Intygsgivning, vilket som nämns omedelbart ovan står för 70 procent av ansökningarna, är relativt resurskrävande för Skatteverket. Genom att det föreslagna sättet att styrka identiteten bedöms i stort ta över intygsgivning, kommer de resurser för Skatteverket som intygsgivning för identifiering av sökanden har krävt att minska betydligt. Skatteverket kan hantera ansökningarna direkt på servicekontor med hjälp av direktåtkomst till Migrationsverkets register, istället för att ärendena går vidare för fördjupad utredning till id-kortsektionen. Besparingen beräknas av Skatteverket uppgå till ca 4 – 5 årsarbetskrafter. Eftersom förslaget innebär att fler kan få id-kort gör Skatteverket bedömningen att antalet ansökningar samtidigt kommer att öka. Skatteverket uppskattar ökningen till ca 2 – 3 årsarbetskrafter. Den totala besparingen kan därför uppskattas till ca 2 årsarbetskrafter.

För att möjliggöra direktåtkomst för Skatteverket till Migrationsverket kan Migrationsverket erbjuda en lösning som innebär systemintegration. Lösningen består i att Skatteverkets system anropar en webservice som Migrationsverket publicerar via SHS, ett spridnings- och hämtningssystem enligt en gemensam standard. Kostnaden för Migrationsverket beräknas till ca 1 miljon kronor.

Skatteverkets kostnader för direktåtkomst till Migrationsverkets uppgifter beräknas av Skatteverket bli 3 miljoner kronor i utvecklingskostnader och 750 000 kronor i årliga driftskostnader. I kostnaden 3 miljoner kronor ingår extern och intern information och utbildningsinsatser.

De ekonomiska konsekvenserna för såväl Migrationsverket som för Skatteverket får hanteras inom respektive myndighets befintliga ekonomiska ramar.

### **7.3 Andra konsekvenser**

Några direkta offentligfinansiella effekter bedöms inte följa av förslaget. Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det bedöms vidare inte ha några särskilda effekter på företagen.