

Id-kort för folkbokförda i Sverige

Betänkande av Id-kortsutredningen

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:100

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22864-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Integrations- och jämställdhets- departementet

Regeringen beslutade 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 men som har rätt att vara bosatta i Sverige att få identitetskort.

Den 19 april 2007 förordnades justitierådet Per Virdesten att vara särskild utredare.

Som experter har från och med den 8 maj 2007 medverkat folkbokföringsjuristen Marie Ahlqvist Bresle, departementssekreteraren Eva Lotta Johansson, utredaren Roy Melchert, t.f. enhetschefen Mira Naumanen, verksjuristen Erik Stenström samt polisintendenten Staffan Tilling.

Hovrättsassessorn Henrik Andersson har varit sekreterare i utredningen sedan den 1 maj 2007.

Utredningen har antagit namnet Id-kortsutredningen (IJ 2007:03).

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Id-kort för folkbokförda i Sverige* (SOU 2007:100).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i december 2007

Per Virdesten

/Henrik Andersson

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	15
1 Utredningsuppdraget och dess genomförande	23
1.1 Uppdraget.....	23
1.2 Utredningsarbetet.....	23
1.3 Kort om det aktuella problemet och betänkandets disposition	24
1.4 Identitetsbegreppet.....	25
2 Svenska id-handlingar	27
2.1 Inledning.....	27
2.2 Pass	27
2.3 Körkort.....	30
2.4 Nationella id-kort	32
2.5 SIS-märkta id-kort	34
2.5.1 Allmänt.....	34
2.5.2 Kort historik till den nuvarande ordningen	35
2.5.3 Närmare om SIS inflytande.....	37
2.5.4 Närmare om DNV:s inflytande.....	38
2.5.5 SBC 151.....	39
2.5.6 Förfarandet hos bankerna	40

2.5.7	Särskilt om SIS-märkta id-kort utfärdade av Svensk Kassaservice	42
3	Vissa identifieringsförfaranden av betydelse	45
3.1	Inledning.....	45
3.2	Identifiering i samband med registrering av uppehållsrätt	45
3.3	Identifiering i samband med prövning av uppehållstillstånd.....	46
3.3.1	Inledning.....	46
3.3.2	Allmänt om asylförfarandet	47
3.3.3	Rutiner för identifiering av asylsökande.....	47
3.3.4	LMA-kort m.m.	49
3.4	Identifiering i samband med folkbokföring	51
3.5	Identifiering i samband med svenskt medborgarskap.....	52
4	Närmare om det aktuella problemet.....	55
4.1	Inledning.....	55
4.2	Ombudsmannen mot etnisk diskriminering	56
4.3	Sveriges Kommuner och Landsting	57
4.4	Finansinspektionen	59
4.5	Vägverket	60
4.6	Kriminalvården	60
4.7	Migrationsverket	61
4.8	Konsumentverket	62
4.9	Kommerskollegium.....	62
4.10	Konsumenternas Bank- och Finansbyrå.....	63
4.11	Nordiska ministerrådets informationstjänst	63

5	Internationell utblick	65
5.1	Id-kort	65
5.2	Bankers allmänna identifieringskontroll	69
6	Utgångspunkter och allmänna överväganden	71
6.1	Ansvar för att det finns tillgång till allmängiltiga id-handlingar	71
6.1.1	Hur ser problemet ut?	71
6.1.2	Vad beror problemet på?	72
6.1.3	Vilka är det som drabbas av problemet?	73
6.1.4	Statens ansvar	74
6.2	Vissa grundläggande krav beträffande en id-handling	78
6.2.1	Id-handlingen måste vara tillräckligt tillgänglig	78
6.2.2	Id-handlingen måste vara tillräckligt tillförlitlig	82
6.2.3	Utredningens slutsats	87
6.3	Olika sätt för staten att uppfylla ansvaret för att det finns tillgång till id-handlingar	87
6.3.1	Det finns två olika tillvägagångssätt	87
6.3.2	Förändra det befintliga systemet	87
6.3.3	Införa ett nytt system	91
6.4	En myndighet bör få i uppdrag att ta fram ett nytt id-kort	92
7	Ett nytt id-kort	95
7.1	Polisen ska utfärda det nya id-kortet	95
7.1.1	Allmänt	95
7.1.2	Migrationsverket	97
7.1.3	Skatteverket	98
7.1.4	Polisen	99
7.1.5	Sammanfattande bedömning	101
7.2	Id-kortet blir inte ett resedokument	102
7.3	Förutsättningar för att erhålla det nya id-kortet	103
7.4	Det nya id-kortet regleras i en ny förordning	104

7.5	Id-kortets utformning.....	105
7.6	Utfärdanderegler	108
7.7	Register	111
7.8	Återkallelse	113
7.9	Överklagande m.m.	115
8	Förslagets genomförande	117
8.1	Konsekvensbeskrivning	117
8.2	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	122
9	Författningskommentar	125
9.1	Förslaget till förordning om identitetskort för folkbokförda i Sverige	125
9.2	Förslaget till förordning om ändring av sekretessförordningen (1980:657)	130
Bilaga		
	<i>Kommittédirektiv</i>	131

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att utreda hur det kan säkerställas att det finns möjlighet för personer som inte är svenska medborgare men som har rätt att vara bosatta i Sverige att få identitetskort (id-kort). I uppdraget har ingått att föreslå vem som ska ha ansvaret för detta samt att närmare avgöra vilka kategorier av personer som ska omfattas. Det har även ingått att föreslå hur identiteten ska styrkas vid en ansökan om id-kort.

Bakgrund

Det finns i dag två allmängiltiga identitetshandlingar (id-handlingar) som utlänningar bosatta i Sverige kan få: körkort och s.k. SIS-märkta id-kort, dvs. sådana id-kort som utfärdas av t.ex. banker och Svensk Kassaservice. De SIS-märkta id-korten står i princip utanför statens inflytande.

Det har framkommit att vissa utlänningar som bor i Sverige inte har möjlighet att skaffa en allmängiltig id-handling eftersom de inte kan styrka sin identitet enligt det nuvarande systemet med SIS-märkta id-kort. Detta innebär att de inte kan få tillgång till viktiga samhällsfunktioner som t.ex. möjligheten att öppna ett bankkonto.

Problemet har aktualiserats av att Svensk Kassaservice skärpt sina krav på den som ansöker om id-kort. Dessutom kommer Svensk Kassaservice, som hittills utfärdat omkring 100 000 id-kort varje år, att avvecklas under nästa år.

Den som inte kan uppfylla kraven för körkort och som inte kan få ett id-kort av en bank (eller av en arbetsgivare som har möjlighet till det) riskerar alltså i fortsättningen att stå utan möjlighet att få id-kort som accepteras i Sverige om det nuvarande systemet får fortsätta att råda.

Staten bör ta ett större ansvar

I ett vidare perspektiv beror det nu aktuella problemet på att ingen har tagit ett övergripande ansvar för att det finns ett id-kort som är tillgängligt för dem som bor i Sverige. Utredningen har funnit att staten – som har ett allmänt ansvar för landets invånare och som har tagit ett särskilt ansvar för att det finns tillgång till de grundläggande betaltjänsterna – nu bör ta ett ansvar för att de som bor i Sverige har tillgång till ett allmängiltigt id-kort.

Vissa grundläggande krav beträffande en id-handling

Det är framförallt två saker som måste beaktas för att staten ska kunna uppfylla sitt ansvar. Dels måste id-handlingen vara tillräckligt tillgänglig för de som behöver en sådan handling och dels måste id-handlingen ha tillräckligt hög tillförlitlighet för att den ska kunna bli allmänt accepterad.

Ett id-kort för folkbokförda

Utredningen föreslår att alla som fyllt 16 år och som är folkbokförda i Sverige ska omfattas av det statliga ansvaret att tillhandahålla ett id-kort.

Folkbokföringssystemet är ett centralt system i det svenska samhället på vilket mycket annat i samhället vilar och det utgör en naturlig utgångspunkt i många sammanhang. Det är därför också en naturlig utgångspunkt när det gäller avgränsningen av vilka kategorier av personer som ska omfattas av ett nytt system för id-kort. Det innebär att inte bara utländska medborgare som bor här ska omfattas utan även svenska medborgare som är folkbokförda i Sverige. Detta är enligt utredningen, bl.a. från integrationspolitisk synpunkt, en bättre lösning än att införa ett id-kort som bara gäller för utlänningar.

Ansvaret för det nya id-kortet bör läggas på en myndighet

Utredningen har funnit att ansvaret för det nya id-kortet bör läggas på en myndighet. Det finns flera skäl till detta. Det system som måste tillskapas kring det nya id-kortet kommer att innehålla en del uppgifter av sådant slag som normalt ligger på en myndighet. Vissa beslut kommer att utgöra myndighetsutövning. Ur rättssäkerhetssynpunkt bör t.ex. avslagsbeslut och återkallelsebeslut kunna överklagas. Av flera skäl måste ett särskilt register inrättas, bl.a. för att det ska vara möjligt att vid varje tidpunkt kontrollera att id-kortsinnehavaren uppfyller förutsättningarna för innehav av id-kortet och att det bara finns ett giltigt id-kort utfärdat. Det lämpar sig bäst att ansvaret för ett sådant register läggs på en myndighet. Om ansvaret för utfärdande av det nya id-kortet anförtros en myndighet kommer kraven på tillgänglighet, rättssäkerhet och förutsägbarhet att kunna tillgodoses.

Polisen ska ha ansvaret för det nya id-kortet

Utredningen har övervägt flera olika myndigheter som skulle kunna vara lämpliga att ansvara för det nya id-kortet. Det saknas enligt utredningens uppfattning skäl att föreslå att det inrättas en ny myndighet med ansvar för det nya id-kortet och det är olämpligt att låta flera myndigheter dela på ansvaret. De myndigheter som utredningen framförallt har övervägt är Migrationsverket, Skatteverket och Polisen.

Mycket övertygande skäl talar för att Polisen bör ha ansvaret för det nya id-kortet. Polisen utfärdar redan i dag ett allmängiltigt id-kort; det nationella id-kortet. Samordningsfördelarna bör vara betydande. Om någon annan än Polisen fick ansvaret för det nya id-kortet skulle det finnas två myndigheter som båda utfärdade allmängiltiga id-handlingar, vilket måste anses vara mindre lämpligt.

Polisen har ett mycket gott anseende och hög trovärdighet hos allmänheten och utfärdar redan i dag pålitliga id-handlingar till svenska medborgare. Inom Polisen har man dessutom en stor erfarenhet av identitetskontroll. Därtill finns det ur säkerhetssynpunkt en särskild fördel med att en annan oberoende myndighet granskar den identifiering som gjorts i tidigare led av

Migrationsverket (i förekommande fall) och Skatteverket, som båda haft ett något annat syfte med sina identitetskontroller.

Utredningen föreslår därför att Polisen får ansvaret genom att Rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att ta fram ett nytt id-kort och att polismyndigheterna ska utfärda det nya id-kortet.

Utformningen av id-kortet

För att id-kortet ska anses tillräckligt tillförlitligt av aktörerna på marknaden bör kortet hålla en säkerhetsnivå som motsvarar den som i dag gäller för SIS-märkta id-kort. Det nya id-kortet bör utformas med det nationella id-kortet som förebild.

Styrkande av identiteten

De förfaranderegler som gäller för det nationella id-kortet bör i princip gälla på motsvarande sätt även för det nya id-kortet. Det föreslås därför att det införs en ny förordning med förordningen (2005:661) om nationellt id-kort som förebild.

Bestämmelserna om hur styrkande av identiteten ska gå till är centrala. På samma sätt som för det nationella id-kortet bör det införas ett grundkrav på att sökanden ska styrka sin identitet. Identiteten bör kunna styrkas antingen genom att uppvisa en fullgod id-handling eller genom ett intygsförfarande. Utredningen föreslår att det överläts på Rikspolisstyrelsen att på samma sätt som för det nationella id-kortet utforma de närmare regler som ska gälla för styrkande av identiteten.

Som fullgoda id-handlingar bör räknas svenskt körkort, svenskt vanligt pass, andra länders pass som uppfyller godtagbara säkerhetsstandarder, SIS-märkt id-kort, nationellt id-kort samt det nya id-kortet.

När det gäller intygsförfarandet är det enligt utredningens uppfattning mindre lämpligt att införa ett stelbent regelsystem som i detalj anger vilka som får godtas som intygsgivare. Snarare bör man i varje enskilt fall göra en allmän trovärdighetsbedömning av intygsgivaren som ett led i en helhetsbedömning av den presenterade identitetsbevisningen. Detta ligger också i linje med det s.k. tredje penningtvättdirektivets regler för kundidentifiering och kundkännedom som banker m.fl. ska följa.

Konsekvenser

En utgångspunkt för utredningen har varit att alla utlänningar som är folkbokförda här i landet och som behöver ett id-kort också ska få tillgång till en sådan handling. Man måste emellertid räkna med att det i praktiken inte blir möjligt för riktigt alla att få ett id-kort. Det kan t.ex. gälla de som helt saknar både id-handlingar och intygsgivare.

Utredningens förslag bör i allt väsentligt inte ha några negativa kostnadsekonomiska konsekvenser.

Ikraftträdande

Det nya id-kortet bör införas så snart som möjligt. Med hänsyn till de åtgärder i form av upphandling, utbildning m.m. som krävs för att införa det nya systemet kan en ny ordning emellertid träda i kraft först den 1 januari 2009.

Författningsförslag

1 Förslag till förordning om identitetskort för folkbokförda i Sverige

Härigenom föreskrivs följande.

1 §

Polismyndigheten kan utfärda ett identitetskort på ansökan av en person som fyllt 16 år och som är folkbokförd i landet enligt folkbokföringslagen (1991:481).

Ansökan

2 §

Den som ansöker om ett identitetskort ska inställa sig personligen hos polismyndigheten.

3 §

Ansökan ska undertecknas av sökanden i närvaro av den person som tar emot den.

Sökanden är skyldig att i samband med ansökan

1. låta polismyndigheten ta en bild i digitalt format av sökandens ansikte, och

2. styrka sin identitet och övriga personuppgifter.

Om ett identitetskort tidigare har utfärdats för sökanden enligt denna förordning och inte förstörts, förkommit eller makulerats, ska kortet, om det fortfarande är giltigt, ges in för makulering i samband med ansökningen. Det gäller inte om särskilda skäl föranleder annat.

4 §

Ansiktsbilden enligt 3 § andra stycket 1 får sparas i ett lagringsmedium i identitetskortet. De biometriska data som tas fram ur ansiktsbilden ska omedelbart förstöras när identitetskortet har lämnats ut eller ansökan har återkallats eller avslagits.

5 §

Ett identitetskort ska utfärdas med en giltighetstid av högst fem år.

6 §

Ett identitetskort ska lämnas ut till sökanden personligen.

7 §

En ansökan om ett identitetskort ska avslås om vad som sägs i 2 § eller 3 § inte har iakttagits och sökanden inte har följt uppmaningen att avhjälpa bristen.

Återkallelse

8 §

En polismyndighet ska återkalla ett identitetskort om

1. hinder mot bifall till ansökan förelåg vid tiden för identitetskortets utfärdande och hindret består,
2. någon väsentlig personuppgift som framgår av identitetskortet inte längre gäller, eller
3. någon annan än den för vilket identitetskortet är utställt förfogar över kortet.

9 §

Polismyndigheten på den ort där kortinnehavaren uppehåller sig när ärendet tas upp beslutar om återkallelse av ett identitetskort. Beslut om återkallelse får också meddelas av den polismyndighet som har utfärdat kortet.

10 §

En polismyndighet som enligt 9 § är behörig att besluta i ärenden om återkallelse ska så snart som möjligt ta upp ett sådant ärende om myndigheten får kännedom om att en sådan omständighet som avses i 8 § föreligger.

Register

11 §

Rikspolisstyrelsen ska med hjälp av automatisk behandling föra ett centralt register över identitetskorten. Uppgifter får föras in i registret av Rikspolisstyrelsen och av polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter som den utför eller som det åligger den att utföra i registret.

12 §

Registret får, med de begränsningar som följer av bestämmelsen om registerinnehåll, tillföras uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsdatabas.

13 §

Registret ska ha till ändamål att ge information om sådana uppgifter som behövs i verksamhet hos en polismyndighet för utfärdande av identitetskort.

14 §

Registret ska innehålla uppgifter om

1. sökandens fullständiga namn samt personnummer, längd och kön,
2. dag för utfärdandet av identitetskortet, kortnummer och giltighetstid,
3. sökandens namnteckning samt kopia av den ansiktsbild som identitetskortet har försetts med,
4. den bevisning som använts för att styrka identiteten, och
5. beslut om ansökan har avslagits eller återkallats samt uppgift om vad som har utgjort grund för ett sådant beslut.

15 §

En uppgift i registret ska gallras senast sex månader efter att giltighetstiden för ett identitetskort har gått ut.

16 §

Ansiktsbilden enligt 3 § andra stycket 1 och 14 § 3 samt de biometriska data som kan tas fram ur en sådan ansiktsbild får inte användas vid sökning med hjälp av automatiserad behandling.

Om en myndighet har genomfört en kontroll av huruvida innehavarens ansikte motsvarar ansiktetsbilden i lagringsmediet, ska den ansiktetsbild och de biometriska data som därvid har tagits fram omedelbart förstöras.

17 §

Om det i ett ärende om identitetskort för folkbokförda finns anledning att anta att en uppgift i folkbokföringsdatabasen är oriktig ska Polismyndigheten underrätta Skatteverket om detta.

18 §

Bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse och skadestånd gäller vid behandling av personuppgifter enligt denna förordning.

Övriga bestämmelser

19 §

En innehavare av ett identitetskort har rätt att hos en polismyndighet kontrollera den information som har sparats i lagringsmediet i identitetskortet.

20 §

En polismyndighet ska makulera ett identitetskort som har återkallats. Makulering ska också ske när innehavaren ansöker om ett nytt identitetskort eller, om innehavaren har behov av det tidigare identitetskortet under handläggningstiden, när det nya kortet lämnas ut.

21 §

I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol.

22 §

Beslut som meddelas av en polismyndighet enligt denna förordning gäller omedelbart.

23 §

Ytterligare föreskrifter om verkställigheten av denna förordning får meddelas av Rikspolisstyrelsen.

24 §

För prövning av ansökan enligt denna förordning ska sökanden betala en ansökningsavgift om ... kr. För prövning av ansökan gäller i övrigt bestämmelserna i 11–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2009.

2 Förslag till förordning om ändring av sekretessförordningen (1980:657)

Härigenom föreskrivs att 1 b § sekretessförordningen (1980:657) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

11 §

1 b § Sekretess gäller i nedan angiven verksamhet, som avser registrering av betydande del av befolkningen, för

1. uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs,

2. 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 den enskilde lider men.

I fråga om uppgifter i allmänna handlingar gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Verksamheten avser

1. lantmäterimyndigheternas och inskrivningsmyndigheternas informationssystem

2. kommunala fastighetsregister

3. Rikspolisstyrelsens centrala passregister och centrala register för nationella identitetskort

4. Socialstyrelsens register över hälso- och sjukvårdspersonal

5. Statens löne- och pensionsverkets pensionsregister

6. Vägverkets vägtrafikregister

Verksamheten avser

1. lantmäterimyndigheternas och inskrivningsmyndigheternas informationssystem

2. kommunala fastighetsregister

3. Rikspolisstyrelsens centrala passregister, centrala register för nationella identitetskort och centrala register för identitetskort för folkbokförda i Sverige

4. Socialstyrelsens register över hälso- och sjukvårdspersonal

5. Statens löne- och pensionsverkets pensionsregister

6. Vägverkets vägtrafikregister

7. Totalförsvarets pliktverks register över totalförsvarets personal

8. röstlängdsregister

9. det centrala hundregistret
Förordning (2005:671).

7. Totalförsvarets pliktverks register över totalförsvarets personal

8. röstlängdsregister

9. det centrala hundregistret
Förordning (2005:671).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2009.

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att utreda hur det kan säkerställas att det finns möjlighet för personer som inte är svenska medborgare men som har rätt att vara bosatta i Sverige att få identitetskort (id-kort). I uppdraget har ingått att överväga och lämna förslag om vilken myndighet eller annat organ som ska ha ansvaret för att på ett tillförlitligt sätt utfärda sådana id-kort och om den närmare avgränsningen av vilka kategorier av personer som ska omfattas. Vidare har utredningen haft i uppdrag att överväga och lämna förslag om hur personer som saknar svenska identitetshandlingar (id-handlingar) ska kunna styrka sin identitet vid ansökan om id-kort.

Utredningens direktiv (dir. 2007:56) bifogas som bilaga.

1.2 Utredningsarbetet

Arbetet har bedrivits i nära samråd med de förordnade experterna. I utredningen har fyra sammanträden med experterna hållits. Utredningen har haft kontakt med företrädare för bl.a. Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket, Kommerskollegium, Finansinspektionen, Skatteverket, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Posten AB, Svenska Bankföreningen samt Sveriges Kommuner och Landsting. Besök har gjorts hos Det Norske Veritas AB, Svenska Bankföreningen, Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket, Skatteverket, Skandinaviska Enskilda Banken AB och Posten AB.

Utredningen har inhämtat information om förhållandena i andra länder bl.a. genom att med hjälp av Integrations- och jämställdhetsdepartementet skicka ut en förfrågan till EU:s medlemsländer.

1.3 Kort om det aktuella problemet och betänkandets disposition

Problemet i korthet är att vissa utlänningar, dvs. personer som inte är svenska medborgare, som bor i Sverige inte har möjlighet att skaffa en allmängiltig id-handling eftersom de inte kan styrka sin identitet enligt det nuvarande systemet med SIS-märkta id-kort. Detta innebär att de inte kan få tillgång till viktiga samhällsfunktioner som t.ex. möjligheten att öppna bankkonto.

Problemet har aktualiserats av att Svensk Kassaservice skärpt sina krav på den som ansöker om id-kort, men i ett större perspektiv finns andra förklaringar till problemet som hänger samman med att staten i princip överlåtit ansvaret på andra att tillhandahålla utlänningar id-kort. Det innebär bl.a. att en förutsättning för att få id-kort är att man måste bli tillräckligt betrodd hos ett företag som utfärdar id-kort (vanligtvis en bank).

Den största svårigheten som måste övervinnas för att kunna lösa det nu aktuella problemet är att en id-handling måste vara dels tillräckligt tillgänglig så att de som behöver en sådan handling kan få tillgång till den, dels tillräckligt tillförlitlig för att accepteras av marknadens aktörer. Det är i och för sig ingen svår sak att skapa ett plastkort med identitetsuppgifter men om man vill att det ska kunna användas allmänt i samhället måste det ställas höga krav på kortets säkerhetsnivå och utfärdanderutiner.

I kapitel 2 redovisas de allmängiltiga id-handlingar som för närvarande finns i Sverige. I kapitel 3 behandlas de identifieringsförfaranden som är av betydelse för det nu aktuella problemet. I kapitel 4 redogörs för hur en del myndigheter m.fl. har uppfattat problemet. Kapitel 5 ger en översiktlig internationell utblick. Utredningens allmänna och inledande överväganden redovisas i kapitel 6 och utredningens närmare förslag presenteras i kapitel 7. Kapitel 8 behandlar de konsekvenser som utredningens förslag medför. Sist i betänkandet, kapitel 9, finns en författningskommentar.

Ett central begrepp i betänkandet är begreppet *identitet*. Det är svårt att behandla frågor om identitet utan att först göra några allmänna reflektioner angående detta begrepp. Det är kanske inte meningsfullt att försöka ta fram en exakt definition, men det kan ändå vara värt att något beröra begreppets innebörd. Detta behandlas i följande avsnitt.

1.4 Identitetsbegreppet

Vad innebär begreppet identitet? Det kan vara fråga om en subjektiv identitet, en självbild, dvs. den egna medvetenheten om sig själv som en unik individ. Det kan också vara fråga om en identitet som ställs i relation till omvärlden. Man kan t.ex. tala om en kulturell, etnisk eller nationell identitet. Den förklaring som ligger närmast till hands i denna utredning är identitet i bemärkelsen *likhet*. I Nationalencyklopedin förklaras detta på så sätt att identitet (likhet) är den relation som karakteriseras av att den alltid råder mellan, och endast mellan, en individ (eller ett objekt) och individen själv (objektet självt). I uppslagsverket uttrycks den exemplifierande satsen ”Gustav III:s mördare är identisk med Jacob Johan Anckarström”.

I Skatteverkets handbok¹ finns en mer jordnära definition. Enligt handboken avses med begreppet identitet i immigrations-sammanhang som regel en persons namn, födelsetid och medborgarskap. I folkbokföringssammanhang ingår naturligtvis även personnumret. En annan viktig uppgift som är betydelsefull bl.a. i affärsförhållanden är personens bostadsadress.

Det problem som berörts i föregående avsnitt handlar framförallt om möjligheten att styrka och kontrollera en identitet och de bästa sättet att göra det i Sverige är vanligtvis att använda sig av id-handlingar som innehåller vissa identitetsuppgifter. Skatteverkets definition är därför den som ligger närmast till hands i det nu aktuella sammanhanget.

När man talar om att kontrollera en identitet kan det vara fråga om två saker. Dels kan det vara fråga om att kontrollera att vissa uppgivna personuppgifter verkligen utgör en identitet och att uppgifterna inte är falska. Dels kan det vara fråga om att kontrollera att en viss fysisk person stämmer överens med en viss (registrerad) identitet, dvs. vissa (registrerade) personuppgifter.

En id-handling används för att innehavaren ska kunna identifiera sig. En id-handling är alltså ett dokument med vilket en person kan bevisa sin identitet. En felaktig id-handling kan vara oriktig på i huvudsak två olika sätt. Dels kan det vara fråga om att innehavaren (eller annan) tillverkat en falsk handling eller ändrat en id-handlings ursprungliga, riktiga, personuppgifter och ersatt dessa med falska uppgifter. Dels kan det vara fråga om att innehavaren (eller annan) uppgett oriktiga uppgifter vid utfärdandet av id-

¹ Skatteverkets handbok i folkbokföring, avsnitt 18.2.

handlingen, som då i och för sig är riktigt utfärdad men innehåller felaktiga uppgifter.

Liknande identitetsfrågor har utretts i tidigare sammanhang. Svårigheterna att i det svenska asylförfarandet hantera personer som saknar id-handlingar har t.ex. behandlats av Dokumentlöshetsutredningen i betänkandet SOU 2004:132 *Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg*.

2 Svenska id-handlingar

2.1 Inledning

Det utfärdas fyra allmängiltiga id-handlingar i Sverige: pass, körkort, nationellt identitetskort (nationellt id-kort) samt SIS-märkt id-kort. Alla dessa id-handlingar accepteras allmänt i samhället som bevis på innehavarens identitet. Handlingarna behandlas närmare i avsnitt 2.2–2.5.

Som utgångspunkt gäller att det är den förlitande parten som har att avgöra vilka handlingar som kan godtas som identifieringsbevis. Utöver de ovan nämnda allmänt accepterade id-handlingarna finns det en mängd olika handlingar av skiftande kvalitet som ibland kan användas bl.a. för att identifiera sig, som exempelvis medlemskort, passerkort och kundkort. Sådana handlingar godtas inte allmänt som id-handlingar, men kan i vissa sammanhang anses som tillräckligt identitetsbevis, t.ex. ett kundkort i kontakten med det utfärdande företaget. Motsvarande gäller för det s.k. LMA-kortet, dvs. det kort som Migrationsverket utfärdar till asylsökande. I vissa myndighetskontakter godtas LMA-kortet som identitetsbevis. Handlingar som på detta sätt inte är allmänt accepterade id-handlingar behandlas endast undantagsvis i den fortsatta framställningen.

2.2 Pass

Passet är internationellt sett det dokument som i störst utsträckning accepteras som id-handling. Svenskt pass utfärdas till svenska medborgare. De viktigaste reglerna finns i passlagen (1978:302) och passförordningen (1979:664). Därutöver finns kompletterande föreskrifter i Rikspolisstyrelsens föreskrifter (RPSFS 2001:3) och allmänna råd om passhantering vid polismyndigheterna (FAP 530-1).

På motsvarande sätt har Utrikesdepartementet utfärdat föreskrifter för passmyndigheterna utom riket.

Den centrala gemenskapsrättsliga rättsakten är rådets förordning (EG) nr 2252/2004 av den 13 december 2004 om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna¹. Förordningen reglerar i första hand skyddet mot förfalskning, det gäller bl.a. bestämmelser om utformning, tillverkning, säkerhetsdetaljer och kopieringsskydd. Vidare bör även den säkerhetsstandard som rekommenderas av den civila luftfartens FN-organ, International Civil Aviation Organisation (ICAO) nämnas.² Den gemenskapsrättsliga förordningen är utformad med beaktande av ICAO:s rekommendationer.

Pass utfärdas främst som vanligt pass eller provisoriskt pass. Det vanliga passet har vinröd pärm. Vanligt pass utfärdat under tiden den 1 januari 1998 till och med den 30 september 2005 benämns EU-pass. Pass utfärdade från och med den 1 oktober 2005 benämns e-pass. Det innehåller ett chip i vilket bl.a. passfotot är lagrat för biometrisk verifiering av innehavaren. Enligt en gemenskapsrättslig standard måste svenska pass senast den 28 juni 2009 även innehålla fingeravtryck. Dessa ska lagras i chipet.

Av det svenska passet framgår att innehavaren är svensk medborgare. Vidare innehåller passet uppgifter bl.a. om utfärdande myndighet, giltighetstid och passnummer samt om innehavarens namn, personnummer, kön, födelsedatum och födelseplats. Det kan förekomma att en svensk medborgare som ännu inte fått personnummer ansöker om svenskt pass – svenska barn födda utomlands till exempel – och i sådant fall ska passet istället för personnummer innehålla uppgift om samordningsnummer. Passet innehåller också vissa biometriska data som t.ex. innehavarens längd, namnteckning och foto.

Pass utfärdas av passmyndighet. Polismyndigheten är passmyndighet inom riket. Utomlands är det beskickning, lönat konsulat samt sådan olönad konsul som Utrikesdepartementet bestämmer som är passmyndighet. Under särskilda omständigheter får även Utrikesdepartementet utfärda pass.

Det kostar 400 kr att ansöka om ett vanligt pass. Ansökningar inom landet måste alltid göras personligen hos passmyndigheten. Ansökan ska avges på heder och samvete eller under annan sådan

¹ EUT L 385, 29.12.2004, s. 1 (Celex 32004R2252).

² Machine Readable Travel Documents, dokument 9303, del 3.

försäkran. Ansökan ska vara skriftlig och sökanden ska – om han eller hon kan skriva sitt namn – underteckna sin ansökan i närvaro av den som tar emot ansökan. Sökanden är skyldig att styrka sin identitet, sitt svenska medborgarskap och övriga personuppgifter.

Enligt 2 § tredje stycket passförordningen och 2 kap. 2 § FAP 530-1 styrks identiteten genom uppvisande av ett körkort eller ett SIS-märkt id-kort utfärdat av en bank eller Posten AB eller på något annat tillförlitligt sätt. Med ”annat tillförlitligt sätt” menas att sökanden

1. är känd av passmyndigheten,
2. uppvisat ett svenskt pass som inte får vara äldre än tre månader efter giltighetens utgång, eller
3. uppvisat en skriftlig försäkran av en vårdnadshavare, make eller maka, sambo eller ett myndigt syskon, att sökandens uppgifter om identiteten är riktiga. Den som lämnar en sådan försäkran ska vara närvarande vid identitetskontrollen av sökanden och styrka sin egen identitet.

Till ansökan ska bifogas tidigare utfärdat pass eller, om den handlingen förstörts eller förkommit, en skriftlig förklaring till vad som hänt med det tidigare utfärdade passet.

Om personen ifråga är född utomlands måste sökanden enligt passförordningen ge in personbevis eller annan handling som styrker uppgift om födelseort samt, om sökanden är barn under 18 år, även ett personbevis eller annan handling som visar vem som är vårdnadshavare. Numera gäller dock vanligtvis att dessa uppgifter hämtas direkt från Skatteverkets folkbokföringsdatabas.

Om sökanden är barn under 18 år måste vårdnadshavaren lämna ett medgivande, såvida inte det finns synnerliga skäl att utfärda pass till barnet utan sådant samtycke.

Polismyndigheten tar en bild i digitalt format av sökandens ansikte och det är denna bild som används i det vanliga passet och det provisoriska passet som utfärdas i Sverige.

Det finns vissa begränsningar i rätten att få pass. Ansökan avslås om de krav som ställs på en sökande om bl.a. personlig inställelse, medgivande till fotografering samt styrkande av identiteten inte uppfylls. Därutöver finns vissa regler om att en sökande som är underkastad vissa tvångsåtgärder m.m. inte kan få pass.

Passet kan återkallas under vissa förutsättningar. Passet ska t.ex. återkallas om innehavaren inte längre är svensk medborgare, om

vårdnadshavare för barn under 18 år begärt det, eller om innehavaren är föremål för vissa straffrättsliga åtgärder. Passet ska även återkallas om hinder mot bifall till passansökan förelåg vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består eller om annan än den för vilket passet är utfärdat förfogar över passet.

Passmyndighets beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Pass som utlämnas i Sverige lämnas endast ut till sökanden personligen. Giltighetstiden är vanligtvis fem år.

2.3 Körkort

Av tradition har det svenska körkortet hållit en hög standard ur identifieringssynpunkt och körkortet har därför sedan länge varit en allmänt accepterad id-handling i Sverige. Internationellt sett är det dock ovanligt att körkortet kan användas som fullgott alternativ till den annars internationellt vedertagna id-handlingen passet. Reglerna för svenska körkort finns framförallt i körkortslagen (1998:488) och körkortsförordningen (1998:980). Vägverket har utfärdat vissa kompletterande föreskrifter.

För att få ett svenskt körkort måste man uppfylla vissa krav som är knutna till lämpligheten som förare, som bl.a. ålderskrav och förarprov. Vidare gäller att körkort får utfärdas endast till den som studerat i Sverige i minst sex månader eller som är permanent bosatt här enligt det bosättningsbegrepp som anges i körkortslagen. Något förenklat kan man säga att man måste vara bosatt i landet mer än hälften av varje kalenderårs dagar för att uppfylla körkortslagens krav på bosättning. Körkortslagens definition är utformad efter gemenskapsrättsliga bestämmelser. Vissa särskilda regler gäller för den som har ett körkort som är utfärdat i en annan stat inom EES.

En ansökan om utfärdande av körkort ska göras på en särskild blankett och vara undertecknad av sökanden. Sökanden ska samtidigt ge in ett fotografi på sig själv. Sökanden måste även på vissa sätt bevisa sin lämplighet som förare. Utfärdande av nytt körkort kostar 120 kr, men därutöver tillkommer andra kostnader som t.ex. avgiften för att få det bevis om körkortstillstånd som krävs för att få avlägga förarprov.

Sökanden måste identifiera sig i samband med körprovet. De id-handlingar som godtas är SIS-märkt id-kort, nationellt id-kort,

svenskt körkort och svenskt pass. Den som saknar sådana id-handlingar kan efter ansökan medges undantag från detta krav. Istället måste sökanden styrka sin identitet genom att en förälder, annan vårdnadshavare, maka eller sambo skriftligen försäkrar att lämnade uppgifter om sökandens identitet är riktiga. Beslutet från Vägverket om undantag ska tas med till provtillfället. Intygsgivaren ska närvara och kunna styrka sin egen identitet vid provtillfället.

Om det är fråga om att byta ut ett utländskt körkort ska sökanden visa att han eller hon är permanent bosatt i Sverige samt även komplettera med vissa bevis på lämpligheten som förare. Länsstyrelsen utreder ärendet och får förelägga sökanden att ge in utredning som styrker att det utländska körkortet är giltigt i den andra staten.

Vägverket beslutar om utfärdande av körkort. Vägverkets beslut att vägra utfärda körkort får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ett körkort gäller normalt i tio år.

Enligt körkortsförordningen får Posten Sverige AB utföra identitetsprovning och även i övrigt medverka i samband med att körkort lämnas ut. Enligt ett avtal mellan Posten och Vägverket ska Posten utföra s.k. särskild identitetskontroll vid utlämning av körkort. Det innebär att Posten ska öppna försändelsen i närvaro av adressaten och kontrollera att fotot och namnteckningen i adressatens legitimation liknar fotot och namnteckningen i körkortet. Posten ska även kontrollera att fotot i körkortet är välliknande adressaten och att namnteckningen i körkortet överensstämmer med namnteckningen på kvittensen. Om Posten skulle vara tveksam angående identiteten ska körkortet skickas tillbaka till Vägverket.

Enligt Vägverkets föreskrifter (VVFS 2003:68) om körkortets utformning och innehåll ska körkortet vara utformat på ett sätt som uppfyller svensk och internationell standard. Föreskrifterna reglerar i detalj körkortets utformning. Bl.a. ska det på körkortet framgå att det är ett svenskt körkort och vissa uppgifter ska anges, som exempelvis innehavarens namn, födelsedatum, födelseland, personnummer eller samordningsnummer, fotografi och namnteckning samt körkortets referensnummer och giltighetstid.

Utlandsmyndigheterna kan lämna ut körkort utomlands och då gäller förstås inte Postens regler. Enligt Vägverkets föreskrifter (TSVFS 1985:118) om förnyelse av körkort genom förmedling av utlandsmyndighet kan ett förnyat körkort förmedlas av utlandsmyndighet. Körkortsinnehavaren ska enligt föreskrifterna på ett

tillförlitligt sätt styrka sin identitet i samband med att körkortet tillhandahålls, exempelvis genom id-kort eller körkort.

Körkort kan återkallas om innehavaren på något sätt brister i lämpligheten som förare, exempelvis genom att ha gjort sig skyldig till vissa trafikbrott eller visat opålitlighet i nykterhetsavseende.

Vägverket är enligt 2 § förordningen (2001:650) om vägtrafikregister central registreringsmyndighet för vägtrafikregistret som bl.a. innehåller registeruppgifter om körkort och dess innehavare. Länsstyrelserna är regionala registreringsmyndigheter i fråga om körkortsregistrering. Ansvaret för att föra in körkortsuppgifter i registret är uppdelat på visst sätt mellan Vägverket och Länsstyrelsen. De uppgifter som ska föras in är bl.a. fullständigt namn, personnummer eller samordningsnummer, folkbokföringsadress eller annan adress i landet, förarprovsuppgifter, uppgifter om körkortstillverkning, foto, namnteckning, giltighetstid för körkort samt vissa beslut som fattats med anledning av körkortsinnehavet. I förordningen finns även i övrigt bestämmelser om registerföring, som t.ex. regler om gallring och direktåtkomst.

2.4 Nationella id-kort

Det nationella id-kortet är en ny id-handling som infördes den 1 oktober 2005. Syftet med kortet är att underlätta resandet framförallt inom Schengenområdet och det utfärdas endast till svenska medborgare. Från och med den 1 april 2008 kommer kortet att kunna användas som resedokument inom hela EU.³ Till skillnad från vissa andra länder finns det i Sverige inte något krav på att envar ska inneha ett nationell id-kort. Id-kortet regleras av förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort.

Det nationella id-kortet utfärdas av den myndighet som är passmyndighet. Polismyndigheten är passmyndighet inom landet. När det bestämdes vilket organ som skulle få utfärda id-kortet beaktades att ett särskilt register måste inrättas, att utfärdaren måste ges möjlighet att återkalla ett utfärdat kort samt att ett beslut om återkallelse ur rättssäkerhetssynpunkt borde kunna överklagas. Utfärdaren ansågs få sådana uppgifter som lämpligast borde anförtros en myndighet och det ansågs naturligt att uppgiften att utfärda nationella id-kort lades på samma myndighet som utfärdar pass.

³ Andra regler kan komma att gälla för Storbritannien och Irland.

Enligt förordningen om nationellt identitetskort ska den som ansöker om ett nationellt id-kort inställa sig personligen hos passmyndigheten. För id-kort som utfärdas utomlands gäller vissa undantag. En ansökan ska vara skriftlig enligt ett särskilt formulär och ska som huvudregel undertecknas personligen i närvaro av den som tar emot ansökan. Passmyndigheten tar den bild som används till id-kortet. Sökanden är skyldig att styrka sin identitet, sitt svenska medborgarskap samt övriga personuppgifter. Ansökningsavgiften är 400 kr. Id-kortet ska lämnas till sökanden personligen.

De närmare reglerna om hur identiteten ska styrkas vid ansökan kommer att framgå av de föreskrifter som Rikspolisstyrelsen håller på att ta fram. Enligt förordningen om nationellt identitetskort får Rikspolisstyrelsen utfärda ytterligare föreskrifter om verkställigheten av förordningen inom riket. På motsvarande sätt får Regeringskansliet utfärda föreskrifter för utfärdande utom riket. Till dess att sådana föreskrifter meddelas av Rikspolisstyrelsen, tillämpas motsvarande föreskrifter som gäller för utfärdande av pass; se avsnitt 2.2.

I normalfallet utfärdas det nationella id-kortet med en giltighetstid om fem år. Särskilt risken för missbruk och förfalskning var ett viktigt skäl till att giltighetstiden blev endast fem år och inte tio år som för t.ex. körkort. Kortet uppfyller de säkerhetsstandarder som föreskrivs av EU och av ICAO; se avsnitt 2.2.

Rikspolisstyrelsen för ett centralt register över nationella id-kort. Enligt 16 § förordningen om nationellt identitetskort ska registret innehålla uppgifter bl.a. om sökandens namn, personnummer, längd, kön, namnteckning samt kopia av den ansiktsbild som id-kortet har försetts med. Registret ska även innehålla uppgift om kortnummer och giltighetstid.

Förordningen reglerar inte uttryckligen vad som ska framgå av id-kortet, men enligt uppgift har Rikspolisstyrelsen bestämt att innehållet på kortet ska motsvara de uppgifter som ska ingå i registret. Av kortet framgår även att innehavaren är svensk medborgare, att polismyndigheten har utfärdat kortet samt att det är fråga om ett nationellt id-kort.

Ett nationellt id-kort ska återkallas om innehavaren har förlorat eller efter ansökan har befriats från sitt svenska medborgarskap. Återkallelse ska också ske om hinder mot bifall till ansökan förelåg vid tiden för det nationella id-kortets utfärdande och hindret består. Därutöver ska kortet återkallas när någon annan än den för vilket ett nationellt id-kort är utställt förfogar över kortet.

En passmyndighets beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

2.5 SIS-märkta id-kort

2.5.1 Allmänt

En vanlig id-handling i Sverige är det s.k. SIS-märkta id-kortet. Det är en id-handling som tillverkas enligt en viss standard av en licensierad tillverkare och som utfärdas av en godkänd utfärdare. Vanliga utfärdare är Svensk Kassaservice och bankerna. Det förekommer även att större företag har tillstånd att utfärda sådana id-kort till sina anställda.

Det SIS-märkta id-kortet är den enda svenska allmängiltiga id-handling som en utlänning kan få, om man bortser från körkortet för vilket det ställs även andra krav för utfärdande, som t.ex. krav som är knutna till lämpligheten som förare. När det talas om att det är problem för utlänningar att få id-kort, är det alltså i första hand det SIS-märkta id-kortet som åsyftas.

Det SIS-märkta id-kortet är inte till någon del författningsreglerat. Statens inflytande över kortets utformning och utfärdande är mycket begränsat. Rätten att bestämma över id-kortets utformning och utfärdande ägs istället av andra aktörer, nämligen Swedish Standards Institute (SIS) och Det Norska Veritas AB (DNV).

SIS är en fristående ideell förening som har ett generellt uppdrag från staten att utforma standarder för en mängd olika områden, bl.a. för tillverkning av id-kort. DNV är ett privat företag som fått statlig ackreditering som certifieringsorgan inom många olika områden. DNV har förvärvat certifieringsrätten av SIS. Det innebär att tillverkare och utfärdare måste godkännas av DNV för att få tillverka och utfärda SIS-märkta id-kort. För tillverkare talar man om att det fordras *licens* och för utfärdare fordras det *tillstånd*.

Statens inflytande över dessa id-kort är alltså mycket begränsat på så sätt att det inte finns någon statlig reglering för hur SIS-märkta id-kort ska utformas eller utfärdas. De regler som istället gäller är dels SIS standard SS 61 43 14 och dels DNV:s särskilda bestämmelser SBC 151; se nedan.

SIS utformar visserligen standarder enligt ett statligt uppdrag, men föreningen lyder inte under staten på annat sätt än att det i och för sig står staten fritt att göra ändringar i uppdragsbeskriv-

ningen. Den svenska standardiseringsorganisationen är dock inte utformad på så sätt att staten kan detaljreglera specifika standarder. Snarare är systemet uppbyggt på så sätt att intressenter inom respektive bransch får bestämma sin standard. Staten kan i egenskap av aktör inom en bransch uttrycka sin åsikt, men denna behöver nödvändigtvis inte ha större tyngd än andras. Statens inflytande på området begränsas alltså till att omfatta ett generellt uppdrag till SIS om att utforma standarder.

Det SIS-märkta id-kortet innehåller bl.a. uppgifter om innehavarens namn, personnummer eller liknande, namnteckning, fotografi och eventuellt nationalitet samt uppgifter om id-kortets nummer, giltighetstid, certifieringsorgan samt utfärdare. Det ska vara angivet att det är certifierat av DNV samt ha ett SIS-märke.

2.5.2 Kort historik till den nuvarande ordningen

Under 1960-talet skedde en stark ökning av användandet av checkar som betalningsmedel. Parallellt med denna ökning skedde en betydande ökning av antalet checkbedrägerier. Det tillsattes en utredningsman i syfte att komma tillrätta med problemen. I utredningsdirektiven angavs bl.a. att nödvändiga åtgärder i första hand borde ske genom frivilliga överenskommelser mellan banker och branschorganisationer.⁴ Utredningsmannen avslutade utredningen 1971 med att konstatera att bankerna redan vidtagit de åtgärder som var nödvändiga – framförallt hade legitimationskontrollen skärpts och effektiviserats – och utredningsmannen menade därför att några ytterligare åtgärder inte behövdes. I branschöverenskommelsen rekommenderades bl.a. bankerna att tillse att deras checkräkningskunder senast den 1 januari 1973 hade ett id-kort som tillverkades av företaget AB ID-kort. Såväl bankerna och posten som andra företag kunde utfärda id-kortet.

AB ID-kort var ett bolag som bildades 1968 efter arbete av en arbetsgrupp bestående av representanter för bankorganisationerna, Rikspolisstyrelsen samt dåvarande Postverket. Syftet var att tillhandahålla ett säkrare id-kort än de då befintliga id-handlingarna. Bolaget kom sedan att ägas till hälften av staten och till hälften av bankerna. Enligt bolagsordningen skulle bolaget på affärsmässiga grunder utveckla, tillverka och marknadsföra identitets- och behörighetshandlingar samt för verksamheten nödvändig utrust-

⁴ Ds Fi 1975:7.

ning och material. Styrelsen bestod av representanter för ägarna samt en representant från Rikspolisstyrelsen.

Den samtida Körkortutredningen förordade i sitt betänkande⁵ att det nya körkortet som föreslogs skulle tillverkas av AB ID-kort enligt den av bolaget använda metoden för framställning av de legitimationshandlingar som posten och bankerna använde. Förslaget blev antaget och AB ID-kort började leverera körkort enligt avtal från och med 1973.

AB ID-kort var inte ensamt om att tillhandahålla marknaden id-kort. Ett företag som hette AB Rollfilm marknadsförde ett id-kort som bl.a. tillhandahölls företag och vissa företag som t.ex. Volvo gav egna id-kort till sina anställda. Bankerna hade därför inrättat en nämnd som skulle bedöma vilka andra id-handlingar som skulle anses vara likvärdiga med AB ID-korts kort. Detta kritiserades av bl.a. Rikspolisstyrelsen och dåvarande Bankinspektionen som menade att det istället borde inrättas ett mer opartiskt kontrollorgan. Finansdepartementet tog därför fram ett förslag⁶ till lag om identitetskontroll vid inlösen av check, enligt vilket Bankinspektionen skulle vara tillsynsmyndighet för tillverkning och utfärdande av id-kort. I lagförslaget reglerades även vilka id-handlingar som bankerna skulle godta vid identitetskontroller i samband med inlösen av checkar. Förslaget innebar bl.a. att id-kort som tagits fram och lanserats av andra tillverkare än AB ID-kort inte skulle få godtas. Förslaget blev dock inte verklighet bl.a. på grund av att dåvarande Näringsfrihetsombudsmannen i sitt remissvar framfört kritik mot att konkurrensen begränsades på området. Någon lagreglering av hur identitetskontrollen skulle gå till kom därför inte till stånd och det utsågs inte någon tillsynsmyndighet.

Det finns i dag visserligen regler om identifieringskontroll som gäller allmänt för banker m.fl., se avsnitt 6.2.2, men dessa regler är inte tillämpliga på ansökningar om id-kort. Det är alltså inte författningsreglat hur sådana handlingar ska tillverkas eller utfärdas.

De regler som istället finns härleds från den standard för id-kort som SIS utvecklat. Standarden har kommit till på initiativ av branschen, bl.a. Svenska Bankföreningen. Den första utgåvan kom ut 1981, efter det att det stod klart att ovan beskrivna förslag inte skulle bli verklighet.

⁵ SOU 1970:26, *Körkort och körkortsregistrering*.

⁶ Ds 1975:7.

2.5.3 Närmare om SIS inflytande

SIS är en fristående ideell förening med omkring 1 400 medlemmar från både den privata och den offentliga sektorn. SIS har (numera genom Sveriges Standardiseringsråd, SSR) regeringens uppdrag att utarbeta standarder inom de flesta områden. SIS är en del av de europeiska och globala nätverk som utarbetar internationella standarder. Det gäller framförallt det europeiska samarbetet CEN och det globala samarbetet ISO.

En standard kommer vanligtvis till genom ett initiativ från aktörer inom den aktuella branschen. SIS tar sällan eller aldrig eget initiativ till att en standard skapas. Den standard som gäller för id-kort är SS 61 43 14 och den har alltså tillkommit på bl.a. Svenska Bankföreningens initiativ.

SS 61 43 14 anger tekniska krav på certifierade id-kort. Id-korten och tillverkningstekniken ska utformas så att man uppnår ett mycket gott skydd mot bedrägerier genom obehörig tillverkning, ändring eller förfalskning. Standarden innehåller krav på bl.a. fotografiet, angivande av personuppgifter, teckensnitt, maskinläsbara media samt dispositionen av kortytan.

Att SIS har ett statligt uppdrag hindrar i och för sig inte marknaden att sätta sin tillit till någon annan standard. En grupp företag skulle exempelvis kunna komma överens om att bestämma en annan standard och enbart acceptera sådana id-kort. Men eftersom SIS standard har tillkommit just efter initiativ från branschen och då standarden sedan lång tid tillbaka har åtnjutit marknadens förtroende, kan man säga att det SIS-märkta id-kortet har en grundmurad ställning som den ledande icke myndighetskontrollerade id-handlingen i Sverige. Det finns knappast någon marknadsaktör som inte fäster tillit till denna id-handling.

SIS har sina rötter i Sveriges standardiseringskommission som bildades 1922 på initiativ av Sveriges Industriförbund. Stadgarna fastställdes av staten och arbetet bedrevs i princip på samma sätt som i dagens förening. Kommissionen fick i uppdrag att vara centralorgan för standardiseringsverksamheten inom landet och att företräda Sverige i det internationella standardiseringsarbetet. Verksamheten finansierades genom bidrag från staten och näringslivet. Kommissionen har under årens lopp även hetat Standardiseringskommissionen i Sverige och Standardiseringen i Sverige, vilket är upphovet till den nuvarande förkortningen SIS. Trots att för-

eningen i dag heter Swedish Standards Institute har den inarbetade förkortningen behållits.

Mot slutet av 1970-talet tog Svenska Bankföreningen m.fl. initiativ till att SIS tog fram en standard för tillverkning av id-kort, SS 61 43 14. Den första standarden kom som nämnts ut 1981. På den tiden var SIS även certifieringsorgan och den första certifieringen gjordes 1982. Standarden har getts ut i sju utgåvor. Den nu gällande utgåvan av standarden fastställdes 2004 med ett tillägg 2005.

Den 1 januari 2001 omorganiserades hela den svenska standardiseringsorganisationen på så sätt att huvudmannskapet för svensk standardisering överfördes från SIS till det nybildade Sveriges Standardiseringsråd, SSR, vars medlemmar är staten, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv, Svensk Handel och Svenska Bankföreningen. SSR har det yttersta ansvaret för fastställandet av Svensk Standard samt för att utse de organ som ska företräda Sverige internationellt. Det är rådet som mottar och fördelar de statliga medlen, men rådet har ingen egen anställd personal. Det operativa arbetet överläts istället till SIS.

Ursprungligen ingick det i SIS ansvar att kontrollera att standarden efterföljdes genom att certifiera de tillverkare och utfärdare som uppfyllde kraven. I samband med omorganisationen 2001 ändrades dock detta. Certifieringsansvaret ansågs ligga utanför SIS kärnverksamhet som är att utfärda standarder. Man menade att det vore bättre att överlåta åt någon annan att kontrollera att standarden efterföljs. Därför avyttrades en del av SIS som hette SIS Produktcertifiering AB och som ansvarade för certifieringen av bl.a. tillverkare av id-kort. Köparen DNV övertog därmed certifieringsrätten.

2.5.4 Närmare om DNV:s inflytande

DNV är ett internationellt företag som sysslar med riskhantering och affärsmässig certifiering. Historiskt har det framförallt handlat om säkerhet inom sjöfarten, men i dag bedriver företaget verksamhet inom en mängd olika områden. DNV har inom många områden ackrediterats som certifieringsorgan i Sverige av den statliga myndigheten Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC). DNV är emellertid inte ackrediterat när det gäller certifiering av utfärdande och tillverkning av id-kort.

En viktig del i arbetet är att bevaka att standarder följs. Som ett led i den bevakningen utfärdar DNV särskilda bestämmelser som delvis är tolkningar av de standarder som gäller inom respektive bransch och delvis är egna utfyllande regler. DNV:s särskilda bestämmelser för id-kort kallas SBC 151. Bestämmelserna utformas i samråd med en certifieringskommitté där branschföreträdare ingår. I kommittén för id-kort ingår DNV, Statens kriminaltekniska laboratorium, Svenskt Näringsliv, Posten AB, Svenska Bankföreningen, Finansinspektionen, SIS och Rikspolisstyrelsen. Det finns enligt uppgift tre licensierade tillverkare och omkring 1 800 utfärdare med tillstånd. De tre tillverkarna är XPon Card AB (tidigare AB ID-kort), Setec TAG AB samt ACSC International AB.

Genom förvärvet av SIS Produktcertifiering AB övertog DNV certifieringsrätten. Enligt de avtal som gällde vid tidpunkten för förvärvet fick utfärdarna SIS-märka id-korten. Allteftersom avtalen måste förnyas, vilket sker med några års mellanrum, skulle man övergå från ett SIS-märke till ett DNV-märke. SIS-märket ansågs dock så inarbetat att man ville behålla det. DNV och SIS kom därför överens om att utfärdarna även fortsättningsvis skulle använda sig av SIS-märket.

I praktiken har DNV genom det SIS-märkta id-kortet ett mycket stort inflytande över den enda allmänt accepterade id-handlingen i Sverige som inte är myndighetskontrollerad. Det råder visserligen näringsfrihet på så sätt att det står var och en fritt att tillverka, utfärda och marknadsföra id-kort enligt en egen standard. Men det är inte troligt att en sådan idé skulle leda till framgång med tanke på marknads stora förtroende för det SIS-märkta id-kortet. För det företag som vill börja tillverka eller utfärda allmängiltiga id-kort är det ett rimligt antagande att den enda framkomliga vägen är att bli godkänd av DNV. DNV dominerar således den privata marknaden för id-kort och DNV:s regler SBC 151 är därmed av central betydelse.

2.5.5 SBC 151

SBC 151 anger bl.a. vilka identifieringskrav som gäller vid utfärdande av SIS-märkta id-kort. Enligt dessa bestämmelser får id-kort utfärdas endast sedan beställaren på tillförlitligt sätt styrkt sin identitet. Som fullgod id-handling godtas svenskt körkort, svenskt

pass i vinröd bok samt av DNV certifierat tjänste- och id-kort, dvs. ett SIS-märkt id-kort. För att en sådan id-handling ska godtas krävs att den är giltig eller att giltighetstiden inte utgått tidigare än sex månader före beställningen av certifierat id-kort. Ett id-kort med samordningsnummer är inte tillräckligt. Inte heller anses utländska id-handlingar utgöra fullgod bevisning för beställarens identitet.

Om fullgod id-handling saknas krävs istället att beställaren uppvisar personbevis samt ett skriftligt intyg från en intygsgivare som är personligen närvarande vid beställningen. Vid utfärdande till person som är under 18 år krävs att intygsgivaren är målsman. Vad som gäller för ensamkommande asylsökande barn innan de får en vårdnadshavare utsedd framgår inte, men man kan antagligen utgå från att barnets gode man utsedd enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn kan vara intygsgivare. Det kan vara värt att notera att det inte finns någon uttrycklig regel som anger att endast släktingar kan vara intygsgivare.

Om det är fråga om en utlänning som saknar personnummer gäller vissa särskilda regler. Endast utländska medborgare som stadigvarande vistas i Sverige kan få id-kort om personnummer saknas. Troligen innefattas även statslösa. Kortets giltighetstid får inte understiga sex månader eller överstiga tre år. Beställaren ska uppge sitt samordningsnummer. Saknar beställaren sådant nummer ska istället födelsetiden anges. Vidare måste den beställare som saknar personnummer alltid uppvisa skriftligt intyg av en intygsgivare som är personligen närvarande vid beställningstillfället. Intygsgivare ska i dessa fall vara en arbetsgivare, en uppdragsgivare i Sverige eller någon annan som på motsvarande säkra sätt kan styrka identitet och vistelsetid i Sverige. Samordningsnumret ska styrkas med ett registerutdrag från Skatteverket eller med en id-handling som är godkänd i Sverige.

2.5.6 Förfarandet hos bankerna

I enlighet med SBC 151 ska varje bank ha egna föreskrifter som kompletterar bestämmelserna i SBC 151. Bankernas föreskrifter är inte offentliga, vilket försvårar för den enskilde att veta exakt vad som gäller, men viss allmän information lämnas ut. Generellt kan sägas att bankerna synes vara något mer restriktiva när det gäller möjligheterna att få id-kort genom ett intygsförfarande än vad som följer av SBC 151. SBC 151 anses ange en miniminivå till vilken det

är tillåtet att tillföra egna mer restriktiva regler. Vidare räcker det normalt sett inte med att en person blivit kund hos banken, utan bankerna kräver vanligtvis att kundrelationen pågått under en viss tid. Man pratar om principen om att känna sin kund. Det har t.ex. uppgetts att det kan vara rimligt att en ny kund skulle kunna få ett id-kort utfärdat av banken efter ett halvår. Men det kan variera i det enskilda fallet.

Vanligtvis går det till så att den som vill ha ett SIS-märkt id-kort ansöker hos den bank som han eller hon är kund i. Om personen i fråga inte är kund i en bank, eller om kundrelationen till banken inte anses tillräcklig av banken, kan han eller hon istället vända sig till Svensk Kassaservice. Förfarandet hos Svensk Kassaservice behandlas i nästa avsnitt.

En id-kortsansökan behandlas vanligtvis av en banktjänsteman på det kontor där ansökan lämnats in. Tjänstemannen prövar om banken har en tillräckligt god kännedom om kunden för att denne ska få ett id-kort. Kunden ska vidare uppfylla de krav som ställs i SBC 151 på att identiteten ska styrkas. Det förekommer att banker överhuvudtaget inte tillämpar ett intygsförfarande. I vart fall synes bankerna allmänt sett vara mer restriktiva i sin tillämpning av intygsförfarandet än vad som framgår av reglerna i SBC 151. Det innebär i så fall att den som inte redan har en id-handling utfärdad i Sverige har små möjligheter att få ett SIS-märkt id-kort oavsett hur länge han eller hon varit kund i banken. Enligt uppgift förekommer det å andra sidan att vissa utländska pass godtas som fullgod identitetsbevisning om personen i fråga har svenskt personnummer. Om kunden har haft en längre bankrelation med en annan bank är det i vissa fall även möjligt att få ett intyg från den andra banken som kan beaktas vid prövningen av kundkännedomen.

Avgiften för ett id-kort kan variera något från bank till bank, men en vanlig avgift är 300 kr. Det förekommer även att id-kortet tillhandahålls gratis, t.ex. i erbjudanden som riktar sig till yngre personer.

Handläggande banktjänsteman fattar sedan beslut vanligtvis tillsammans med en annan person som t.ex. kan vara kontorschefen. Det finns inga formella möjligheter till överklagande även om det är möjligt att i vanlig ordning vända sig till den utfärdande tjänstemannens närmsta chef om man vill framföra klagomål. Det finns inget system för återkallelse av utfärdade id-kort.

2.5.7 Särskilt om SIS-märkta id-kort utfärdade av Svensk Kassaservice

I likhet med bankerna har Svensk Kassaservice egna föreskrifter för utfärdande av id-kort. I januari 2007 ändrade man dessa föreskrifter på så sätt att kretsen av de som får intyga sökandens identitet förändrades något. Detta har haft särskilt stor betydelse eftersom Svensk Kassaservice – till skillnad från bankerna – betraktar alla i Sverige som sina kunder, vilket innebär att fler, för att inte säga alla, kan ansöka om id-kort hos Svensk Kassaservice. Förändringarna i föreskrifterna har alltså haft särskilt stor genomslagskraft. Det finns därför anledning att fördjupa sig något i dessa.

Staten har åtagit sig ett ansvar för att alla i Sverige ska ha tillgång till en grundläggande kassaservice. Åtagandet kommer till uttryck i lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice. Av förordningen (2005:882) om grundläggande kassaservice framgår att det är Posten AB (publ) som tillhandahåller dessa tjänster. Posten tillhandahåller tjänsterna genom det helägda dotterbolaget Svensk Kassaservice AB. Det är Posten som är certifierat av DNV att utfärda id-kort, vilket bolaget gör genom Svensk Kassaservice.

Svensk Kassaservice agerar som ombud för bankerna, dvs. man förmedlar betalningsuppdrag m.m. mellan en bank och dess kund. Svensk Kassaservice driver alltså inte någon egen bankverksamhet.

Den som ansöker om id-kort hos Svensk Kassaservice måste på vanligt sätt styrka sin identitet i enlighet med SBC 151, vilket innebär att de enda id-handlingar som räknas som fullgoda är svenskt pass med vinröd pärm, svenskt körkort eller SIS-märkt id-kort.

Sedan årsskiftet gäller som rutiner för Svensk Kassaservice utfärdande av id-kort att den som inte kan identifiera sig med en fullgod id-handling istället kan styrka sin identitet med hjälp av en nära släkting som intygsgivare. Släktskapet måste kunna styrkas. Intygsgivare kan vara förälder, make eller maka, myndigt barn eller registrerad partner. En sambo godtas inte som intygsgivare. Före årsskiftet var kretsen av godkända intygsgivare större. När man talar om att Svensk Kassaservice skärpt sina identifieringskrav, ska man komma ihåg att bolaget hela tiden ansett sig följa reglerna i SBC 151. Den förändring som skett sedan årsskiftet beror närmast på att det enligt bolaget har blivit mer riskfyllt att utfärda id-kort. Man menar att handeln med stulna identiteter ökat och att bedrägerier med falska identiteter blivit fler.

Riksdagen beslutade den 14 juni 2007 att Svensk Kassaservice ska avvecklas senast den 1 januari 2009 och att det statliga åtagandet istället ska uppfyllas genom att tjänsterna får upphandlas. Eftersom Posten är den som är certifierad av DNV finns möjligheten för Posten att fortsätta utfärda id-kort i egen regi. En förutsättning för detta är att bolaget bygger upp en ny infrastruktur för detta eftersom den befintliga strukturen föresviner i och med att Svensk Kassaservice avvecklas. Postens möjligheter att fortsätta utfärda id-kort behandlas mer i avsnitt 6.3.2.

3 Vissa identifieringsförfaranden av betydelse

3.1 Inledning

Det finns anledning att behandla vissa vanliga identifieringsförfaranden som en utlänning kan möta.

Det kanske vanligaste identifieringsförfarandet som en utlänning möter i Sverige förutom gränskontrollen är den identifiering som sker i samband med att frågan om uppehållstillstånd prövas. En del utlänningar har dock uppehållsrätt och behöver därför inte söka uppehållstillstånd. Istället ska utlänningen registrera sig och i samband med det ska utlänningen identifiera sig. Förfarandet som tillämpas när en utlänning har uppehållsrätt behandlas i avsnitt 3.2. Den identifiering som sker i samband med prövning av uppehållstillstånd behandlas i avsnitt 3.3.

Den utlänning som bosätter sig i landet ska folkbokföras och även i det sammanhanget måste utlänningen identifiera sig. Detta behandlas i avsnitt 3.4. Vidare är det av intresse att redogöra för den identifiering som sker i samband med att en utlänning söker svenskt medborgarskap, vilket redovisas i avsnitt 3.5.

3.2 Identifiering i samband med registrering av uppehållsrätt

EES-medborgare och deras familjemedlemmar har som utgångspunkt uppehållsrätt i Sverige, vilket bl.a. betyder att de inte behöver söka uppehållstillstånd för att komma hit. Detta gäller under förutsättning att de uppfyller vissa grundläggande krav på bl.a. försörjningsförmåga. EES-medborgare och deras familjemedlemmar ska kunna vistas i landet på i princip samma villkor som svenska medborgare. Om möjligheterna att vistas i landet

inskränks skulle det kunna strida mot gemenskapsrättsliga regler, som t.ex. rörlighetsdirektivet¹. Det är dock tillåtet att registrera de utlänningar som har uppehållsrätt.

En utlänning med uppehållsrätt ska registrera sig hos Migrationsverket om vistelsen i landet överstiger tre månader. EES-medborgarens familjemedlemmar får ett s.k. uppehållskort och EES-medborgaren ett registreringsbevis. Dessa handlingar utfärdas inte i syfte att användas som id-handlingar, utan de är endast tänkta att utgöra bevis för uppehållsrätten. Vanligtvis bör alltså handlingarna inte kunna användas som identitetsbevis. Däremot måste den som vill ha ett registreringsbevis eller uppehållskort identifiera sig. Migrationsverket får därvid kräva att sökanden visar upp pass eller id-kort samt andra handlingar som styrker uppehållsrätten, som t.ex. ett anställningsbevis. Familjemedlemmar som vill ha uppehållskort kan även vara tvungna att visa upp handlingar som styrker familjeanknytningen till den anhörige som är EES-medborgare. Den som inte uppfyller sin skyldighet att registrera sig kan vitesföreläggas. Rätten att vistas i landet med stöd av uppehållsrätten är dock inte beroende av registreringen. Även den utlänning som brutit i sin registreringskyldighet har rätt att vistas i Sverige med stöd av uppehållsrätten. Underlåtenhet att registrera sig får i sig inte utgöra skäl för utvisning.

3.3 Identifiering i samband med prövning av uppehållstillstånd

3.3.1 Inledning

Som utgångspunkt gäller att en utlänning som vill komma till Sverige ska ha sökt uppehållstillstånd innan han eller hon reser in i landet, om avsikten är att stanna i landet i mer än tre månader. En asylansökan, dvs. en ansökan om uppehållstillstånd av asylskäl, ska dock ske i Sverige. Förfarandet beträffande uppehållstillstånd av asylskäl och andra skyddsskäl behandlas närmare i nästa avsnitt.

En ansökan om uppehållstillstånd av andra skäl än skyddsskäl, som t.ex. anknytning eller arbete i landet, ska alltså göras innan man reser in i landet. Det innebär att utlänningen får invänta

¹ 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, EUT L 229, 29.06.2004, s. 35, rättad version.

Migrationsverkets beslut i det land där han eller hon befinner sig och att man där måste tillhandahålla de handlingar och annat som krävs för uppehållstillståndet. Kontrollen av sökandens identitet görs dels i samband med att ansökan lämnas in, dels i samband med att Migrationsverket handlägger ärendet i Sverige. Sökandens identitet kontrolleras alltså innan utlännningen kommer till Sverige.

3.3.2 Allmänt om asylförfarandet

Med asyl avses enligt svenska regler ett uppehållstillstånd som beviljas en utlännning därför att han eller hon är flykting. En utlännning kan också söka s.k. tillfälligt skydd eller skydd som s.k. skyddsbehövande i övrigt. För enkelhetens skull används i detta sammanhang begreppet asylsökande även för sådana ansökningar.

Huvudregeln om att en utlännning ska ha uppehållstillstånd före inresan gäller inte asylsökande. Typiskt sett är ju situationen i hemlandet sådan att flyktingen inte har möjlighet att ordna med det före avresan. De svenska reglerna är också utformade så att man bara kan söka asyl om man redan befinner sig i Sverige. Asylsökande har alltså vanligtvis inte något uppehållstillstånd när de reser in i landet. Istället gäller vissa andra regler.

Regler för hur den som söker asyl i Sverige ska tas omhand finns framförallt i utlänningslagen (2005:716), utlänningsförordningen (2006:97), lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) och förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. (FMA). Därutöver har Migrationsverket utfärdat föreskrifter, bl.a. Migrationsverkets föreskrifter (MIGRFS 2005:7) om Tillfälligt LMA-kort för utlännning i Sverige och dokument som intygar att innehavaren är asylsökande. Dessa regler omfattar en mängd olika mottagandeåtgärder, som gäller exempelvis boende och bistånd. Det som närmast är av intresse i detta sammanhang är dock de identifieringsåtgärder som vidtas och de handlingar som tillhandahålls av i första hand Migrationsverket.

3.3.3 Rutiner för identifiering av asylsökande

En asylansökan lämnas in hos Migrationsverket. Sökanden måste inställa sig personligen och lämna en första redogörelse för anledningen till att han eller hon söker asyl. Vid ansökningstillfället tar

man fotografi och fingeravtryck på sökanden som också får skriva sin namnteckning. Fingeravtrycket lagras digitalt enligt en internationell standard och skickas dels till EU:s databas för asylsökande inom EU och dels till Rikspolisstyrelsens nationella databas för asylsökande. Inom några timmar har man fått svar från båda databaserna om utlänningen sökt asyl vid något tidigare tillfälle. Databasen inom EU har varit i drift sedan januari 2003 och Rikspolisstyrelsens databas sedan 1997. Migrationsverket arbetar i vissa fall även med ett s.k. ansiktsigenkänningssystem, som kan jämföra olika bilder för att avgöra om bilderna utvisar samma person. Det finns i dagsläget inget internationellt samarbete som bygger på denna teknik. Inom EU arbetar man med att ta fram en gemensam databas för visum, VIS. En uppskattning är att mellan 80 och 100 miljoner personer kommer att registreras i systemet som kan bli en av världens största databaser. Migrationsverket driver ett projekt för att förbereda Sveriges anslutning. Syftet med VIS är bl.a. att underlätta kampen mot terrorism och illegal invandring. Målsättningen är att systemet ska kunna införas successivt under 2008.

Den fortsatta utredningen kan ske på olika sätt. Sökanden har med hjälp av sitt biträde huvudansvaret för att skälen för ansökan utvecklas. I de fall skälen i bitrådets inlägga tillsammans med andra dokument ger en klar bild över omständigheterna i ärendet kan beslut tas på handlingarna. I andra fall kallas utlänningen till ett andra mötestillfälle för en mer ingående asylutredning. Identitetsutredningen är en del av denna utredning. En handläggare intervjuar utlänningen och ställer frågor som inte bara har direkt betydelse för asylbehovet utan även kontrollfrågor i syfte att klargöra sökandens identitet. Det kan exempelvis vara allmänna frågor om den region där sökanden uppger sig ha varit bosatt, om skolgång, arbete, familj, etc. Migrationsverket har upprättat en omfattande databas med länderinformation, kallad LIFOS, som varje handläggare och beslutsfattare använder sig av vid granskningen av sökandens uppgifter. Det kan i utredningen också bli aktuellt med en språkanalys, som genomförs av en specialist på det språk och den dialekt som invånare i den aktuella regionen talar. Om det är fråga om en underårig sökande förekommer det att man även genomför en läkarundersökning för att fastställa sökandens ålder. De handlingar som sökanden presenterar analyseras. Sökanden kan föreläggas att inkomma med ytterligare handlingar om det kommer fram att sådana finns.

Inom asylrätten är det en grundläggande princip att det är den asylsökande som ska göra sitt behov av skydd sannolikt. Detta inbegriper även att sökanden måste göra sin identitet sannolik². Det primära är naturligtvis att klargöra om sökanden är i en sådan situation att han eller hon måste få skydd i Sverige och ett sådant behov kan även en person med obekräftad identitet ha. Det förekommer alltså att uppehållstillstånd beviljas personer vars identitet inte är styrkt.

3.3.4 LMA-kort m.m.

Enligt 2 b § FMA ska Migrationsverket inom tre dagar efter det att en utlänning sökt asyl förse honom eller henne med ett dokument som intygar att innehavaren är asylsökande. För att klara den korta tidsfristen tillhandahåller verket sökanden först ett s.k. asylkvitto. Därefter får sökanden ett s.k. LMA-kort. Syftet med kortet är i första hand att sökanden ska kunna bevisa att han eller hon är asylsökande i landet.

LMA-kortet kan inte användas som id-handling allmänt i samhället. Kortet kan dock 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 alltså kortet som en form av id-handling. Det är oklart i vilken omfattning kortet även godtas i andra sammanhang. Det är naturligtvis upp till var och en att avgöra om man anser identiteten tillräckligt styrkt genom detta kort. Banker godtar inte LMA-kortet som id-handling. På kortet står det dessutom uttryckligen att personens identitet inte alltid är fastställd och att kortet därför inte kan användas som ett vanligt id-kort.

De uppgifter som samlats in vid ansökningstillfället läggs upp på LMA-kortet. Enligt Migrationsverkets föreskrifter ska kortet innehålla fotografi på sökanden, uppgift om sökandens status (exempelvis asylsökande) samt uppgifter om utlänningens namn och övriga uppgifter som finns i Migrationsverkets centrala utlänningsdatabas. LMA-kortet innehåller även sökandens namnteckning samt uppgift om sökandens längd och språk.

² Jämför Migrationsöverdomstolens avgöranden MIG 2006:1, MIG 2007:9 och MIG 2007:12.

Migrationsverket beslutar om utfärdande av LMA-kort. Kortet gäller i tre till sex månader. Kortet lämnas som huvudregel ut till innehavaren personligen. Samtidigt ska tidigare utfärdat LMA-kort lämnas tillbaka. Föräldrar eller behörig ställföreträdare ska kvittera ett minderårigt barns LMA-kort och ansvara för detta. Barnet ska vara närvarande när kortet lämnas ut.

I undantagsfall får LMA-kort, som en utlänning av särskilda skäl inte kan hämta på mottagningsenheten, sändas med post som rekommenderad försändelse. Sådana särskilda skäl kan t.ex. vara handikapp eller sjukdom. Den rekommenderade försändelsen ska innehålla kvittensunderlag, frankerat svarskuvert och information om att det ”gamla” kortet ska återlämnas med den undertecknade kvittensen.

Enligt Genèvekonventionen³ har personer som beviljats flyktingstatus rätt att få ett resedokument, vilket finns reglerat i 4 kap. 4 § utlänningslagen och 2 kap. 7–10 §§ utlänningsförordningen. Det finns en gemenskapsrättslig överenskommelse om hur sådana resehandlingar upprättas. Därutöver gäller i Sverige enligt 2 kap. 12 § utlänningsförordningen att en utlänning som inte har någon handling som gäller som pass och som saknar möjlighet att skaffa en sådan handling, kan ansöka om ett s.k. främlingspass som utfärdas av Migrationsverket. Denna handling kan användas som resehandling. Den som vill ha ett främlingspass måste inställa sig personligen och fylla i ett särskilt ansökningsformulär samt ett s.k. passunderlag. Sökanden ska bevisa att han eller hon inte kan få ett pass i hemlandet eller i det land där sökanden har uppehållstillstånd. Till ansökan ska även bifogas handlingar som styrker identiteten, eventuella bevis på uppehållstillstånd samt ett personbevis. Beviskraven för att anse identiteten styrkt är desamma som i asylärenden. Om sökanden inte kan styrka sin identitet antecknas detta i passet. Migrationsverket tar det fotografi som används till passhandlingen. Främlingspasset gäller i högst fem år. Utlandsmyndigheter kan utfärda provisoriska främlingspass som normalt gäller i högst sex månader och för en inresa.

³ FN:s konvention den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1954:55) och dess tilläggsprotokoll, New York-protokollet, av den 31 januari 1967 (SÖ 1967:45).

3.4 Identifiering i samband med folkbokföring

En person som fått uppehållstillstånd i Sverige kan få bli folkbokförd i landet förutsatt att han eller hon i övrigt uppfyller folkbokföringskraven, vilka framförallt går ut på att personen ifråga kan antas regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år. Folkbokföringssystemet regleras främst av folkbokföringslagen (1991:481) och folkbokföringsförordningen (1991:749). Det är Skatteverket som beslutar i folkbokföringsärenden.

Den som vill bli folkbokförd första gången måste inställa sig personligen vid ett skattekontor. Sökanden ska lämna sina uppgifter på en särskild blankett, det gäller bl.a. uppgifter om sökandens namn, födelsetid, civilstånd, kön, medborgarskap, adress och familj. Ansökan ska vara undertecknad av sökanden. Sökanden måste också – så långt som möjligt – styrka uppgiften om sin identitet, företrädesvis med hemlandspass eller annan liknande handling, men även ett fotoförsett uppehållstillstånd godtas som identitetsbevis för den som saknar pass.

Efter det att ansökan lämnats in granskas denna av en handläggare som fattar beslut utifrån de uppgifter som lämnats. Skatteverket godtar som utgångspunkt endast bestyrkta uppgifter som sökanden lämnar, men det förekommer att verket utreder vissa frågor ytterligare. Sådan ytterligare utredning kan bl.a. förmedlas av information ifrån Skatteverkets länderinformation som varje handläggare har tillgång till, exempelvis frågor rörande giltighet av födelse- och vigselsattester.

Inom folkbokföringen registreras även uppgifter om den sökandes familjerelationer, framförallt föräldrar och barn. Som regel krävs att relationen är styrkt med födelseattest eller annan godtagbar handling.

Skatteverket gör visserligen en egen identitetsbedömning, men vanligtvis räcker det med de uppgifter som legat till grund för uppehållstillståndet. Skatteverket gör egentligen inte någon egen bedömning av de omständigheter som föranlett beslutet om uppehållstillstånd vilket inkluderar de identitetsuppgifter som framgår av tillståndet. Ofta har Migrationsverket kunnat fastställa personens identitet utifrån pass och andra tillgängliga handlingar. Många personer, särskilt asylsökande, saknar emellertid helt identitetshandlingar. Myndigheterna har då endast personens muntliga och obestyrkta uppgifter att gå efter. Uppgifterna kan senare komma

att ändras om t.ex. en registrerad födelsetid har visat sig vara felaktig.

3.5 Identifiering i samband med svenskt medborgarskap

En utlänning som bott i landet tillräckligt länge kan bli svensk medborgare. För att få svenskt medborgarskap måste sökanden ha permanent uppehållstillstånd i Sverige och haft hemvist här sedan två år i fråga om nordiska medborgare, sedan fyra år i fråga om den som är statslös eller flykting, och sedan fem år i fråga om övriga utlänningar. Utlänningen måste kunna styrka sin identitet. Slutligen gäller som förutsättning att sökanden haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt. Den som tidigare varit svensk medborgare eller som är gift eller sambo med en svensk medborgare kan i vissa fall beviljas svenskt medborgarskap även om de ovan angivna kraven inte är uppfyllda. För EES-medborgare gäller inte kravet på permanent uppehållstillstånd.

En ansökan om medborgarskap ska göras skriftligen på ett särskilt formulär med intygande på heder och samvete att lämnade uppgifter är riktiga. Personbevis eller liknande handling ska bifogas.

Identiteten styrks vanligtvis genom pass eller id-handling som utfärdats av behörig myndighet i det tidigare landet. Handlingens utformning eller kvalitet får enligt praxis inte vara av för enkel beskaffenhet. Migrationsverket gör en utredning om det råder osäkerhet om en viss handling, bl.a. kan man låta undersöka handlingen hos Statens kriminaltekniska laboratorium. En ytterligare förutsättning är att handlingen utfärdats i samband med en personlig inställelse. Ett särskilt identitetsintyg som utfärdats av medborgarskapslandets ambassad godtas som bevisning under samma förutsättningar som ett pass. Däremot godtas inte födelseintyg, dopattest, vigselbevis, betyg och körkort som tillräckligt identitetsbevis.

Om sökanden saknar godtagbara id-handlingar kan en nära anhörig styrka identiteten. Som nära anhörig räknas endast maka/make, föräldrar, vuxna barn och syskon. Relationen mellan makar ska dessutom ha funnits före ankomsten till Sverige. Den anhörige måste vara svensk medborgare och måste också själv

kunna identifiera sig med en godtagbar svensk id-handling. Även relationen ska kunna bevisas.

Som huvudregel gäller alltså att en utlänning måste styrka sin identitet för att kunna bli svensk medborgare. I undantagsfall kan dock medborgarskap beviljas ändå, nämligen om sökanden sedan minst åtta år har hemvist här i landet och gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig. Vid en prövning enligt undantagsregeln beaktas framförallt dels trovärdigheten i de uppgifter som sökanden lämnat, dels anledningen till att sökanden inte kan styrka sin identitet. Bl.a. ska sökande ha gjort vad som skäligen kan krävas för att få fram en godtagbar id-handling.

Det är i första hand Migrationsverket som prövar medborgarskapsärenden. Verket handlägger 25–30 000 ansökningar varje år. I vissa ärenden rörande nordiska medborgare fattar länsstyrelsen beslut. Besluten får överklagas till migrationsdomstol. Migrationsdomstols beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen. Det finns särskilda regler för s.k. säkerhetsärenden.

4 Närmare om det aktuella problemet

4.1 Inledning

I utredningsdirektiven beskrivs i allmänna ordalag att det i vissa fall är svårt för personer som inte är svenska medborgare att få id-kort. Det anges inte närmare vilken eller vilka grupper av utlänningar som berörs av problemet.

I den riksdagsdebatt¹ som föregick utredningens tillsättande diskuterades vissa exempel där utlänningar haft problem med att få id-kort. Ett av exemplen var utbytesstudenter från andra EU-länder. Ett annat exempel som nämndes var finska medborgare inflyttade till Sverige efter årsskiftet.

Problemet har även uppmärksammats av media. Det har t.ex. rapporterats om utlänningar som har giltiga pass från hemlandet, svenskt uppehållstillstånd, svenskt personnummer och svenskt personbevis, men som inte kan få ett id-kort utfärdat i Sverige. Andra exempel som lyfts fram är personer som inte kunnat använda intygsgivare. Den bild som beskrivits i media stärker uppfattningen av att många utlänningar i Sverige har problem med att få id-kort.

I utredningsdirektiven uppges att avsaknaden av id-kort kan vara ett problem i kontakten med viktiga funktioner i samhället, som t.ex. apotek, sjukvård, bank och post. Förmodligen innebär detta omfattande svårigheter. I riksdagsdebatten har det anförts att det kan medföra problem med allt från att hyra videofilm till att skaffa telefon eller ordna bostad. När problemet uppmärksammats i media, har även andra exempel på problem nämnts, som t.ex. att hämta ut rekommenderade brev på posten eller att köpa vin på systembolaget. Ett rimligt antagande är emellertid att det svåraste

¹ Interpellationerna 2006/07:324 och 335, riksdagens protokoll 2006/07:82 19 §. Se även statsrådet Nyamko Sabunis svar (Dnr IJ2007/1413) på fråga 2006/07:947.

problemet med att inte ha ett id-kort vanligtvis bör vara att man inte får öppna ett bankkonto, vilket medför att man inte får tillgång till de grundläggande betaltjänsterna i samhället.

Utöver den allmänna information som beskrivits ovan har utredningen även tagit del av andra källor till information om hur problemet närmare kan se ut. Det gäller särskilt anmälningar till Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) och information som inkommit till Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt till Finansinspektionen. Detta redovisas i avsnitt 4.2–4.4. Även Vägverket har fått motta klagomål som det finns anledning att närmare redovisa; se avsnitt 4.5. Kriminalvården har inkommit med en särskild skrivelse som redovisas i avsnitt 4.6. Utredningen har därutöver frågat Migrationsverket och Konsumentverket; se avsnitt 4.7 och 4.8. Kommerskollegiums synpunkter redovisas i avsnitt 4.9. Andra källor till information som är värda att lyfta fram är de klagomål som kommit in till Konsumenternas Bank- och Finansbyrå samt till Nordiska ministerrådets informationstjänst. Detta görs i avsnitt 4.10 och 4.11.

Det bör slutligen nämnas att en del privatpersoner vänt sig direkt till utredningen och de problem som beskrivits i dessa samtal följer de mönster som i övrigt framkommer i detta kapitel.

4.2 Ombudsmannen mot etnisk diskriminering

DO har avgjort några ärenden som rört de bestämmelser som gällde hos Svensk Kassaservice fram till och med den 31 december 2006. I dessa enskilda ärenden ansåg DO att då gällande regler – det var främst fråga om intygsförfarandet – inte var diskriminerande.

DO har även fått in anmälningar under 2007, dvs. efter det att Svensk Kassaservice ändrat sina regler. Några av dessa beskrivs kortfattat i det följande.

I ett ärende beskriver en svensk medborgare hur hans thailändska sambo, som har uppehållstillstånd i landet och som både studerar och arbetar, inte kan hämta ut sin lön för att hon inte har id-kort. De har även försökt att öppna ett ICA-konto, men eftersom ICA skickar kortet med rekommenderat brev måste man identifiera sig hos Posten för att få hämta ut kortet. Det thailändska passet accepteras inte som identitetsbevis. Vare sig banker eller Svensk Kassaservice vill utfärda id-kort. Mannen anför

att systemet enligt hans åsikt tvingar människor att arbeta ”svart” för den typen av arbetsgivare som betalar ut lönen kontant.

I en annan anmälan uppger en man att han är chilensk medborgare som bott i Sverige i 20 år med permanent uppehållstillstånd och att han fått problem efter det att hans id-kort blivit stulet. När han försökte få ett nytt hos Svensk Kassaservice fick han beskedet att hans chilenska pass inte var tillräcklig identitetsbevisning och att hans bror – som är svensk medborgare med svenskt pass – inte kunde godkännas som intygsgivare eftersom deras släktskap inte framgick av personbevisen. De enda släktingar som skulle godtas var mannens föräldrar som dock fortfarande bor i Chile.

I ett liknande fall uppger en litauisk läkare att han flyttat till Sverige för ett drygt år sedan och att han fått svensk läkarlegitimation men inte svenskt id-kort. Hans syster som bott i landet i flera år godtas inte som intygsgivare. Ytterligare en annan person, som flyttat hit från USA och som bott i Sverige i tre år, berättar om en liknande situation.

4.3 Sveriges Kommuner och Landsting

Under 2006 och 2007 har SKL blivit kontaktat av många kommuner som har problem med att nyanlända utlänningar inte kan få id-kort. Även bankkontor har kontaktat SKL.

Kommunerna har kommit i kontakt med problemet genom att de ansvarar för introduktionen av asylsökande och vissa av deras anhöriga. Syftet med introduktionsverksamheten är att introducera personerna i samhället och ge dem förutsättningar till egenförsörjning genom arbete eller studier. Asylsökande och deras anhöriga som deltar i introduktion har rätt till ersättning från kommunen i form av särskild introduktionsersättning eller försörjningsstöd. När personer inte kan öppna bankkonton pga. att de inte kan styrka sin identitet uppstår problem både för kommuner och individer. Kommunen kan inte betala ut någon ersättning på brukligt sätt och för individen blir det komplicerat eller omöjligt att få ut sin ersättning. Kommuner har rapporterat om att introduktionen har blivit lidande av det merarbete som det innebär för introduktionshandläggare att hitta olika lösningar när det gäller utbetalning av introduktionsersättningen eller försörjningsstöd.

Nedan följer några exempel på hur kommunerna har löst situationen.

I en kommun går det till så att flyktingkonsulenten i stället för att sätta in personens introduktionsersättning på bankkonto skickar pengarna på en postutbetalning. Utlänningen måste ta med denna avi till flyktingenheten för att få en stämpel och en underskrift av sin flyktingkonsulent, som på så sätt bekräftar att pengarna utbetalas till rätt person. Denna lösning bygger på en tillfällig överenskommelse med Svensk Kassaservice som innebär att Svensk Kassaservice har kopior på flyktingkonsulenternas namnteckningar, med vilka man kan jämföra namnteckningarna på utlänningarnas postutbetalningar. Denna tillfälliga lösning skapar extra arbetsbelastning för både de enskilda flyktingkonsulenterna och flyktingenhetens reception. I de fall där den ordinarie flyktingkonsulenten inte är i tjänst finns ingen på flyktingenheten som kan bekräfta identiteten då personen inte är igenkänd av någon annan på enheten, vilket skapat frustration hos de berörda personerna.

I vissa kommuner går banker med på att utfärda id-kort om handläggare inom kommunens flyktingmottagning går i god för att utlänningens uppgivna identitet är riktig. Sådana lösningar sätter kommunens personal i en besvärlig sits, då de ofta inte kan veta med säkerhet att den uppgivna identiteten är den rätta.

I en kommun var man tvungen att bygga upp en checkhantering inom den förvaltning som ansvarar för introduktionen. Någon sådan fanns inte tidigare eftersom introduktionen i kommunen inte organisatoriskt tillhörde socialförvaltningen. Checkhantering var den enda betalningsform som godtogs av den bank som kommunen använder. En konsekvens av detta är att berörda personer måste ha alla sina pengar i plånboken (med rånrisk och liknande) och att de får betala stora summor i avgifter för att betala sina räkningar.

När det gäller kontakten med apotek är problembilden en annan. Av 22 § läkemedelslagen (1992:859) följer en skyldighet att säkerställa att läkemedel lämnas ut till rätt person. I många fall krävs därför att personen i fråga kan uppvisa en id-handling. Detta gäller särskilt vid uthämtning av elektroniskt förskrivna läkemedel samt av s.k. särskilda läkemedel som t.ex. omfattar vissa smärtstillande mediciner och sömnmedel. Att inte ha någon id-handling kan alltså innebära problem i kontakten med apotek. Det är angeläget att var och en kan få de läkemedel som han eller hon ordinerats som ett led i den medicinska behandlingen. SKL har

under en längre tid varit uppmärksam på detta problem och har fört en dialog med Apoteket AB, men man har ännu inte nått en lösning.

Liknande problem finns inom hälso- och sjukvården. Behandlande personal ska föra patientjournal, där åtgärder rörande patienten ska antecknas. Av patientsäkerhetsskäl måste samtliga anteckningar föras in i rätt patientjournal. Om vårdgivaren gör anteckningar i fel journal kan det leda till felbehandling, vilket kan vara direkt livshotande. För att minimera riskerna måste patienterna därför kunna identifiera sig. Visserligen godtas ofta LMA-kort, men sådana kort innehas bara av asylsökande. Även främlingspass godtas ofta, men många utlänningar saknar sådana handlingar.

4.4 Finansinspektionen

Finansinspektionen har under 2007 mottagit ett mindre antal klagomål från personer som nekats inlåning på konto på grund av att personen har ett utländskt pass. Det har också inkommit klagomål från personer som har en id-handling från t.ex. ett land inom EU, men som nekats inlåningskonto för att de saknat svenskt personnummer. Av lagen (1995:1571) om insättningsgaranti följer att ett institut som erbjuder sig att ta emot insättningar också är skyldig att ta emot insättningar från var och en om det inte finns särskilda skäl mot detta. Exempel på särskilda skäl kan till exempel vara lagliga hinder, tidigare misskötsel eller att personen har agerat ohederligt mot institutet. Vidare ska enligt lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt en identitetskontroll utföras när en bank eller annat institut inleder en affärsförbindelse med en person. Även vid vissa typer av betalningsöverföringar ska en identitetskontroll göras.

I de flesta klagomål som Finansinspektionen mottagit har banken ansett att det utländska passet inte varit tillförlitligt och inlåning har därmed nekats. Finansinspektionen har också fått klagomål från utlandsbosatta svenska medborgare som saknar svenskt pass, och som därmed inte kunnat ta ut banktillgodohavanden i Sverige. Skälen anges ofta vara att en identifiering i enlighet med penningtvättslagstiftningen inte kan ske. Det har också uppkommit situationer där en person fått möjlighet att öppna inlåningskonto genom att identifiera sig med ett utländskt

pass, men sedermera blivit nekad att ta ut pengarna från kontot då passet inte ansetts utgöra en godkänd legitimationshandling.

4.5 Vägverket

EU-kommissionen har mottagit ett klagomål från en tysk medborgare boende i Sverige angående vilka id-handlingar som krävs i samband med erläggande av prov för att få svenskt körkort. Mannens son genomförde teoriprovet och körprov under våren 2006. Vid dessa tillfällen skulle sonen på uppmaning styrka sin identitet, men hans tyska pass godtogs inte som identitetsbevis. Istället tvingades han ta hjälp av sin pappa som har svenskt körkort och som kunde intyga identiteten. Mannen uppger att hans son känner sig kränkt över att hans tyska pass – som utfärdats enligt samma europeiska säkerhetsstandard som det svenska – anses mindre värt än ett svenskt pass och att han upplever det som en diskriminering som strider mot gemenskapsrättsliga regler och andra internationella åtaganden.

Klagomålet har föranlett kommissionen att inleda en undersökning. I en begäran om att Sverige ska yttra sig i frågan anför kommissionen att det förefaller som att de svenska reglerna gör det mycket svårt för icke-svenska unionsmedborgare som uppehåller sig i Sverige att få svenskt körkort, eftersom id-kort eller pass som utfärdats av den medlemsstat där de har sitt ursprung inte godtas som identitetsbevis, trots att sådana handlingar enligt gemenskapsrätten ska vara tillräckliga för att innehavaren ska kunna uppehålla sig i Sverige. I det svenska svaret hänvisas bl.a. till de höga säkerhetskrav som måste ställas på utfärdande av körkort samt till att regeringen tillsatt Id-kortsutredningen.

4.6 Kriminalvården

Kriminalvården har kommit in med en skrivelse till utredningen i vilken myndigheten uppger att den kommit i kontakt med problem som orsakats av att Svensk Kassaservice skärpt sina regler för utfärdande av id-kort. Kriminalvårdens synpunkter redovisas i det följande.

En viktig del av Kriminalvårdens arbete är att förbereda myndighetens klienter för tillvaron utanför anstalten. Anpassningsarbetet

innebär bl.a. att förmå klienten att ta erforderliga kontakter med myndigheter och andra samhälleliga organ. Många av klienterna saknar dock id-kort och detta innebär problem i kontakten med t.ex. sjukvård, apotek, bank och post. Avsaknaden av id-kort kan även innebära problem i samband med permissioner, eftersom permittenter ibland åläggs en anmälningsskyldighet hos polisen, vilket försvåras om personen ifråga saknar id-handling.

Kriminalvården hade tidigare en möjlighet att hos Posten intyga en viss intagens identitet, men denna möjlighet försvann i och med att Posten införde nya regler den 1 januari 2007. Det finns både svenska och utländska klienter som saknar sådana anhöriga som får intyga identiteten enligt de nya reglerna. Möjligheterna att använda pass är begränsade för personer som avtjänar fängelsestraff. För svenska medborgare återstår visserligen möjligheten att skaffa nationellt id-kort, vilket dock enligt Kriminalvårdens uppfattning inte är en lämplig id-handling för myndighetens klienter eftersom det nationella id-kortet kan användas som resehandling. Kriminalvården har därför i yttrande till Justitiedepartementet den 27 augusti 2007 föreslagit att motsvarande bestämmelser om återkallande av pass införs även beträffande nationella id-kort.

Kriminalvården menar alltså att det förekommer att såväl svenska som utländska medborgare saknar möjlighet att få någon id-handling. Kriminalvården har framfört synpunkten att om Id-kortsutredningen föreslår att det införs ett nytt id-kort bör detta kort inte avgränsas till endast en viss krets personer. Det är enligt myndighetens uppfattning inte lämpligt med hänsyn till den personliga integriteten att en person kan identifieras som tillhörande en viss grupp på grund av att han eller hon har ett visst id-kort. Kriminalvården anser därför att id-kortet bör få utfärdas till envar. Kriminalvården föreslår även att myndigheten får möjlighet att intyga sina klienters identitet vid utfärdandet av id-kort. Slutligen föreslår Kriminalvården att det införs en sekretessbestämmelse som skyddar uppgifterna om intygsgivaren.

4.7 Migrationsverket

Migrationsverket ansvarar för mottagandet av asylsökande. Den tid under vilken en utlänning är asylsökande ska vara en begränsad tid under vilken asylansökan prövas och då vederbörande inte har samma rättigheter som efter det att uppehållstillstånd lämnats,

samtidigt som han eller hon är omhändertagen på ett annat sätt än därefter. Under tiden för asylprövningen är identifieringsproblemen i samhället inte så stora enligt verkets uppfattning. Det finns dock vissa problem.

Migrationsverket utfärdar visserligen LMA-kort som i flera sammanhang godtas som identitetsbevis, men problem uppstår framförallt när det gäller utbetalning av den asylsökandes dagssättning och särskilda bidrag. Utlänningen får sällan eller aldrig öppna bankkonto, vilket innebär att det i princip inte är möjligt att överföra pengar till personen i fråga på annat sätt än en kontant utbetalning, vilket knappast är ett realistiskt sätt att hantera utbetalningar. Migrationsverket har därför utvecklat ett samarbete med ICA, enligt vilket verket gör sina utbetalningar till konton i ICA Banken AB som öppnats i verkets namn. Enskilda asylsökande får sedan disponera ett konto och ett tillhörande bankkort enligt vissa inskränkande regler som verket och ICA ställt upp. Migrationsverket kan spärra kontot och kortet samt begränsa antalet uttag i uttagsautomater. Kortet är normalt spärrade för uttag hos andra finansiella institut och kortet kan inte användas utomlands. Migrationsverket får löpande följa de transaktioner som sker på kontot. Det nuvarande avtalet mellan Migrationsverket och ICA löper ut den 31 mars 2008.

4.8 Konsumentverket

Konsumentverket har uppgett att i den mån de fått in klagomål från allmänheten som berör det nu aktuella problemet har de hänvisat de enskilda till andra myndigheter eller liknande, eftersom dessa frågor inte tillhör verkets verksamhetsområde.

4.9 Kommerskollegium

Kommerskollegium är central förvaltningsmyndighet för utrikes-handel och handelspolitik och kontaktpunkt för handelshinder och andra problem med den fria rörligheten på den inre marknaden. Kommerskollegium har tagit emot klagomål från EU-medborgare avseende svårigheterna att legitimeras sig i Sverige utan svenska id-handlingar. Med anledning av detta har Kommerskollegium skrivit ett yttrande till bl.a. Finansinspektionen, Svenska Bankföreningen

och Svensk Kassaservice. I yttrandet föreslås att pass som utfärdats av ett land inom EES och som har en likvärdig säkerhetsnivå som det svenska passet ska godkännas vid legitimering i samband med en ansökan om id-kort. Kommerskollegium har därvid gjort gällande att reglerna i annat fall kan anses diskriminerande och hindrande den fria rörligheten.

4.10 Konsumenternas Bank- och Finansbyrå

Konsumenternas Bank- och Finansbyrå är en stiftelse vars styrelse är tillsatt av Finansinspektionen, Konsumentverket, Svenska Bankföreningen, Fondbolagens Förening och Svenska Fondhandlareföreningen. En av byråns viktigare uppgifter är att fånga upp konsumentproblem i frågor som rör bl.a. bank och fondbolag samt sammanställa och redovisa dessa problem för myndigheter och företag.

Byrån har i några fall blivit uppmärksam på att det är ett problem för vissa att skaffa id-kort. Detta har framkommit indirekt genom att det framförts klagomål till byrån av konsumenter som nekats att öppna bankkonton på grund av de hårda krav som där ställs på identifiering av kunden. Identifieringskravet medför problem främst på grund av att konsumenterna ofta bara kan förete "fel" typ av identitetshandling (många gånger ett utländskt pass). Ett exempel som beskrivs är en utländsk medborgare med uppehållstillstånd och hemlandspass som inte kan öppna bankkonto eller skaffa id-kort eftersom han saknar sådana närstående släktingar som kan intyga hans identitet. Han uppger att han upplever det som ett "moment 22", eftersom han måste kunna fungera i landet innan han, förhoppningsvis, blir svensk medborgare, men att han inte kan sköta sin ekonomi och andra förehavanden under tiden på grund av att han inte kan få något id-kort.

4.11 Nordiska ministerrådets informationstjänst

Nordiska ministerrådets informationstjänst, Hallå Norden, har hört av sig till utredningen och uppgett att även Nordiska ministerrådet fått ta emot klagomål från allmänheten. Ett exempel som beskrivs är en isländsk universitetsstudent som är född i Sverige och som har haft svenskt personnummer sedan födseln,

men som trots sitt isländska pass inte kan få öppna ett bankkonto eller få en id-handling som utfärdats i Sverige. Islänningen, som inte har någon familj i Sverige, frågar sig om man verkligen inte kan öppna ett bankkonto utan att vara svensk medborgare.

5 Internationell utblick

5.1 Id-kort

Utredningen har inhämtat information om förhållandena inom EU och i Norge bl.a. med hjälp av Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Fjorton länder har svarat: Norge, Danmark, Finland, Litauen, Storbritannien, Tjeckien, Österrike, Ungern, Italien, Slovenien, Rumänien, Bulgarien, Grekland och Malta.

Av svaren framgår att det är vanligast att det är polisen eller en annan myndighet som utfärdar id-kort. Vissa länder utfärdar inte id-kort till utlänningar. De flesta länder tycks anse att det inte finns något problem för utlänningar att få id-kort. I bl.a. Norge och Storbritannien finns det förslag om att det ska införas allmängiltiga id-kort för egna och utländska medborgare bosatta i landet.

Ländernas svar redovisas i det följande.

Norge

Det finns ett förslag¹ om att ett nationellt id-kort ska införas i Norge. Enligt förslaget ska norska medborgare samt alla som är registrerade i norska motsvarigheten till folkbokföringsregistret, Folkeregisteret, ha rätt att ansöka om ett sådant kort. Det innebär alltså att även utländska medborgare kommer att omfattas. Enligt förslaget ska polisen ansvara för id-kortet. Tanken är att man ska tillämpa det utfärdandeförfarande som gäller för pass och att man ska använda den befintliga infrastruktur och personal som polisen har. De viktigaste id-handlingar som för närvarande utfärdas av norska myndigheter är pass och körkort. På motsvarande sätt som i

¹ Slutrapport februari 2007, Nasjonalt ID-kort, Justis- og Politidepartementet.

Sverige utfärdar norska banker id-kort. Förutsättningarna för att få ett sådant id-kort synes vara i princip desamma som i Sverige.

Danmark

Staten utfärdar inte allmängiltiga id-kort, som t.ex. nationella id-kort. Utlänningar får uppehållstillstånd och ett s.k. uppehållskort som dock inte kan användas som en allmängiltig id-handling. Enligt uppgift förekommer det dock att uppehållskortet kan accepteras av bl.a. banker och företag som säljer på kredit. Den som är folkbokförd i landet kan få ett s.k. Sundhedskort utfärdat av kommunen. Kortet kan användas bl.a. i kontakter med sjukvården och på bibliotek.

Finland

De id-handlingar som är allmänt accepterade är: pass, körkort, nationellt id-kort och id-kort utfärdat för utländsk medborgare. Pass och id-kort utfärdas av polisen. För att undvika förväxling har id-kortet för utländska medborgare en annan färg än det nationella id-kortet. För att en utlänning ska kunna erhålla ett id-kort krävs att personen är registrerad i befolkningsregistret (folkbokförd). En registrering förutsätter att identiteten fastställts av polisen och att personen har rätt att uppehålla sig i Finland. Är inte identiteten fastställd av polisen kan inte något id-kort utfärdas. Det förekommer att utlänningar vägras id-kort på den grunden att identiteten inte bevisats.

Litauen

Utlänningar kan inte få id-kort. Utlänningar får istället uppehållstillstånd som utvisar personens identitet. Tillståndet utfärdas av en myndighet, Personalization of Identity Documents Centre, som är underordnad inrikesdepartementet.

Storbritannien

Ett enhetligt system för id-kort är under uppbyggnad. Planen är att briter ska kunna erbjudas ett nationellt id-kort från och med 2009. Bedömningen är att id-kortet kommer att bli det huvudsakliga bevismedlet för den egna identiteten. Ett register kallat National Identity Register, NIR, kommer att föras över utfärdade id-kort. Id-kortet kommer att bli obligatoriskt för utlänningar som stannar i landet längre tid än sex månader. Det kommer inte att vara en resehandling för utlänningar. Ingen utlänning ska kunna nekas id-kort eftersom kortet blir obligatoriskt. Enligt en plan² som den brittiska regeringen lagt fram kommer man även att tillämpa en ny strategi för gränskontroll, enligt vilken större delen av världens befolkning kommer att behöva visa upp biometriska pass med fingeravtryck som kontrolleras mot en brittisk databas, innan de får resa in i landet.

Tjeckien

Utlänningar får id-kort som kallas uppehållstillstånd eller främlingspass.

Österrike

Id-kort utfärdas av myndigheter. Unionsmedborgare kan få id-kort som kallas Lichtbildausweis für EWR-Bürger. Övriga utlänningar får uppehållstillstånd som uppges vara att betrakta som id-kort.

Ungern

Utlänningar som är bosatta i landet och som är över 14 år kan få id-kort om de har uppehållstillstånd eller är erkända som flyktingar. En förutsättning är också att personen ifråga har någon form av giltigt officiellt dokument som bevisar dennes identitet. Den som inte kan bevisa sin identitet på det ovan beskrivna sättet kan få ett tillfälligt id-kort. Sökanden kan vidare genomgå ett särskilt identifieringsförfarande hos polisen, som efter prövning kan besluta att personens identitet är bevisad. Anser polisen att sökanden bevisat

² <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/6353/aboutus/internationalstrategy>

sin identitet kan denne få ett vanligt id-kort. Den utlänning som inte har ett id-kort kan använda sitt uppehållstillstånd eller den särskilda flyktingförklaring som flyktingar kan få. Id-kort utfärdas av regionala myndigheter. Utlänningars id-kort har en särskild färg. Id-kortet accepteras i allmänhet av bl.a. bankerna, vanligtvis i förening med ett bevis som utvisar personens motsvarighet till personnummer (social security number).

Italien

Lokala myndigheter utfärdar id-kort till den som är 15 år eller äldre och som är bosatt i området. Utlänningar ska även visa upp sitt uppehållstillstånd, som endast utfärdas om utlänningen bevisat sin identitet.

Slovenien

Lokala myndigheter som representerar staten utfärdar id-kort till landets egna medborgare. Utlänningar som har uppehållstillstånd och som är 18 år eller äldre måste ansöka om ett id-kort. Även det id-kortet utfärdas av en myndighet. En ansökan ska göras personligen och identiteten bevisas med ett pass eller någon annan motsvarande handling med fotografi.

Rumänien

Alla utlänningar får id-kort. Id-kort utfärdas av en myndighet, the Romanian Ministry of Interior and Administrative Reform. Sökande måste visa upp sitt pass eller något annat dokument som utfärdats av hemlandet. Asylsökande som saknar pass får id-kort utfärdat enbart på de uppgifter som den asylsökande lämnat, vilket sedan uttryckligen framgår av id-kortet.

Bulgarien

Id-kort utfärdas av inrikesdepartementet. Alla som har uppehållstillstånd och som är äldre än 14 år kan få ett id-kort. Förutom uppehållstillståndet ska en utlänning även visa upp sitt visum och

den resehandling som utvisar att utlänningen rest in i landet. Eftersom identiteten ska ha fastställts redan i uppehållstillstånds-ärendet förekommer det inte att en utlänning nekas id-kort.

Grekland

Bara grekiska medborgare kan få id-kort. Övriga som bor i landet har uppehållstillstånd. Vissa särskilda regler gäller för personer från Albanien och forna Sovjetunionen som har en särskild anknytning till Grekland utan att vara grekiska medborgare. Id-kort tycks utfärdas av polisen. För att få ett id-kort krävs bl.a. ett intyg som motsvarar ett personbevis och – om det är första gången man ansöker om ett id-kort – ett intygande vittne.

Malta

Polisen utfärdar id-kort. En annan myndighet, the Electoral Office, administrerar och upprätthåller systemet. Utlänningar som bor på Malta i sex månader eller mer är skyldiga att ha ett id-kort. Sökanden bevisar normalt sin identitet genom att visa upp pass eller id-kort utfärdat i hemlandet, ibland i förening med andra dokument som t.ex. födelseattester. Det förekommer i undantagsfall att sökande inte kan bevisa sin identitet. Vanligtvis kräver banker, sjukhus, myndigheter, företag, m.fl. att identiteten bevisas med det id-kort som polisen utfärdar.

5.2 Bankers allmänna identifieringskontroll

Det är skillnad på den identifiering som banker gör i samband med att ett id-kort utfärdas och den identifiering som banker gör i sin övriga verksamhet. De regler som gäller för den identifieringskontroll som bankerna gör i den vanliga bankverksamheten behandlas i avsnitt 6.2.2. Reglerna är inte direkt tillämpliga på identifieringsförfarandet i samband med att id-kort utfärdas, men har ändå indirekt betydelse eftersom id-kortet är en central handling i bankernas identitetskontroll i alla andra bankärenden. I detta avsnitt ges en kort översikt av hur bankernas allmänna identifieringskontroll ser ut inom EU.

Enligt en gemenskapsrättslig grundregel gäller att bankerna ska ha kundkännedom. Det innebär bl.a. att bankerna med hjälp av tillförlitlig bevisning måste identifiera sina kunder, t.ex. när en affärsförbindelse inleds.

Det är vanligt att bankerna som fullgott identitetsbevis godtar pass och nationella id-kort. Även körkort kan accepteras. Förutsättningen är att det är ett dokument som innehåller personuppgifter, ett fotografi och en namnteckning och som är utfärdat av statlig myndighet eller annat erkänt organ. Personer som inte bor i landet måste vanligtvis identifiera sig med ett pass.

I de länder som inte har allmängiltiga id-kort på samma sätt som det finns i Sverige, gäller istället att man på annat sätt måste styrka sin identitet. Detta kan göras genom att uppvisa en rad olika handlingar varav uppehållstillstånd kan vara ett. Upphållstillstånd kan tillsammans med andra identitetsdokument godtas som tillräckligt bevis för innehavarens identitet. I vissa länder förekommer det att även exempelvis en el- eller gasräkning kan vara en handling som ingår som en del av identitetsbevisningen. Det blir i sådana fall mer fråga om att göra en helhetsbedömning av personens identitet utifrån all den bevisning som framlagts. Det kan också vara en del av förklaringen till att en del länder tycks uppfatta t.ex. uppehållstillståndet och främlingspasset som id-kort.

Asylsökande måste vanligtvis identifiera sig med hjälp av ett pass. Belgien, Storbritannien och Tyskland utfärdar dock särskilda id-handlingar för asylsökande. Dessa handlingar uppges kunna användas som identitetsbevis hos bl.a. banker.

6 Utgångspunkter och allmänna överväganden

6.1 Ansvaret för att det finns tillgång till allmängiltiga id-handlingar

Utredningens bedömning: Staten bör ta ett större ansvar för att landets invånare har tillgång till en allmängiltig id-handling.

Som en utgångspunkt för den fortsatta framställningen analyseras i det följande dels det nu aktuella problemet, dels statens ansvar. Utredningen ställer sig i tur och ordning frågorna: Hur ser problemet ut? Vad beror problemet på? Vilka är det som drabbas av problemet? Därefter behandlas statens ansvar för tillgången till allmängiltiga id-handlingar.

6.1.1 Hur ser problemet ut?

Det framgår av kapitel 4 att det i vissa fall är svårt för personer som inte är svenska medborgare att få id-kort. Det förhållandet att utlänningar har sämre möjligheter att få id-kort än svenska medborgare kan strida mot bl.a. den gemenskapsrättsliga principen om likabehandling av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar.

Avsaknaden av ett id-kort innebär vidare ett problem i kontakten med viktiga funktioner i samhället. Det svåraste problem som vanligtvis görs gällande är att man inte får öppna – eller i vart fall inte disponera – ett bankkonto och att man därmed inte får tillgång till de grundläggande betaltjänsterna i samhället; se kapitel 4. Detta kan bl.a. få till följd att det inte är möjligt att

överföra pengar till personen i fråga på annat sätt än att betala ut pengarna kontant.

Det bör påpekas att det nu aktuella problemet handlar om de identifieringsregler som gäller för att utfärda id-kort. Dessa regler skiljer sig åt från de identifieringsregler som gäller för banker m.fl. i övriga kundkontakter. Den som vill öppna ett bankkonto underkastas alltså inte nödvändigtvis exakt samma identifieringsregler som den kund som vill få ett id-kort. Men reglerna har naturligtvis ett nära samband inte minst eftersom det SIS-märkta id-kortet är ett vanligt identifieringsbevis för den som vill utträta ett bankärende. De regler som gäller för bankers allmänna identitetskontroll behandlas i avsnitt 6.2.2.

6.1.2 Vad beror problemet på?

En orsak till problemet är de nya regler som Svensk Kassaservice införde den 1 januari 2007 och som skärpt kraven för hur en sökande i ett intygsförfarande kan styrka sin identitet vid en ansökan om id-kort; se avsnitt 2.5. När möjligheten försvann att styrka identiteten med hjälp av andra än nära släktingar som intyggivare blev det avsevärt svårare för vissa att få id-kort. Den som inte har någon nära släkting saknar i princip möjligheter att skaffa en id-handling. En del av dem som drabbas har visserligen möjlighet att skaffa körkort, men dels så förutsätter det att de kan uppfylla andra krav som bl.a. de lämplighetskrav som gäller för bilförare, dels är identifieringskraven för att få körkort snarlika de som gäller för att styrka sin identitet vid ansökan om SIS-märkta id-kort. Det kan alltså vara så att även de som lyckas uppfylla de förarrelaterade krav som ställs nekas körkort på den grunden att de inte kan styrka sin identitet.

Problemet kan bli än större när Svensk Kassaservice avvecklats senast den 1 januari 2009. I dag anses i princip alla vara kunder hos Svensk Kassaservice och var och en har därmed rätt att där ansöka om id-kort. Om inte de parter som vinner upphandlingen av de grundläggande betaltjänsterna vill eller kan utfärda id-kort och om Posten inte bygger upp en egen infrastruktur för fortsatt utfärdande av id-kort, eller om dessa parter tillämpar en mer återhållsam policy när det gäller bedömningen av vem som anses vara utfärdarens kunder, kommer möjligheterna för allmänheten att skaffa id-kort att försämrats när Svensk Kassaservice avvecklas. Det

kan bli så att en första förutsättning för att få id-kort är att man är kund i en bank och att kundrelationen pågått under en viss längre tid.

Man kan alltså säga att den främsta orsaken just nu till att det är ett problem för många att skaffa id-kort är de skärpta krav på identifiering som Svensk Kassaservice ställt upp; se avsnitt 2.5.7. I ett större perspektiv beror dock problemet snarare på att det inte finns någon som har tagit ett övergripande ansvar för att det finns ett id-kort som är tillgängligt för alla. Den som inte har möjlighet att uppfylla de krav som ställs för att få körkort och som inte har en arbetsgivare eller en bank som är villig att utfärda id-kort riskerar att stå utan möjlighet att få id-kort om det nuvarande systemet får fortsätta att råda.

6.1.3 Vilka är det som drabbas av problemet?

I princip gäller att alla utlänningar som kommer till Sverige riskerar att vägras id-kort, i vart fall om de saknar nära släktingar som har svenska id-handlingar och som kan styrka sitt släktskap. Enligt SBC 151 gäller ju att utländska id-handlingar inte får godtas som fullgod id-handling ens om det är fråga om pass med minst lika god säkerhetsnivå som svenska pass. Ska man följa SBC 151 spelar det alltså inte någon roll om en person har varit bankkund under en lång tid och kan uppvisa ett hemlandspass. I praktiken lär de flesta banker ändå utfärda id-kort i en sådan situation, men det bör påpekas att ett sådant utfärdande strider mot ordalydelsen i SBC 151 och att förutsägbarheten i systemet är klart bristfällig om det skulle vara så att det finns outtalade eller icke offentliga regler som inte har täckning i SBC 151.

Det hjälper inte heller om utlänningen ifråga har möjlighet att uppfylla kraven för körkort eftersom denne ändå måste styrka sin identitet antingen med hjälp av ett SIS-märkt id-kort eller med hjälp av en intygande nära släkting.

Det kan i sammanhanget noteras att det, enligt 8 § Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2005:5) och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, är tillåtet att godta utländska id-handlingar vid identitetskontroll av en kund i samband med sådana banktransaktioner där en identitetskontroll krävs.

Som tidigare nämnts har Kommerskollegium i en skrivelse den 14 april 2005 till bl.a. Finansinspektionen, Svenska Bankföreningen och Svensk Kassaservice föreslagit att pass som utfärdats av ett land inom EES och som har en likvärdig säkerhetsnivå som det svenska passet ska godkännas vid legitimering i samband med en ansökan om id-kort. Kommerskollegium har därvid gjort gällande att reglerna i annat fall kan anses diskriminerande och hindrande för den fria rörligheten. Om Kommerskollegium har rätt i sin uppfattning skulle alltså det svenska systemet kunna strida mot den gemenskapsrättsliga principen om fri rörlighet inom unionen för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Att SBC 151 är regler som bestämts av ett privat företag minskar inte risken för att EU håller den svenska staten ansvarig för det rådande systemet.

Även om det är så att alla utlänningar kan drabbas av problemet, finns det vissa som drabbas särskilt hårt. Det tycks vara så att de utlänningar som har någon form av id-handling från hemlandet ibland lyckas att få även en svensk id-handling. Den utlänning däremot som inte har några id-handlingar alls har det svårast. Ett typiskt exempel på detta är många asylsökande.

Därtill ska påpekas att problemet inte behöver vara begränsat till att bara omfatta utlänningar i Sverige. Den svenska medborgare som av någon anledning blivit av med sina id-handlingar och som saknar nära anhöriga som kan intyga identiteten riskerar att möta samma problem. Man kan knappast utgå från att alla svenska medborgare har sådana nära anhöriga som godtas som intygsgivare enligt de intygsförfaranderegler som tillämpas för SIS-märkta id-kort. Visserligen finns möjligheten att ansöka om ett nationellt id-kort eller ett pass, men de utfärdanderegler som gäller för dessa handlingar är inte i första hand anpassade till ett id-kort vars främsta syfte är att utgöra en allmängiltig id-handling.

6.1.4 Statens ansvar

Allmänt

Man kan generellt säga att staten har ett allmänt ansvar för landets invånare, vilket innefattar inte bara svenska medborgare utan även utlänningar som bor här med uppehållsrätt eller uppehållstillstånd. Staten har även 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.

Historiskt sett har staten inte tagit något större ansvar för att landets invånare haft tillgång till allmängiltiga id-kort. Sedan 1970-talet har ansvaret istället överlåtits till marknaden att lösa det på det sätt som den funnit lämpligt. När Svensk Kassaservice skärpte sina regler den 1 januari 2007 blev det påtagligt att denna ordning inte fungerar helt tillfredsställande för vissa personer. Det är troligt att ytterligare försämringar är att vänta för dessa personer när Svensk Kassaservice avvecklats senast den 1 januari 2009.

Med beaktande av statens allmänna ansvar för landets invånare kan man fråga sig varför staten inte skulle ha ett ansvar för att utlänningar som är bosatta i Sverige också får tillgång till allmängiltiga id-handlingar. Är det inte rimligt att en utlänning som är folkbokförd här kan erhålla en allmängiltig id-handling och därmed ges tillräckliga förutsättningar för att kunna bo och leva i landet?

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 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 ytterligare om man även beaktar den information som erhålls genom biometriska data och genom sådan teknik som t.ex. ansiktigenkänningsystem. Den tekniska utvecklingen leder tveklöst till att informationen om den fysiska person som man önskar identifiera blir allt bättre och mer tillförlitlig. De databaser som finns är visserligen inte världsomfattande och har inte varit i bruk någon längre tid (EU:s databas togs i bruk år 2003), men med tiden minskar möjligheterna att kringgå systemet och utrymmet för att utnyttja luckor blir allt mindre.

Det vi inte kan säga säkert är vad personen ifråga gjort innan han eller hon kom till Sverige. Men detta beror snarast på att man inte i alla delar av världen har tillräckligt tillförlitligt informations- och registreringssystem. Skulle det finnas tillförlitliga källor över hela världen skulle det nu aktuella problemet knappast existera. Man skulle ju då kunna jämföra den information vi har med andra informationskällor och säkerställa att det är fråga om samma person.

Man kan också fråga sig vad som egentligen är en persons rätta identitet. Kan man tänka sig att det finns personer som ännu inte fått någon identitet? Eller, något omformulerat, är det en förutsättning för att man ska få en identitet att det finns någon form av registreringsförfarande? Det förekommer att länder registrerar familjer utan att urskilja familjens alla familjemedlemmar. Det är inte självklart att alla människor har en tidigare registrerad identitet och skulle en sådan person söka asyl i Sverige blir den svenska identifieringen i någon mån en första bekräftelse på personens identitet.

Därtill måste man inse att det inte finns och aldrig kommer att finnas ett fullständigt säkert system. Oavsett hur tekniskt avancerat och världsomfattande ett system än blir så är det orealistiskt att tro att inte även detta system har brister som oärliga personer kan utnyttja. Om inte annat kommer den s.k. mänskliga faktorn alltid att se till att det är så.

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. Man kan också vara förhållandevis säker på att i vart fall tillräckligt skickliga brottslingar som har tillräckliga medel kommer att hitta svagheter i systemet och utnyttja dem. Även om man bortser från möjligheten att göra så goda förfalskningar så att man lurar även de bästa säkerhetssystemen, så finns det andra sätt att utföra sådana kriminella handlingar som säkerhetsåtgärderna syftar till att motverka, som t.ex. penningtvätt och terrorism. T.ex. förekommer det i vart fall i andra kriminella sammanhang att man använder sig av s.k. målvakter för transaktioner som brottslingarna själva inte kan utföra.

Man kan fråga sig om det inte snarare är så att man förbättrar säkerheten om staten ser till att alla utlänningar som är varaktigt bosatta i Sverige får ett allmängiltigt id-kort. Man kan med tillräcklig säkerhet säga att innehavaren av id-kortet är identifierad i Sverige så till vida 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 åter-

komma med avvikande personuppgifter och få ett annat id-kort. Det kan i sammanhanget nämnas att som ett led i landets nya strategi för gränskontroll planerar Storbritannien att införa obligatoriska id-kort för utlänningar som stannar i landet i mer än sex månader.

Syftet med bankernas identifieringskrav är – förutom att minska risken för finansiella förluster – att förhindra att kriminella lyckas understödja terrorism, penningtvätt och liknande allvarlig brottslighet. Att vägra t.ex. flyktingar utan id-handlingar tillgång ens till de mest elementära betalningstjänsterna förefaller vara en förhållandevis trubbig åtgärd. Det måste rimligen finnas effektivare åtgärder för att i bankvärlden komma tillrätta med organiserad brottslighet, bl.a. kanske genom att utveckla bättre riskbedömningsrutiner i enlighet med FATF:s synpunkter; se avsnitt 6.2.2.

Tillgången till de grundläggande betaltjänsterna m.m.

Staten har tagit ett särskilt ansvar för att alla i samhället har tillgång till de grundläggande betaltjänsterna.¹ Med grundläggande betaltjänster avses betalningsförmedling, uttag av kontanter samt hantering av dagskassor för näringsidkare och ideella föreningar. För närvarande uppfylls detta genom att Svensk Kassaservice tillhandahåller dessa tjänster. Av detta ansvar torde 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.

Det bör även beaktas att kravet på att uppvisa id-kort ökat markant sedan 1970-talet och att staten tillsammans med övriga aktörer i samhället bär en del av ansvaret för detta. I dagens samhälle är det på många områden närmast omöjligt att åstadkomma något utan någon form av id-handling. Inom en snar framtid kommer det troligen att finnas ett utbyggt system som inkluderar möjligheten att med ett id-kort även legitimera sig elektroniskt. I takt med att kraven på uppvisande av id-kort ökat i samhället bör rimligen även statens ansvar för att invånarna har tillgång till id-kort ha ökat.

¹ Proposition 2006/07:55 angående statens ansvar för vissa betaltjänster.

Utredningens slutsats

Man kan redan av direktiven till denna utredning direkt utläsa att staten anser sig ha någon form av ansvar för att även utlänningar som vistas i landet har möjlighet att skaffa id-kort. Med hänsyn till detta samt till dels det allmänna ansvaret för landets invånare och dels till ansvaret för tillgängligheten av grundläggande betaltjänster, bör man sammanfattningsvis kunna säga att staten *har* ett ansvar för att alla i samhället har rimliga möjligheter att skaffa sig en allmängiltig id-handling. Man kan för övrigt – med beaktande av de rådande problemen – fråga sig om det finns någon realistisk lösning som inte förutsätter ett statligt ansvar; detta behandlas mer utförligt i avsnitt 6.3.

Det är således utredningens uppfattning att staten bör ta ett större ansvar för att landets invånare har tillgång till en allmängiltig id-handling.

6.2 Vissa grundläggande krav beträffande en id-handling

Det är framförallt två saker som måste beaktas för att staten ska kunna uppfylla sitt ansvar. Dels måste id-handlingen vara tillräckligt tillgänglig för de som behöver en sådan handling och dels måste id-handlingen ha tillräckligt hög tillförlitlighet för att den ska kunna bli allmänt accepterad.

6.2.1 Id-handlingen måste vara tillräckligt tillgänglig

Utredningens bedömning: Det statliga ansvaret att på ansökan tillhandahålla en allmängiltig id-handling bör omfatta de som är folkbokförda i Sverige.

Krav på anknytning

Även om id-handlingen ska vara tillgänglig för dem som behöver en sådan handling är det med nödvändighet viktigt att göra vissa avgränsningar. Man måste t.ex. ställa krav på någon form av anknytning till Sverige.

I utredningsdirektiven talas om personer som inte är svenska medborgare men som har rätt att vara bosatta i Sverige. Det är dock inte rimligt att alla utlänningar som har rätt att bo i Sverige ska omfattas, eftersom det enligt gemenskapsrätten gäller som huvudregel att alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar har rätt att bo här även om de i och för sig aldrig satt sin fot i landet och inte heller avser att göra det. En starkare form av anknytning till landet bör krävas.

Statens ansvar gäller alla i samhället. Därmed bör avses alla som ingår i det svenska samhället. Dit bör dock inte räknas turister och andra som besöker landet tillfälligt, även om de i och för sig i någon mån är en del av samhället den tid de befinner sig här.

Asylsökande bör inte omfattas. Dessa har rest in i landet utan tillstånd – vilket i och för sig är naturligt för en skyddsbehövande – och inväntar besked om de ska beviljas tillstånd att stanna i landet. Om utlänningen inte får ett uppehållstillstånd ska han eller hon lämna landet. Så länge något uppehållstillstånd inte beviljats är utlänningens vistelse i landet sådan att man inte med någon säkerhet kan säga om denne i framtiden kommer att ingå i det svenska samhället. Därtill hör att Migrationsverkets identitetsutredning pågår så länge utlänningen är asylsökande och att personen ifråga (ännu) inte är folkbokförd. Det förefaller mindre ändamålsenligt att låta ansvaret omfatta även personer i ett så tidigt skede. LMA-kortet är i det skedet en adekvat handling som får anses vara tillräcklig. Det finns för övrigt gemenskapsrättsliga bestämmelser som reglerar vilka miniminormer som ska gälla för mottagande av asylsökande inom EU². Av dessa följer inte något krav på att asylsökande ska ha tillgång till allmängiltiga id-kort.

Det är inte rimligt att ställa högre krav på anknytning till landet än vad som gäller för att en person ska få bli folkbokförd. Folkbokföringssystemet är ett centralt system i det svenska samhället på vilket mycket annat i samhället vilar och det utgör en naturlig utgångspunkt i många sammanhang. Det bör därför också vara en naturlig utgångspunkt i den nu aktuella frågan. Det skulle alltså innebära att en förutsättning för att omfattas av statens ansvar att tillhandahålla en allmängiltig id-handling är att man är folkbokförd i landet. Det innebär även att en utlänning normalt måste ha antingen uppehållsrätt eller uppehållstillstånd, eftersom det är förutsättning för att kunna bli folkbokförd.

² Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, EUT L 031, 06.02.2003, s. 18–25, (Celex 32003L0009).

Det är visserligen tänkbart att använda sig av ett annat bosättningsbegrepp, som t.ex. det som gäller för socialförsäkrings-systemet. Men man ska då även beakta att folkbokföringsdatabasen är ett register som innehåller för identitetsbedömningen viktiga uppgifter som bl.a. adress och eventuella släktskap. Vidare är vissa uppgifter i databasen tillgänglig, dels genom det statliga person-adressregistret (SPAR), dels genom en bred samverkan med andra myndigheter i form av direktåtkomst till folkbokföringsdatabasen. Vid affärsförhållanden används uppgiften om personnummer ihop med SPAR för att kontrollera folkbokföringsadressen. Om man knyter an till folkbokföringssystemet vinner man alltså vissa ytterligare fördelar. Det skulle vara ett enkelt och bra alternativ att rätten till en allmängiltig id-handling knyts till folkbokförings-reglerna.

Det är mindre lämpligt att låta systemet innefatta även de som har samordningsnummer och som bor och arbetar i Sverige. Det gäller bl.a. utlänningar som arbetar i landet under kortare tid än ett år, diplomater och anställda vid värdlandsmyndigheter; jämför 5 § folkbokföringsförordningen (1991:749). Systemet med samordningsnummer är inte lika utvecklat som folkbokföringen. Färre personuppgifter finns tillgängliga och tilldelningen av nummer sker enligt andra principer, bl.a. ligger identitetskontrollen hos den myndighet som rekviderar ett nummer istället för hos Skatteverket. Det är en stor risk att banker m.fl. kanske skulle anse att ett sådant system för utfärdande av id-kort skulle vara alltför osäkert. Här kan även anmärkas att uppgifter om personer med samordningsnummer inte ingår i SPAR. Det är för övrigt rimligt att anta att diplomater och anställda vid värdlandsmyndigheter har tillräckligt goda möjligheter att identifiera sig när så behövs. Skulle man anse att de som vistas i landet kortare tid än vad som krävs för att bli folkbokförd i Sverige borde omfattas av ett allmänt svenskt samhällsansvar, bör den frågan lämpligen behandlas samtidigt med den översyn³ som påbörjats av folkbokföringslagen (1991:481).

Folkbokföringssystemet

Enligt 3 § folkbokföringslagen ska den folkbokföras som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelbundet tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år.

³ Fi 2007:11 Folkbokföringen i framtiden, Dir. 2007:123.

Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet och som med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här ska folkbokföras. Det finns vissa särskilda regler för barn som föds i Sverige.

En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd ska enligt 4 § inte folkbokföras om han saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att han ändå folkbokförs. En utlänning som beviljats s.k. uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd (21 kap. 2, 3, 4 och 6 §§ utlänningslagen) ska inte folkbokföras, om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år. Detta gäller dock inte om utlänningen fått en flyktingförklaring eller ett resedokument eller om det i övrigt föreligger synnerliga skäl för folkbokföring.

Den som får anses ha sitt egentliga hemvist utom landet eller som kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år, ska enligt 20 § avregistreras. Det finns särskilda regler för den som flyttar inom Norden. Detsamma gäller för den som oavbrutet under två år saknat känt hemvist. Den som avlider eller dödförklaras ska avregistreras.

Som tidigare nämnts har det nyligen tillsatts en utredning som har till uppgift att göra en allmän översyn av folkbokföringslagen.⁴

Den svenska integrationspolitiken m.m.

Utredningen ska även beakta målen för den svenska integrationspolitiken.⁵

Målen för integrationspolitiken innebär bl.a. att alla som har rätt att bo i Sverige ska ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter, att samhällets mångfald ska ligga till grund för samhällsgemenskapen samt att samhället ska vara fritt från diskriminering.⁶

En central 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.⁷ För flyktingar och

⁴ Fi 2007:11 Folkbokföringen i framtiden, Dir. 2007:123.

⁵ 15 § Kommittéförordningen (1998:1474).

⁶ se bl.a. prop. 2007/08:1, utgiftsområde 13, s. 16.

⁷ prop. 1997/98:16, s. 19 ff. Jfr. även riksdagens socialförsäkringsutskotts betänkande 2001/02:SfU15 samt Riksrevisionens rapport RiR 2005:5.

vissa av deras anhöriga finns särskilda introduktionsinsatser, t.ex. hjälp till bosättning och rätt till ett introduktionsprogram i bosättningskommunen. Dessa initiala, gemensamma behov är dock övergående. Efter introduktionstiden, som kan vara olika lång för olika personer men som generellt anses vara omkring 2 till 3 år, ska personer med utländsk bakgrund endast få insatser från den generella politiken och dess generella insatser.

Orsaken till att särlösningar bör undvikas är framförallt att samhället inte ska peka ut personer med utländsk bakgrund som annorlunda. Personer med utländsk bakgrund utgör inte en homogen grupp och alla med den bakgrunden kan inte antas ha samma behov.⁸ Genom att myndigheter undviker särlösningar inom den generella politiken upprätthåller eller skapar man inte heller en skillnad mellan ”svenskar” och ”invandrare”.

Det är mot bakgrund av vad som nu anförts tveksamt om det är förenligt med de integrationspolitiska målen att införa en särskild id-handling endast för utländska medborgare som är folkbokförda i Sverige. En bättre lösning är därför att låta ett nytt eller förändrat system gälla även svenska medborgare.

Ett ytterligare skäl till att ett sådant system ska omfatta även svenska medborgare är den osäkerhet som finns när det gäller möjligheten att erhålla id-kort sedan Svensk Kassaservice avvecklats.

6.2.2 Id-handlingen måste vara tillräckligt tillförlitlig

Utredningens bedömning: För att den id-handling som beskrivs i avsnitt 6.2.1 ska kunna anses tillräckligt tillförlitlig bör den uppnå en säkerhetsnivå som motsvarar den som i dag gäller för SIS-märkta id-kort.

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. Det är i och för sig ingen svår sak att konstruera en handling som innehåller personuppgifter och som ger sken av att vara ett identitetsbevis, men om viktiga samhällsfunktioner, som t.ex. bankerna, inte anser att handlingen är tillräckligt tillförlitlig faller hela syftet med id-handlingen. Det är

⁸ Bet. 1997/98:SfU6 s. 20.

därför av stor betydelse att beakta bl.a. de krav som bankerna ställer på en id-handling samt de regler som i övrigt gäller för bankerna.

Samtidigt är det angeläget att påpeka att det knappast finns något system för identifiering som är absolut säkert. Det finns olika identifieringsregler och rutiner, men alla system har någon form av osäkerhetsmoment inbyggt. Det finns alltid en viss risk för att missbruk, misstag eller andra felkällor ska orsaka fel. Det handlar närmast om att hitta en rimlig nivå för identifieringen som uppfyller både säkerhetskrav och tillgänglighet för den breda allmänheten.

Närmare om bankernas allmänna identitetskontroll

Bankerna ska följa identifieringsbestämmelserna i SBC 151, som gäller identifieringen i samband med att id-kort utfärdas. För bankernas övriga kundkontakter gäller andra identifieringsregler. Det kan vara av värde att även fördjupa sig något i dessa regler. Dessa regler är alltså inte direkt tillämpliga på identifieringsförfarandet i samband med att id-kort ska utfärdas, men har ändå indirekt betydelse eftersom id-kortet är den centrala handlingen i bankernas identitetskontroll i alla andra bankärenden.

Bankerna har inte samma rätt att själva välja sina kunder som privata företag i allmänhet har. För banker gäller den s.k. kontraheringsplikten. Den innebär att en bank är skyldig att ta emot insättningar av var och en, dvs. bankerna är skyldiga att acceptera en kund som vill öppna ett konto och sätta in pengar. Denna plikt följer av 11 b § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.

En viktig grundregel är att bankerna ska identifiera sina kunder, bl.a. när en affärsförbindelse inleds. Detta följer av lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt. Identiteten ska kontrolleras även när det är fråga om transaktioner som uppgår till ett belopp om minst 15 000 euro⁹ eller om det finns misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Detsamma gäller enligt tredje penningtvättdirektivet om det råder osäkerhet om tidigare kunduppgifters tillförlitlighet och tillräcklighet.

⁹ Jfr. dock den gräns om 1 000 euro som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1781/2006 av den 15 november 2006 om information om betalaren som ska åtfölja överföringar av medel, EUT L 345, 8.12.2006, s. 1, (Celex 32006R1781).

Närmare anvisningar finns i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2005:5) och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Enligt dessa föreskrifter ska en identitetskontroll utföras med ledning av giltiga certifierade id-kort, andra id-kort som godkänts av bankerna som id-handling eller körkort. Kontrollen kan även utföras med hjälp av pass som utfärdats efter utgången av 1997. När det gäller utländska medborgare som saknar ett giltigt certifierat svenskt id-kort, ett annat svenskt id-kort som godkänts av bankerna eller ett svenskt körkort, ska identitetskontrollen utföras med ledning av giltigt pass eller andra id-handlingar utfärdade av en myndighet eller en annan behörig utfärdare, vilka visar medborgarskap. Om det bedöms nödvändigt för att säkerställa kundens identitet ska ytterligare underlag inhämtas, såsom bankintyg eller andra referenser från kundens hemland. Beträffande utländskt pass eller en annan utländsk id-handling, ska en kopia av handlingen alltid bevaras.

Tredje penningtvättdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism¹⁰ (tredje penningtvättdirektivet) är av central betydelse för bankernas allmänna identitetskontroll. Direktivet bygger, liksom tidigare direktiv, i huvudsak på de rekommendationer som utfärdats av Financial Action Task Force on Money Laundering; se nedan. Tredje penningtvättdirektivet anger bl.a. de grundkrav som ska gälla för den kundkontroll som banker m.fl. ska ha.

Utredningen om åtgärder mot penningtvätt och terroristbekämpning har i sitt betänkande¹¹ lämnat förslag till hur tredje penningtvättdirektivet ska genomföras i svensk rätt. Bl.a. föreslås att de mer detaljerade identifieringsreglerna – som för närvarande följer av FFFS 2005:5 – ska tas in i en ny förordning. Tredje penningtvättdirektivet ska vara genomfört senast den 15 december 2007. Direktivet skärper bl.a. kraven på kundkännedom.

¹⁰ EUT L 309, 25.11.2005, s. 15 (Celex 32005L0060).

¹¹ SOU 2007:23 *Genomförande av tredje penningtvättdirektivet*.

FATF och Baselkommittén

De svenska reglerna styrs delvis av de synpunkter och riktlinjer som utfärdas av två betydelsefulla internationella aktörer: Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) och The Basel Committee on Banking Supervision (Baselkommittén). Finansmarknadens aktörer och Finansinspektionen beaktar de riktlinjer och synpunkter som FATF och Baselkommittén meddelar. Dessa riktlinjer tar sikte på bankers identifieringsrutiner i andra bankärenden än ärenden om utfärdande av id-kort, men de har som nämnts ovan en indirekt betydelse för identifieringen i samband med utfärdande av id-kort, vilket gör att det finns anledning att kort beskriva dessa båda organisationer.

FATF bildades av G-7 länderna vid ett möte i Paris 1989. FATF har till syfte att understödja och samordna internationella åtgärder mot penningtvätt. Sverige är medlem. FATF har till uppgift bl.a. att ge ut rekommendationer för hur penningtvätt ska kunna motarbetas och att utvärdera de åtgärder som medlemsländerna vidtagit. Sverige utvärderades senast i februari 2006 och en uppföljning ska ske i februari 2008. Den senaste utvärderingen gav en del kritik till det svenska systemet. Kraven gällande identifieringsplikt ansågs uppfyllda, men däremot saknades bindande regler avseende kundkännedom. Exempelvis kritiserades Sverige för att det inte är förbjudet att öppna kundkonto för en ny kund vid bristande kundkännedom.

Baselkommittén är ett viktigt samarbetsorgan för riksbanker och för myndigheter som utövar tillsyn över banker. Kommittén har till syfte att underlätta internationellt samarbete. Den utfärdar riktlinjer och standarder inom områden som medlemmarna bestämmer. Som exempel kan nämnas riktlinjer för kundidentifiering och Customer Due Diligence samt för åtgärder mot penningtvätt och terrorism. Sverige är medlem liksom bl.a. Kanada, Japan, USA och flera av EU:s medlemsländer. Sverige representeras av Sveriges riksbank och Finansinspektionen.

Den utveckling av identifieringsrutinerna som drivs av EU, FATF och Baselkommittén visar att själva identifieringen av kunden måste vägas in i en allmän kundkännedom. Man talar om att en bank ska känna sin kund.

Kundkännedom

Att enbart identifiera en kund genom ett dokument kommer framöver inte att vara tillräckligt för att uppfylla de krav som EU, FATF och Baselkommittén ställer. Identifieringen av kunden kommer även fortsättningsvis att vara viktig för bankerna – det är direkt avgörande för vilka affärer bankerna kan gå in i – men kraven är alltså numera att man inte bara ska identifiera kunden utan att man även ska lära känna sin kund och förstå affärsförhållandet med kunden. Bankerna ska ta reda på vilka produkter och tjänster kunden vill använda och *hur* kunden avser att använda exempelvis ett bankkonto. Av den informationen ska bankerna bedöma bl.a. vilka risker det finns för att bankens tjänster utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.

De riktlinjer och den kritik som nämnts ovan ingår i arbetet med genomförandet av det tredje penningtvättsdirektivet i Sverige, vilket innebär att bl.a. kundkännedomsprincipen kommer att behandlas i den nya lagstiftningen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Det är för utredningens del inte nödvändigt att särskilt ta hänsyn till FATF:s och Baselkommitténs riktlinjer och standarder utöver vad som redan beaktats vid utformandet av de svenska reglerna för kundidentifiering. De tillkommande krav på att banker ska inte bara identifiera utan även känna sin kund ligger utanför det område som denna utredning har att behandla. Det är för utredningen närmast fråga om att se till att grundförutsättningen för att kunna bli bankkund – dvs. att det finns tillgång till en allmängiltig id-handling – omfattar även utlänningar som är folkbokförda i Sverige.

SIS-standard

För att en id-handling allmänt ska komma att anses som tillräckligt tillförlitlig bör den uppnå en säkerhetsnivå som motsvarar den som i dag gäller för SIS-märkta id-kort; se avsnitt 2.5. Denna nivå har utvecklats av aktörerna på marknaden efter de behov som finns och efter de internationella överenskommelser m.m. som ska beaktas. Om en motsvarande nivå uppnås kan man med förhållandevis stor säkerhet säga att id-handlingen skulle bli allmänt accepterad. Det skulle inte vara ändamålsenligt att tillämpa lägre krav än vad som

gäller i dag, eftersom lägre krav skulle medföra en stor risk för att viktiga samhällsfunktioner – framförallt bankerna – skulle anse att handlingen inte är tillräckligt tillförlitlig.

6.2.3 Utredningens slutsats

I enlighet med vad som anförts ovan är det utredningens uppfattning att det statliga ansvaret att på ansökan tillhandahålla en allmängiltig id-handling bör omfatta de som är folkbokförda i Sverige samt att id-handlingen bör uppnå en säkerhetsnivå som motsvarar den som i dag gäller för SIS-märkta id-kort.

6.3 Olika sätt för staten att uppfylla ansvaret för att det finns tillgång till id-handlingar

6.3.1 Det finns två olika tillvägagångssätt

Utredningen har funnit att staten bör ta ett större ansvar för att landets invånare har tillgång till en allmängiltig id-handling. Det finns i huvudsak två olika tillvägagångssätt för att uppfylla detta ansvar.

Det ena alternativet är att använda de möjligheter som finns för att åstadkomma förändringar i det befintliga systemet med SIS-märkta id-kort. Det andra alternativet är att införa ett nytt system som tillhandahåller folkbokförda personer ett allmängiltigt id-kort. Dessa två tillvägagångssätt behandlas i det följande.

6.3.2 Förändra det befintliga systemet

De enda två befintliga id-handlingar som är allmängiltiga och tillgängliga även för utlänningar bosatta i Sverige är körkortet och det SIS-märkta id-kortet. Det är inte aktuellt att i detta sammanhang överväga förändringar i tillgängligheten av körkort. Därmed återstår att överväga hur systemet med SIS-märkta id-kort kan påverkas.

Frivilliga överenskommelser

Det är tänkbart att staten genom frivilliga överenskommelser med DNV och bankerna skulle kunna åstadkomma nödvändiga förändringar. Liknande förhandlingar genomfördes på 1970-talet. Det skulle dock bli svårt att utvärdera resultatet av förhandlingarna eftersom de exakta utfärdanderegler som sedan tillämpas inte är offentliga. Det är överhuvudtaget ett system som skulle medföra svårigheter att bedöma sådant som tillgänglighet, rättssäkerhet och förutsägbarhet.

Staten skulle sannolikt behöva föra ständigt återkommande förhandlingar om detaljförändringar eftersom det realistiskt sett bör dyka upp nya problem i en allt mer föränderlig värld. Teknikutvecklingen och samhällsutvecklingen är sådan att man bör räkna med att det inom id-kortsområdet regelbundet kommer att kunna uppstå nya problem eller andra svårigheter som snabbt behöver beaktas ur det samhällsperspektiv som staten – men inte marknaden – ansvarar för. Att då förlita sig enbart till frivilliga överenskommelser kan visa sig vara mindre ändamålsenligt.

Ett annat skäl som talar mot frivilliga överenskommelser som framkomlig väg är den omständigheten att dagens system är utformat efter marknadsaktörernas önskemål. Incitamenten för att förändra systemet så att allmänheten i större utsträckning får tillgång till id-kort är knappast stora. Därtill gäller att en förutsättning för en lyckad lösning på problemen är att fler än bara bankkunder får tillgång till id-kort. Därvid ska beaktas att de långtgående kraven på bankerna att känna sina kunder även kan omfatta utfärdandet av id-kort, vilket innebär att det finns en risk att id-kort inte kan utfärdas med mindre än att banken fått bygga upp en kundrelation med id-kortskunden under en viss tid. Det innebär kanske alltså att även om bankerna skulle gå med på att utfärda id-kort till personer som inte är bankkunder i egentlig mening, så skulle bankerna ändå behöva bygga upp en viss kundrelation inför utfärdandet av id-kort.

Posten AB

En tänkbar möjlighet som i någon mån kunde öka den statliga insynen vore om Posten AB valde att fortsätta att utfärda id-kort i egen regi efter det att Svensk Kassaservice avvecklats. Det är

Posten som är certifierat av DNV för den utfärdandeverksamhet som Svensk Kassaservice utför i dag och det är därför tänkbart att Posten väljer att behålla denna verksamhet. Det skulle innebära att staten som ägare skulle kunna ha en bättre insyn. Posten skulle emellertid i så fall behöva bygga upp en helt ny infrastruktur eftersom den befintliga försvinner i och med att de kontor som Svensk Kassaservice har i dag inte kommer att finnas kvar. Posten skulle alltså behöva skaffa bl.a. kontor, teknisk utrustning, uppkoppling till SPAR samt utbildad personal. Posten har visserligen ett utbyggt kontaktnät för företag, som består av omkring 360 s.k. företagscenter runt om i landet, men dessa har placerats med beaktande av företagets behov, t.ex. i industriområden, och är i dagsläget inte något som privatpersoner använder. Det är vanligt att andra företag tillhandahåller Posten utlämningsställen för privatpersoner, som t.ex. mataffärer. Dessa är emellertid knappast lämpliga som utfärdandeplatser för id-kort.

Det är i dag för utredningen osäkert om Posten kommer att utfärda id-kort sedan Svensk Kassaservice avvecklats. Det är dessutom knappast troligt att Posten – om bolaget ändå skulle fortsätta att utfärda id-kort – skulle tillämpa andra utfärdanderegler än de som gäller för Svensk Kassaservice i dag. Med all sannolikhet skulle alltså situationen även i sådant fall vara densamma som den är i dag, vilket ju är ett av skälen till att denna utredning tillsatts. Det kan för övrigt påpekas att det i dag inte finns något uttryckt krav på Posten att tillhandahålla allmänheten en allmängiltig id-handling.

Försöka påverka genom SIS

Som tidigare nämnts är statens inflytande över de SIS-märkta id-korten i dag mycket begränsat. Inflytandet inskränker sig till att staten uppdragit åt SIS att utfärda standarder. Dagens system styrs i stället av marknadens aktörer efter deras behov. Det innebär inte bara att det endast finns små möjligheter att åstadkomma förändringar utan även att risken finns att marknaden skulle välja att inte följa dessa förändringar.

Det är knappast möjligt att genom att påverka SIS införa förändringar. Dels ansvarar SIS i dagsläget inte för de identifieringsregler som nu är aktuella, dels har staten i och för sig redan i dag möjlighet att vara med och påverka på samma sätt och med i

princip samma tyngd som andra branschaktörer. Det är alltså knappast en framkomlig väg att genom det mycket allmänt hållna uppdraget till SIS om att utfärda standarder i Sverige försöka styra vissa detaljregler i en viss bransch.

Författningsreglering

Det vore kanske tänkbart att öka statens inflytande genom att lagreglera centrala delar av det befintliga systemet och på så sätt åstadkomma förändringar. En svårighet med en sådan lösning är att det skulle krävas omfattande och detaljerade regler som sannolikt skulle medföra ett stelbent och oflexibelt system. Det skulle förmodligen förutsätta regelbundna utvärderingar av hur reglerna efterlevs och av de förändringsbehov som aktualiseras. Som anförts ovan skulle sådana utvärderingar försvåras av den inskränkning i insynen som följer av bl.a. banksekretessen. Det skulle alltså kunna bli svårt att avgöra om tillämpningen är tillräckligt förutsägbar och rättssäker samt om id-korten är tillräckligt tillgängliga för allmänheten.

Därtill gäller att det i vart fall delvis skulle handla om att bedöma privata aktörers förutsättningar. Bankernas utfärdande av id-kort är underkastade sådana vanliga marknadsregler som t.ex. utbud och efterfrågan och riskerna för att drabbas av skadeståndsanspråk. Ett författningsreglerat system som bygger på det befintliga, av marknaden skapade, systemet löper alltså stor risk att bli alltför stelt och oflexibelt och skulle inte vara anpassat till marknadens förutsättningar.

Man skulle visserligen kunna tänka sig att man följer upp en författningsreglering med att utse en tillsynsmyndighet för tillverkningen och utfärdandet av id-kort samt att denna myndighet ges rätt att utfärda föreskrifter. En tänkbar myndighet skulle kunna vara Finansinspektionen. De ovan nämnda problemen kvarstår dock i huvudsak även med en sådan lösning. Dessutom finns det viss risk att man gör intrång på de rättigheter som tillhör DNV i egenskap av certifieringsorgan. Varje instruktion från tillsynsmyndigheten som inte är förenlig med DNV:s syn på saken inskränker tveklöst de rättigheter som följer av DNV:s avtal med SIS. Därtill bör understrykas vad som sagts ovan, nämligen att det är ett allmänt problem att bygga upp en författningsreglering över ett system som byggts upp utifrån privata aktörers perspektiv och

behov när författningsregleringen har ett delvis annat syfte än syftet med det nuvarande systemet.

Det tycks alltså inte heller vara ett realistiskt alternativ att försöka komma till rätta med problemet genom att författningsreglera det nuvarande systemet.

6.3.3 Införa ett nytt system

Förutom de specifika problem som gäller för respektive alternativ som redovisats ovan, gäller för alla de berörda alternativen det övergripande problemet att det befintliga systemet förutsätter att den som vill ha id-kort måste vara inte bara bankkund utan även ha varit kund hos en bank så länge att banken ifråga anser det tillräckligt för att den enskilde ska bli betrodd med id-kort. Det kan knappast vara tillfredsställande ur det statliga perspektivet – om att i princip alla som är folkbokförda i Sverige ska omfattas – att endast bankkunder ska ha rätt till ett allmängiltigt id-kort. Inte heller synes det vara en lämplig lösning att påtvinga bankerna ett ansvar för att utfärda id-kort även till personer som inte är kunder i banken. Detta utgör det främsta skälet till att det inte kan anses vara ett fullgod lösning att försöka påverka det befintliga systemet. Snarare är det så att dagens system är en marknadslösning i vilken det finns vissa brister som marknaden inte kommit till rätta med. Sammanfattningsvis är det alltså utredningens uppfattning att det inte är en bra lösning att försöka påverka det befintliga systemet.

Om man inför ett nytt system som bygger på att ett annat organ utfärdar id-kort kan alla de problem som behandlats ovan beaktas. Det skulle inte vara nödvändigt att påtvinga bankerna oönskat ansvar och det nya systemet skulle inte tyngas av de hänsyn som måste tas till marknadens behov. Istället finns möjligheten att utforma ett system som är anpassat till just det samhällsbehov som utredningen har till syfte att tillfredsställa. Det är möjligt att välja den utfärdare som har bäst förtroende i samhället och som har mest erfarenhet av både identitetsbedömningar och bevisbedömningar i allmänhet. Med ett nytt system bör det också vara möjligt att utforma det så att systemet uppfyller även högt ställda krav på tillgänglighet, rättssäkerhet och förutsägbarhet. Om man därtill vid avvägningarna av hur det nya systemet bör utformas strävar efter att utnyttja befintlig infrastruktur och kunnande i största möjliga mån, bör det inte behöva föranleda några större merkostnader att

införa ett nytt system. Ett nytt system kan dessutom bidra till en mer långsiktig lösning på de problem som finns i dag.

Ett nytt system skulle i viss mån kunna ses som ett konkurrerande system till bankernas utfärdande av id-kort, men det har inte till utredningen framförts några sådana synpunkter. Snarare skulle det sannolikt uppskattas om ett tillförlitligt organ bedömde och garanterade identiteter, inte minst med beaktande av risken för att ådra sig skadeståndsanspråk vid felaktigt utfärdade id-kort.

Sammanfattningsvis är det utredningens uppfattning att övertygande skäl talar för att det är ett mindre lämpligt alternativ att försöka förändra det befintliga systemet med SIS-märkta id-kort och att starka skäl istället talar för att ett nytt system med id-kort införs.

6.4 En myndighet bör få i uppdrag att ta fram ett nytt id-kort

Utredningens bedömning: Problemet för utlänningar att få id-handlingar löses bäst genom att en myndighet ges i uppdrag att ta fram ett nytt allmängiltigt id-kort.

I enlighet med vad som anförts i föregående avsnitt anser utredningen att staten bör ta sitt ansvar genom att ge någon i uppdrag att ta fram ett nytt id-kort. Syftet med id-kortet ska i första hand vara att en bred allmänhet får tillgång till en allmängiltig id-handling. Id-kortet måste uppfylla de krav på tillförlitlighet som gäller för dagens allmängiltiga id-kort.

Vid övervägandena om vem som ska anförtros ansvaret att ta fram och utfärda den nya id-handlingen ska beaktas att avslagsbeslut ur rättssäkerhetssynpunkt bör kunna överklagas. I det nuvarande systemet gäller att en banktjänstemans beslut att inte utfärda id-kort inte kan överklagas i egentlig mening. Det finns vissa möjligheter att gå vidare till tjänstemannens överordnade eller en person med den typen av ansvar, men det är då inte fråga om en formell möjlighet till överklagande. Det måste vara mer rättssäkert och förutsägbart med ett system som innehåller en definierad struktur för överklagande med tydliga regler för hur det ska gå till.

Någon form av återkallelse regler kommer även att vara nödvändiga och motsvarande rättssäkerhetsaspekter gör sig gällande även för sådana beslut. I dagens system finns inga regler som medger att en bank får återkalla ett id-kort. Utredningen har inte fördjupat sig i frågan om det ens är praktiskt möjligt att införa sådana regler för banker. Men det bör vara önskvärt att det finns återkallelsemöjligheter i vissa situationer, som exempelvis att centrala personuppgifter som framgår av id-kortet inte längre stämmer. Det måste anses stärka tillförlitligheten i systemet om id-kort återkallas när de i väsentliga delar inte längre överensstämmer med verkligheten. Det är knappast önskvärt att ett id-kort som utvisar t.ex. ett gammalt, numera ändrat personnummer fortfarande ska tillåtas gälla. För att återkallelse inte ska ske på godtyckliga grunder är det nödvändigt med bestämmelser som reglerar hur det ska gå till.

Det är viktigt att det kan säkerställas att innehavaren vid varje tidpunkt uppfyller förutsättningarna för innehav av det nya id-kortet. För att uppnå detta måste bl.a. ett särskilt register inrättas. Det finns i dag inget motsvarande system för SIS-märkta id-kort. Bankerna har naturligtvis registrerat vilka som fått id-kort utfärdade, men några egentliga kontroller av om de uppgifter som angavs vid utfärdandet fortfarande gäller görs inte. I det nya systemet bör utfärdaren hålla sig uppdaterad med information från i vart fall folkbokföringsregistret. En myndighet kan till skillnad från andra organ få tillgång till sådana uppgifter till självkostnadspris. Skulle viktiga uppgifter ändras i det registret bör utfärdaren ha en organisation för hur den aktuella personens id-kort återkallas. En förutsättning för detta är att det finns ett register.

Det ska också beaktas att det i likhet med vad som gäller för pass och nationella id-kort bör kunna säkerställas att man endast kan ha ett giltigt registrerat id-kort av den nu föreslagna sorten. Det är visserligen möjligt redan i dag att få flera id-kort genom att både ansöka om ett nationellt id-kort och ett SIS-märkt id-kort, samt – om utredningens förslag genomförs – även ett id-kort för folkbokförda personer. Dessa möjligheter kommer att kvarstå även efter det att det nu föreslagna systemet trätt i kraft. Men det bör i vart fall undvikas att flera id-kort av samma slag finns i cirkulation. Detta är en av förutsättningarna för att det nya systemet ska komma att betraktas som tillräckligt tillförlitligt. Den som tvekar om en persons identitet ska kunna förlita sig på att det i vart fall bara finns ett id-kort av den nu föreslagna sorten.

Det är alltså viktigt att det införs möjligheter till och regler om överklagande och tydliga regler för återkallande samt att det upprättas ett register. Alla dessa uppgifter är av sådant slag som normalt åligger en myndighet. I vart fall vissa beslut inom dessa områden kommer att utgöra myndighetsutövning. Om ansvaret för utfärdande av det nya id-kortet anförtros en myndighet kommer behovet av överklagandemöjligheter enkelt att kunna tillgodoses. Detsamma gäller för regler om återkallelse och registerhållning. Kravet på tillgänglighet, rättssäkerhet och förutsägbarhet bör därigenom gott och väl kunna tillgodoses. Sammantaget är det utredningens uppfattning att dessa uppgifter är av sådant slag att de bör anförtros en myndighet.

7 Ett nytt id-kort

7.1 Polisen ska utfärda det nya id-kortet

Utredningens förslag: Det införs ett nytt id-kort i Sverige. Rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att ta fram det nya id-kortet. Polismyndigheterna ska utfärda det nya id-kortet.

7.1.1 Allmänt

Det bör införas ett nytt id-kort i Sverige. Utredningen har i avsnitt 6.4 funnit att ansvaret för det nya id-kortet bör anförtros en myndighet. Det finns flera tänkbara lösningar. Ansvaret kan läggas på en befintlig myndighet, men man kan även tänka sig att flera myndigheter delar på ansvaret eller att en ny myndighet inrättas för den nu aktuella uppgiften.

Det måste anses mindre lämpligt att flera myndigheter delar på ansvaret för utfärdande av id-kortet. En sådan lösning riskerar att försämra förutsägbarheten i systemet eftersom det kan uppstå skillnader i hur utfärdandebestämmelserna tillämpas inom de olika myndigheterna. Det vore direkt olämpligt om skillnaderna skulle vara sådana att samhällets tilltro för id-kortet varierade beroende på vilken av myndigheterna som utfärdat handlingen, men även mindre skillnader i tillämpningen skulle minska förtroendet för id-kortet.

Om flera myndigheter delar på ansvaret vore det nödvändigt att upprätthålla parallella system, bl.a. när det gäller utrustning, utbildad personal och direktåtkomst till folkbokföringsregistret. Det är därvid utredningens bedömning att det inom en snar framtid kommer att krävas att den som utfärdar id-kortet inte bara har fotostationer med möjligheter att lagra digitala bilder och namnteckningar utan även utrustning som elektroniskt kan lagra finger-

avtryck. Det skulle därtill vara nödvändigt antingen att föra separata register för varje myndighet, vilket knappast gynnar säkerheten i systemet, eller att utforma ett register som alla utfärdande myndigheter har åtkomst till och ansvar för. Med beaktande av det anförda kan det knappast anses samhällsekonomiskt försvarbart att låta flera myndigheter dela på ansvaret för det nya id-kortet. Det är därför utredningens uppfattning att ansvaret bör ligga på endast en myndighetsorganisation. Därmed torde det inte vara aktuellt att t.ex. låta länsstyrelserna eller kommunerna ansvara för det nya systemet.

Utredningen har övervägt vilka andra myndigheter som skulle kunna vara lämpliga att ansvara för det nya id-kortet.

Vägverkets verksamhet synes vara relativt avlägsen den verksamhet som utfärdande av id-kort innebär. Visserligen utfärdar verket körkort som även kan användas som id-handling vilket skulle kunna innebära vissa fördelar, men myndighetens erfarenhet av bevisvärderingsfrågor och identitetsbedömningar torde vara begränsad. Det kan också bli svårhanterat att tillämpa två liknande men inte identiska utfärdandeförfaranden, vilket sannolikt skulle bli fallet eftersom de två olika handlingarna har skilda syften och olika lämplighetsöverväganden därmed gör sig gällande. Det primära syftet med körkortet är att det ska vara en bevishandling för lämpligheten som förare. Därtill ska beaktas att det i ett internationellt perspektiv är ovanligt att körkortet utgör en allmängiltig id-handling och att det i ett längre perspektiv finns en viss risk för att körkortets betydelse som id-handling kan komma att avta. Vägverkets roll som utfärdare av en allmängiltig id-handling skulle i sådant fall bli än mer tveksam.

Finansinspektionen utfärdar inte någon allmängiltig id-handling och saknar den infrastruktur som är nödvändig för verksamheten. Myndigheten sysslar främst med en övervakande verksamhet, vilket synes vara mindre lämpligt att förena med den nu aktuella utförande verksamheten. Finansinspektionen har dessutom inte någon organisation ute i landet.

De myndigheter som enligt utredningens uppfattning i första hand bör övervägas är Migrationsverket, Skatteverket och Polisen. Dessa behandlas i avsnitt 7.1.2–7.1.4.

Slutligen ska även sägas att det i och för sig är tänkbart att man inrättar en ny myndighet, men med beaktande av att det enligt utredningens uppfattning finns godtagbara befintliga myndigheter

som kan åläggas ansvaret för det nya id-kortet, saknas det skäl att föreslå den kostsamma lösningen att inrätta en ny myndighet.

7.1.2 Migrationsverket

Migrationsverket är den myndighet som vanligtvis först har anledning att göra en identitetskontroll av en utlänning som kommit till Sverige. Det kan vara fråga om en identitetsutredning i ett ärende om uppehållstillstånd, eller en identitetskontroll vid en registrering eller ansökan om uppehållskort enligt reglerna om uppehållsrätt. Identitetsutredningar i asylärenden, där det vanligtvis görs de mest omfattande identitetsutredningarna, genomförs på sju platser i landet.

Migrationsverket kommer dock inte i direkt kontakt med alla utlänningar i Sverige. Verket kommer t.ex. inte i direkt kontakt med de utlänningar som söker uppehållstillstånd vid utlandsmyndigheterna., Detsamma gäller de personer som utnyttjar sin uppehållsrätt i landet men som inte anmäler sig till Migrationsverket.

Verket har genom sin verksamhet fått en gedigen erfarenhet av identitetsprövning. Detta tillsammans med det faktum att verket redan i dag utfärdar en handling som i vissa sammanhang kan fungera som en id-handling, det s.k. LMA-kortet, talar för Migrationsverket som ansvarig myndighet för det nya id-kortet. Å andra sidan har vanligtvis inte den utlänning som genomgår verkets identitetsprövning – i vart fall inte om det är fråga om en asylsökande – blivit folkbokförd ännu och förutsättningarna för att få det nya id-kortet är alltså som regel inte uppfyllda ens när ärendet avslutas hos verket. Migrationsverket skulle således vara tvunget att lägga upp ett nytt ärende när utlänningen senare ansöker om id-kort. Detta gäller i än högre grad för den utlänning som beviljats uppehållstillstånd först i migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen. Därtill hör att verket tillämpar andra beviskrav för identifiering än de beviskrav som gäller vid utfärdande av allmängiltiga id-handlingar; se kapitel 3.

Även om Migrationsverket utfärdar LMA-kort saknar verket erfarenhet av de regler och andra förutsättningar som gäller för utfärdande av allmängiltiga id-handlingar i Sverige. Ett annat viktigt skäl som talar mot Migrationsverket är att det nya id-kortet enligt utredningens förslag ska kunna utfärdas även till svenska med-

borgare, vilket medför att ansvaret för id-kortet framstår som en alltför verksamhetsfrämmande uppgift för Migrationsverket.

7.1.3 Skatteverket

Skatteverket är den myndighet som ansvarar för det centrala systemet med folkbokföring. Verket behandlar i stort sett alla de personuppgifter som är av betydelse för det nya id-kortet. Verket tar dock inte något fotografi av de som folkbokförs och systemet är i dag inte utformat för att kunna behandla fotografier.

Till skillnad från vad som gäller för Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd skulle en ansökan om id-kort kunna komma som en naturlig förlängning av Skatteverkets beslut att folkbokföra sökanden. Skatteverket framställer därtill redan i dag personbevis som visserligen inte är någon id-handling men som är en för identiteten betydelsefull handling eftersom den utvisar bl.a. namn, personnummer, släktskap och bostadsadress. Enligt planerna för Skatteverkets framtida organisation kommer det att finnas omkring 70 skattekontor och 82 servicekontor runt om i landet, vid vilka det i och för sig förmodligen skulle kunna vara möjligt att ta emot ansökningar om id-kort.

Ett skäl som talar mot Skatteverket är att verket inte har någon större erfarenhet av att fastställa en persons identitet. Enligt 1 § folkbokföringslagen ska Skatteverket fastställa en persons bosättning och registrera vissa personuppgifter. Mer erfarna handläggare kan ha en mycket god förmåga att bedöma identiteten hos en sökande men det är svårt att i landets alla skattekontor som skulle ta emot ansökningarna upprätthålla en sådan hög nivå. Dessutom utgår Skatteverkets folkbokföringsverksamhet mer från registreringen än från identifieringen. Ska man vara riktigt noga så folkbokförs inte den fysiska person som lämnar in ansökan utan den person vars identitet framgår av inlämnade handlingar och andra registeruppgifter. Den identitetskontroll som sker hos Skatteverket har alltså inte riktigt samma betydelse som den kontroll som sker i samband med en ansökan om id-kort. Verkets identitetskontroll genomförs i första hand för att säkerställa att den person vars identitet framgår av inlämnade handlingar ska bli korrekt registrerad, inte att det är denna rätta fysiska personen som lämnat in ansökan.

Ett annat skäl som talar mot Skatteverket är att verket för närvarande inte utfärdar handlingar som i något sammanhang kan användas som identitetsbevis. Personbeviset, som bl.a. saknar fotografi, är visserligen en viktig handling i många sammanhang men kan endast tillsammans med andra handlingar utgöra tillräcklig bevisning för identiteten.

Om Skatteverket skulle få ansvaret för att utfärda id-kort skulle det vara nödvändigt att ett system och en organisation för den nya verksamheten byggdes upp från grunden, vilket skulle innebära stora kostnader. Verket skulle behöva införskaffa ny utrustning och genomföra omfattande utbildningsinsatser vid landets samtliga kontor. Det kan därvid påpekas att det visserligen bör vara möjligt att bygga upp ett system som elektroniskt överför det fotografi som tas av Migrationsverket. Det förändrar emellertid inte det faktum att Skatteverket ändå skulle vara tvunget att ta ett eget fotografi vid ansökningstillfället och lagra detta i ett register för att upprätthålla en tillräckligt hög säkerhetsnivå.

7.1.4 Polisen

Rikspolisstyrelsen är den centrala förvaltningsmyndigheten för Polisen och den har föreskriftsrätt för polisväsendet. Det finns 21 polismyndigheter i landet. Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna samverkar i en organisatorisk enhet, som i denna utredning emellanåt benämns Polisen.

Polismyndigheterna utfärdar som passmyndighet redan i dag resehandlingar vilka även accepteras som allmängiltiga id-handlingar. Utfärdandet sker på omkring 100 platser runt om i landet, vilket innebär att det finns goda förutsättningar för en bra tillgänglighet för allmänheten.

Polisen har ett mycket gott anseende och hög trovärdighet hos allmänheten både på grund av att den redan i dag utfärdar pålitliga id-handlingar samt på grund av att Polisen har en stor erfarenhet av identitetskontroll. Polismyndigheterna bör tillhöra de myndigheter som är skickligast på att avgöra om en person styrkt sin identitet. Det finns knappast någon som skulle tvivla på att Polisen skulle göra ett tillräckligt tillförlitligt arbete.

Utfärdande av id-handlingar tillhör inte Polisens egentliga verksamhetsområde även om det är polismyndigheterna som utfärdar det nationella id-kortet. Identitetsbedömningar är i och för sig ett

inte ovanligt inslag i den dagliga verksamheten, bl.a. i sådana kontroller som anges i 9 kap. 9 § utlänningslagen (2005:716). Enligt utredningens uppfattning är inte ansvaret för att utfärda det nya id-kortet så verksamhetsfrämmande för Polisen att det av det skälet vore otänkbart att ålägga Polisen ansvaret.

Därtill skulle Polisens verksamhet med att utfärda pass och nationella id-kort underlättas något om Polisen även förfogade över registret för det nya id-kortet eftersom Polisen då skulle ha en informationskälla som möjliggör förenklingar i identifieringen av sökande. Skulle det råda oklarheter kring en handlings äkthet eller en sökandes identitet är det möjligt att det finns uppgifter av betydelse i registret för det nya id-kortet.

Det befintliga systemet med utfärdande av nationella id-kort är effektivt och tillförlitligt. Systemet finns beskrivet i avsnitt 2.4. Dessutom bör det finnas fördelar med att det redan finns ett befintligt system och en befintlig organisation för utfärdande av id-handlingar. Det nya id-kortet kommer visserligen inte att vara en resehandling, men i övrigt är skillnaderna mot det nationella id-kortet knappast så stora att det skulle saknas möjligheter att använda sig av delar av den befintliga strukturen. Snarare bör det vara ett rimligt antagande att det finns stora vinster med att utse Polisen som ansvarigt organ. Det gäller såväl teknisk utrustning och kunnig personal som fungerande rutiner och organisation för att utfärda kompletterande föreskrifter.

Svenska medborgare är redan vana vid att vända sig till Polisen för att få handlingar som kan användas som id-handlingar. Det är en fördel om allmänheten på en och samma expedition kan söka, avhämta och få information om id-handlingar. Det bör vara en eftersträvansvärd samhällsservice att den enskilde bara behöver vända sig till en myndighet när det gäller frågor om id-handlingar och identifiering.

Dessutom finns det ur säkerhetssynpunkt en särskild fördel med att en annan oberoende myndighet granskar den identifiering som gjorts i tidigare led av Migrationsverket och Skatteverket, som båda haft ett något annat syfte med sina identitetskontroller.

Sammantaget finns det enligt utredningens uppfattning starka skäl som talar för att Polisen ska ansvara för det nya id-kortet.

7.1.5 Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis anser utredningen att ansvaret för det nya id-kortet bör läggas på en myndighet och att det bästa alternativet är att ge Polisen ansvaret. Det saknas enligt utredningens uppfattning skäl att föreslå att det inrättas en ny myndighet med ansvar för det nya id-kortet och det är olämpligt att låta flera myndigheter dela på ansvaret.

Migrationsverket och Skatteverket har i kontakter med utredningen uppgett att de inte vill ha ansvaret för det nya id-kortet. Det finns visserligen skäl som talar för båda myndigheterna, men i båda fallen finns det även betydande skäl som talar mot. Eftersom Polisen redan i dag utfärdar handlingar som accepteras som allmängiltiga id-handlingar skulle man – om Skatteverket eller Migrationsverket valdes som ansvarig myndighet – skapa ett system som innebar att det skulle finnas två myndigheter som båda utfärdade allmängiltiga id-handlingar. Detta måste anses vara mindre lämpligt.

Det är mycket som talar för att Polisen är bäst lämpad att utfärda id-kortet och det finns få skäl som talar mot. Rikspolisstyrelsen har emellertid vid kontakter som utredningen haft med myndigheten uppgett att ansvaret för det nya id-kortet inte bör läggas på Polisen. Rikspolisstyrelsen har därvid åberopat i huvudsak följande skäl. Rikspolisstyrelsen har i dag inget uppdrag att tillhandahålla allmänheten ett rent id-kort. Pass och nationellt id-kort, för vilka Rikspolisstyrelsen har ett ansvar, är resedokument. De är även godkända av privata aktörer som en allmän id-handling. Behovet för boende i Sverige att inneha ett id-kort är inte kopplat till krav från Polisen. Privata aktörer har tidigare meddelat att de kan tillgodose detta behov, då krav beträffande id-handlingar huvudsakligen uppställs av dem. Då dessa aktörer nu inte kan leva upp till löftet framstår inte argumenten som övertygande att Polisen ska hantera frågan.

Det är visserligen riktigt att utfärdande av id-handlingar inte tillhör Polisens kärnverksamhet, men det kan å andra sidan inte sägas vara verksamhetsfrämmande. Den omständigheten att det nationella id-kortet – till skillnad från det nya id-kortet – är en resehandling gör knappast någon större skillnad i det sammanhanget. Snarare framstår det som naturligt att uppgiften att utfärda id-kortet läggs på samma myndighet som utfärdar nationella id-kort i Sverige. Man skulle till och med kunna säga att det vore

märkligt och ineffektivt om staten hade två olika myndigheter som båda hade till uppgift att utfärda allmängiltiga id-handlingar.

Utredningen anser alltså att mycket övertygande skäl talar för att Polisen bör ha ansvaret för det nya id-kortet. Utredningen föreslår därför att Polisen får ansvaret genom att Rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att ta fram ett nytt id-kort och att polismyndigheterna ska utfärda det nya id-kortet.

Eftersom det inte är fråga om en resehandling (se avsnitt 7.2) bör det knappast finnas något behov av att utfärda id-kortet utomlands, på det sätt som i dag görs beträffande det nationella id-kortet. Utlandsmyndigheter ska således inte utfärda de nu aktuella id-korten.

7.2 Id-kortet blir inte ett resedokument

Utredningens bedömning: Id-kortet får inte status som resedokument.
--

Till skillnad från det nationella id-kortet bör det nu föreslagna id-kortet inte att bli en resehandling.

Inför att det nationella id-kortet skulle införas övervägdes om även utlänningar skulle få tillgång till den id-handlingen. Målsättningen var från början att erbjuda alla som stadigvarande lever i Sverige samt svenska medborgare utomlands möjligheten att få ett sådant id-kort. Det förslag som togs fram liknade utseendemässigt kortet för svenska medborgare med den enda skillnaden att på kortet för svenska medborgare skulle anges medborgarskap, medan korten för utländska medborgare i stället skulle innehålla en uppgift om uppehållstillstånd i Sverige. Andra medlemsländer var dock inte positiva till detta och det ansågs inte sannolikt att id-kortet skulle godkännas som resedokument av samtliga länder inom EU. Man ansåg därför från svenskt håll att det saknades förutsättningar för att låta även utländska medborgare som stadigvarande bor i landet få tillgång till det svenska nationella id-kortet.

Det har inte framkommit något behov av att det behövs en ny svensk resehandling. Redan i dag finns möjligheten att få ett främlingspass och svenska medborgare kan få det nationella id-kortet. Det behov som utredningen funnit gäller inte möjligheten att resa med en id-handling utan det handlar istället om att kunna

identifiera sig i Sverige. Det saknas alltså anledning att försöka att internationellt förankra id-kortet som en resehandling.

Inte heller behöver de internationella standarder som gäller för resehandlingar uppfyllas. I de fall utredningen föreslår att sådana standarder ändå ska beaktas, beror det på att de säkerhetsöverväganden som ligger bakom dessa även gör sig gällande för det nya id-kortet.

7.3 Förutsättningar för att erhålla det nya id-kortet

Utredningens förslag: Den som fyllt 16 år och som är folkbokförd i Sverige ska ha möjlighet att efter ansökan erhålla det nya id-kortet.

Det är viktigt att id-handlingen är tillgänglig för en bred allmänhet. Det är dock med nödvändighet viktigt att göra vissa avgränsningar.

Ett rimligt krav är i enlighet med vad som anförs i avsnitt 6.2.1 att personen ifråga ska vara folkbokförd i Sverige. Mycket annat i samhället vilar på folkbokföringssystemet och det är därför en naturlig utgångspunkt för ett system där landets invånare tillhandahåller en allmängiltig id-handling.

Av framförallt integrationspolitiska hänsyn bör id-kortet inte begränsas till att bara gälla utlänningar. Det synes mindre lämpligt att införa ett särskilt id-kort som bara utlänningar har. Det finns knappast heller något bärande skäl för att införa ett id-kort som direkt eller indirekt identifierar innehavaren som utlänning. Snarare bör det vara värdefullt för integrationsarbetet i landet att samma typ av kort och villkor gäller för alla som är folkbokförda i Sverige oavsett nationalitet. Det bör även beaktas att det inte kan uteslutas att det kan finnas svenska medborgare som har skäl att föredra det nya id-kortet före det nationella id-kortet.

Om även svenska medborgare tillåts ansöka om det nya id-kortet finns det därtill större möjligheter att införa regler om återkallande av det nationella id-kortet när det gäller bl.a. personer som är intagna på kriminalvårdsanstalt. I dagsläget är en av svårigheterna med att införa sådana regler att intagna i många fall saknar andra id-handlingar, eftersom både pass och körkort regelmässigt återkallas om det är fråga om mer allvarlig brottslighet. Tillgången till en allmängiltig id-handling är viktig för arbetet med att för-

bereda personer som avtjänar fängelsestraff för tillvaron utanför anstalten; se avsnitt 4.6. Om det nu aktuella id-kortet införs, kan dessa personer istället ansöka om det nya id-kortet.

En avgränsning som innebär att man måste vara folkbokförd medför att svenska medborgare som bor utomlands inte kan få ett sådant id-kort eftersom de inte är folkbokförda i landet. Detta är dock fullt rimligt eftersom syftet med det nya id-kortet är att man ska kunna identifiera sig i *Sverige*. Den svenska medborgare som bor utomlands och som ändå vill ha ett id-kort utfärdat enligt svenska regler kan istället ansöka om ett nationellt id-kort.

I vissa länder finns en åldergräns för id-kort. Någon sådan finns inte för det nationella id-kortet, vilket bl.a. bör bero på att kortet är en resehandling vilket även små barn måste kunna ha tillgång till på samma sätt som när det gäller tillgången till pass. Det nu aktuella id-kortet är dock inte någon resehandling. Behovet av ett id-kort bör snarare vara knutet till behovet av att kunna utöva sin rättshandlingsförmåga. Sådan förmåga kan man få i viss begränsad omfattning redan från det att man fyllt 16 år. Enligt 9 kap. 3 § föräldrabalken får den som har fyllt 16 år själv råda över vad han eller hon förvärvat genom eget arbete. Samma åldergräns gäller för den som vill anmäla flyttning till Skatteverket. En motsvarande åldergräns för det nu aktuella id-kortet synes lämplig.

Det saknas skäl att införa andra begränsningar beträffande vilka som ska ha rätt att ansöka om id-kortet. I passlagen regleras ett antal förhållanden som utgör hinder mot att pass utfärdas, t.ex. att sökanden är anhållen, häktad eller efterlyst. Syftet med dessa begränsningar är att man vill kunna hindra vissa personer att lämna landet. Några sådana skäl saknas för det nu aktuella id-kortet, eftersom det inte kommer att vara en resehandling.

7.4 Det nya id-kortet regleras i en ny förordning

Utredningens förslag: Det nya id-kortet regleras i en ny förordning.

Det nationella id-kortet regleras i dag i en särskild förordning; förordningen om nationellt identitetskort. Även det nya id-kortet bör därför regleras i en särskild förordning. Dessa båda id-

handlingar bör regleras på liknande sätt med tanke på de stora likheterna dem emellan.

Det finns i och för sig skäl som talar för att regleringen istället bör ske i en särskild lag. Det gäller framförallt på grund av nödvändigheten att införa regler om bl.a. återkallelse och registerhållning. Det är en allmän målsättning att ett myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll ska regleras i lag. Även återkallelsebestämmelser är av sådan natur att lagreglering eventuellt vore att föredra.

I den mån man skulle anse att övervägande skäl talar för att det nya id-kortet bör regleras i lag, bör detta i så fall beredas i ett sammanhang för båda id-korten. Utredningen har därför stannat för att den för dagen lämpligaste lösningen är att även det nya id-kortet regleras i en ny förordning. Och det finns i och för sig inga hinder mot att på detta sätt i en förordning styra en myndighet.

Den avgift som kommer att behöva tas ut för utfärdandet av id-kortet bör ses som en offentligrättsligt tvingande avgift som förutsätter beslut av riksdagen. Som jämförelse kan nämnas att avgifter för körkort och pass har ansetts som tvingande avgifter.¹ Det räcker dock med ett bemyndigande av riksdagen och behöver alltså inte uttryckas i lag; jämför 8 kap. 3 och 9 §§ regeringsformen.

7.5 Id-kortets utformning

Utredningens förslag: Det nya id-kortet ska uppfylla vedertagen standard och utformas på ett tillräckligt säkert sätt så att det får ett mycket gott skydd mot förfalskning och manipulation. Kortet ska inte vara förväxlingsbart med det nationella id-kortet. Rikspolisstyrelsen får i uppgift att utfärda närmare föreskrifter om vilka säkerhetskriterier som ska gälla och vilka uppgifter som ska framgå av id-kortet.

Det är angeläget att id-kortet får ett mycket gott skydd mot förfalskning och manipulation och det är viktigt att kortet accepteras som en fullgod id-handling. SIS standard för id-kort bör därför uppnås. Standarden har behandlats i avsnitt 2.5. Det är fråga om att uppnå en säkerhetsnivå som motsvarar de krav som i dag

¹ Riksrevisionens rapport RiR 2004:17.

ställs på utformning och tekniska detaljer som uttryckligen anges i standarden SS 61 43 14.

Vid införandet av det nationella id-kortet anfördes att det nationella id-kortet måste ha flera olika typer av säkerhetskriterier som kompletterar varandra och att det var viktigt att vid upphandlingen ha en kravspecifikation som i detalj beskrev vilka säkerhetskriterier som skulle ingå i kortet. Detsamma bör gälla för det nya id-kortet och vid arbetet med att utforma dessa kriterier och krav bör det nationella id-kortets motsvarigheter utgöra en bra utgångspunkt. Det bör överlåtas på Rikspolisstyrelsen att ta fram de närmare krav som ska gälla.

Kortet bör inte utformas på ett sådant sätt att det uppstår en risk för förväxling med det nationella id-kortet. I annat fall finns risken att man i andra länder inom unionen förleds att tro att id-kortet är en resehandling. Det finns risk för att den kritik, som andra länder inom EU anförde mot Sverige i samband med de initiala planerna på att utfärda svenska nationella id-kort även till utlänningar, se avsnitt 7.2, upprepas beträffande det nya id-kortet, om det blir alltför likt det nationella id-kortet. Det finns därför anledning att låta det uttryckligen framgå av id-kortet att det inte är en resehandling.

Medborgarskap bör inte framgå av id-kortet. Det är enligt konventioner och internationell sedvanerätt varje land som avgör vilka som är landets medborgare och det synes mindre lämpligt att en svensk myndighet uttalar sig i sådana frågor beträffande personer som inte är svenska medborgare. Inte heller är det lämpligt att ange uppgifter av typen ”uppgivet medborgarskap” eller liknande. Id-kortet bör inte innehålla uppgifter som endast bygger på vad sökanden uppgivit utan att uppgifterna kunnat fastställas av den utfärdande myndigheten.

Inte heller är det lämpligt att id-kortet innehåller uppgift om födelseland eller födelseplats. Integrationspolitiska skäl, se avsnitt 6.2.1, talar för att sådana uppgifter bör undvikas. Det kan vara värt att notera att frågan har uppmärksammats tidigare i riksdagsdebatten. I motion 2000/01:Sf611 yrkades att uppgift om bosättningsland och inte födelseland ska anges på id-handlingar. Det anfördes bl.a. att det är angeläget att vanliga id-handlingar inte skiljer svenska medborgare från andra och att det centrala i sammanhanget är bosättningslandet. Riksdagens socialförsäkringsutskott delade i princip denna åsikt och menade att som huvudregel bör födelseland inte anges på id-handlingar. Utskottet hänvisade

dock till det då pågående arbetet med att ta fram ett nationellt id-kort och avstyrkte därför förslaget. Frågan har enligt vad utredningen kunnat erfara inte tagits upp på nytt efter det att det blev bestämt att det nationella id-kortet inte skulle utfärdas till utländska medborgare.

Det pågår arbete både nationellt och internationellt med att förbättra säkerheten för id-handlingar med hjälp av s.k. biometriska data. Bl.a. kommer svenska pass att senast den 28 juni 2009 även innehålla fingeravtryck, se avsnitt 2.2. Biometri är den teknik som gör det möjligt att bearbeta en persons fysiska särdrag, exempelvis dennes fingeravtryck, ansikte eller ögon, till en unik digital profil. Med hjälp av denna profil kan den rätte innehavaren identifieras med mycket små felmarginaler. Det finns enligt utredningens uppfattning anledning att överväga om biometrisk information ska införas även för det nu föreslagna id-kortet. Övervägandena bör emellertid göras samordnat för det nationella id-kortet och för det nya id-kortet och frågan bör därför lämpligen beredas av Rikspolisstyrelsen.

Detsamma gäller möjligheten att i id-kortet införa en funktion för lagring av information. Verket för Förvaltningsutveckling, Verva, har regeringens uppdrag att leda och samordna statsförvaltningens utvecklingsarbete avseende säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar.² Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 13 juni 2008. Verva lämnade en delrapport den 15 juni 2007.³ Enligt en färdplan som presenteras i delrapporten arbetar Rikspolisstyrelsen med att anpassa det nationella id-kortet till att kunna hantera lagring av sådan elektronisk information. Det är ett rimligt antagande att motsvarande bör gälla även för det nu föreslagna id-kortet, men även denna fråga bör närmare beredas av Rikspolisstyrelsen.

Det bör överlåtas på Rikspolisstyrelsen att utfärda närmare föreskrifter om vilka uppgifter som ska framgå av id-kortet. Det bör dock i vart fall framgå uppgifter om sökandens namn, personnummer, namnteckning, ansiktsbild, giltighetstid samt viss biometrisk information. Det bör även framgå att det är Polisen som har utfärdat kortet och att kortet inte är en resehandling.

² Regeringsbeslut den 30 november 2006, Fi2006/6773 och Fi2006/967.

³ Verva 2007:13.

7.6 Utfärdanderegler

Utredningens förslag: Det införs en allmän bestämmelse om att sökanden ska styrka sin identitet. I de fall fullgoda id-handlingar saknas ska en allmän trovärdighetsbedömning av intygsgivare ingå som ett led i en helhetsbedömning av den identitetsbevisning som presenterats. Det överläts på Rikspolisstyrelsen att utfärda närmare föreskrifter om hur identiteten ska styrkas.

Regler införs om personlig inställelse, undertecknande, fotografering, utlämnande, avslag samt giltighetstid.

En ansökningsavgift ska erläggas vid ansökan om det nya id-kortet. För prövning av ansökan gäller i övrigt bestämmelserna i 11–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191).

Styrkande av identiteten

Bestämmelserna om hur styrkande av identiteten ska gå till är centrala. På samma sätt som för det nationella id-kortet bör det införas ett grundkrav på att sökanden ska styrka sin identitet. Identiteten bör kunna styrkas antingen genom att uppvisa en fullgod id-handling eller genom ett intygsförfarande. Det bör överlåtas på Rikspolisstyrelsen att utfärda närmare föreskrifter för hur identifieringen ska gå till vid utfärdandet av id-kortet. Det finns dock anledning att säga något om vad dessa bestämmelser bör innehålla.

En lämplig utgångspunkt bör vara bestämmelserna i tredje penningtvättdirektivet. Direktivet gäller visserligen inte för utfärdande av id-kort, men har ändå en indirekt betydelse eftersom ett utfärdat id-kort ensamt kan utgöra tillräckligt identitetsbevis i sådana situationer då direktivet är tillämpligt. Man kan således ta ansats från direktivets huvudregel i artikel 8 som anger att en identitet styrks på grundval av handlingar, uppgifter eller upplysningar från tillförlitliga källor. Identifieringen ska enligt direktivet göras enligt en riskbaserad analys, vilket bör innebära att bevisbehovet kan variera något från fall till fall. Det synes således närmast vara fråga om att det i varje enskilt fall ska göras en helhetsbedömning av den presenterade identitetsbevisningen. Denna uppfattning delas av utredningen om åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering som därvid tolkat direktivets

bestämmelser så att enbart kundens egna uppgifter inte är tillräcklig bevisning, men att det kan räcka om uppgifterna får stöd av uppgifter från andra personer eller handlingar.⁴ Den utredningen har föreslagit att penningtvättdirektivet genomförs i denna delen framförallt genom att det införs en bestämmelse i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt, enligt vilken identifiering ska ske genom kontroll av id-handling, registerutdrag eller på annat tillförlitligt sätt.

Som fullgoda id-handlingar bör räknas svenskt körkort, svenskt vanligt pass, SIS-märkt id-kort, nationellt id-kort samt det nya id-kortet. Vidare bör även pass som utfärdats av andra länder godtas som fullgod id-handling om passet uppfyller motsvarande säkerhetsstandarder som gäller för svenskt pass. Det kan därvid nämnas att det i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, FFFS 2005:5, anges att vid de identitetskontroller som omfattas av föreskrifterna kan pass som utfärdats efter utgången av 1997 godtas. En sådan motsvarande regel bör kunna vara tänkbar. I vart fall bör som huvudregel pass som utfärdats av andra länder inom EU godtas eftersom de uppfyller de säkerhetsstandarder som föreskrivs av EU; se avsnitt 2.2.

Den som saknar fullgod id-handling ska istället visa upp ett skriftligt intyg av en intygsgivare som är personligen närvarande vid beställningen av id-kortet. Det är självklart att även intygsgivaren ska kunna styrka sin identitet. Till exempel bör arbetsgivare och uppdragsgivare kunna vara intygsgivare.⁵ Det är dock tveksamt om det i tillämpningsföreskrifterna ska anges en uttömmande uppräkningslista av godtagbara intygsgivare. En sådan ordning skulle bli alltför stelbent och egentligen inte gagna syftet med bestämmelsen. Identifieringsföreskrifterna bör därför inte ha Rikspolisstyrelsens föreskrifter för pass⁶ som förebild, eftersom dessa endast anger vissa familjemedlemmar som godtagbara intygsgivare. Det är inget som säger att t.ex. alla familjemedlemmar eller arbetsgivare är tillförlitliga intygsgivare bara för att den intygande tillhör en sådan kategori. Snarare blir det fråga om att i varje enskilt fall göra en allmän trovärdighetsbedömning av intygsgivaren som ett led i en helhetsbedömning av den

⁴ SOU 2007:23, *Genomförande av tredje penningtvättdirektivet*, s. 206.

⁵ Jämför även SBC 151, utgåva 13, avsnitt U 5.5.

⁶ Jämför 2 kap. 2 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter (RPSFS 2001:3) och allmänna råd om passhantering vid polismyndigheterna, FAP 530-1.

presenterade identitetsbevisningen. Eftersom det införs en möjlighet att överklaga beslut om id-kort, se avsnitt 7.9, så kommer det med all sannolikhet att utvecklas en domstolspraxis kring dessa frågor, vilket ytterligare bör stärka systemets tillförlitlighet.

Eftersom Polisen kan kontrollera folkbokföringsuppgifter direkt mot folkbokföringsdatabasen är det inte nödvändigt att avkräva sökanden ett personbevis.

Övriga utfärdanderegler

Som utgångspunkt bör i övrigt de utfärdanderegler som gäller för nationella id-kort vara väl lämpade även för utfärdande av de nya id-korten. Det bör således anges att en ansökan ska göras personligen samt att ansökan ska undertecknas av sökanden i närvaro av Polisens handläggare. Möjligheten att slippa underteckna ansökan på den grunden att man inte kan skriva sitt namn synes vara knuten till små barns oförmåga att skriva. I och med att en nedre åldersgräns om 16 år införs saknas skäl att införa en motsvarande regel för det nya id-kortet.

Det finns enligt utredningens uppfattning inte något behov av att ange att en ansökan ska göras skriftligen på ett särskilt formulär. Det bör vara bättre att ansökan görs elektroniskt med hjälp av den utrustning som Polisen redan i dag har till sitt förfogande. Ett förfarande där sökanden även ska fylla i en pappersblankett synes vara onödigt.

Det bör införas en regel om att sökanden ska vara skyldig att i samband med ansökan låta den utfärdande myndigheten ta en bild i digitalt format av sökandens ansikte.

I likhet med vad som gäller för det nationella id-kortet bör det införas en bestämmelse om att en ansökningsavgift ska erläggas vid ansökan om det nya id-kortet samt en hänvisning till bestämmelserna i 11–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191). Frågan om avgiftens storlek behandlas i avsnitt 8.1.

Det bör också införas en bestämmelse om att en ansökan om ett id-kort ska avslås om sökanden inte har iakttagit utfärdandereglerna och inte heller har följt en uppmaning att avhjälpa bristen. Motsvarande regel i förordningen om nationella id-kort utgör en lämplig förebild.

Id-kortet bör utfärdas med en giltighetstid av högst fem år. I de fall där man redan vid utfärdandet vet att det finns en tidsgräns för

personens vistelse i landet – t.ex. genom att det finns ett tidsbegränsat uppehållstillstånd – bör vistelsens längd komma till uttryck i giltighetstiden. Det är inte lämpligt att ett id-kort som utfärdats av en svensk myndighet fortfarande skulle gälla för en person som inte längre har rätt att uppehålla sig i landet. Giltighetstiden bör därför inte vara längre än ett uppehållstillstånds varaktighet.

Av säkerhetsskäl bör id-kortet endast lämnas ut till sökanden personligen.

7.7 Register

Utredningens förslag: Motsvarande registerregler som gäller för det nationella id-kortet ska gälla även för upprättande av register för det nya id-kortet; det gäller bestämmelser om personuppgiftsansvarig, registrets ändamål, uppgifter som ska registreras, gallring, rättelse och skadestånd samt särskilda regler om hantering av digital ansiktsbild.

Det införs en regel om att registret får, med de begränsningar som följer av bestämmelsen om registerinnehåll, tillföras uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsdatabas.

Det införs även en regel om att polismyndigheterna genast ska anmäla till Skatteverket om det finns misstanke om att en uppgift som är hämtad ur folkbokföringsdatabasen är oriktig.

Det bör upprättas ett register över id-korten. Registret är nödvändigt för att det ska gå att kontrollera att ett uppvisat id-kort är giltigt. Säkerheten i systemet ökar om det förs register över de id-kort som gäller. Det minimerar också risken att flera id-kort utfärdas till samma person.

Ansvaret för upprättandet av registret bör ligga på Rikspolisstyrelsen. Både Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna bör få föra in uppgifter i registret. Rikspolisstyrelsen bör vara personuppgiftsansvarig. Ändamålet med registret är att ge information om sådana uppgifter som behövs för att id-kort ska kunna utfärdas och kontrolleras.

De gallringsregler som gäller för det nationella id-kortet synes lämpliga även för det nya id-kortet. Detsamma gäller reglerna om hantering av digital ansiktsbild.

På motsvarande sätt som i förordningen om nationella id-kort bör det införas en hänvisning till bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse och skadestånd.

De uppgifter som är av betydelse och som bör registreras är uppgifter om sökandens fullständiga namn, personnummer, längd, kön, dag för utfärdandet av id-kortet, kortnummer, giltighetstid, sökandens namnteckning samt en kopia av den ansiktsbild som id-kortet har försetts med. Vidare bör uppgift om den bevisning som använts för att styrka identiteten registreras. Registret bör även innehålla uppgift om beslut om ansökan har avslagits eller återkallats samt uppgift om vad som har utgjort grund för ett sådant beslut.

Eftersom Polisen får direktåtkomst till folkbokföringsdatabasen finns det inte någon anledning att registrera de ytterligare uppgifter som framgår av den databasen, som exempelvis bostadsadress och medborgarskap.

Polisens hantering av personuppgifter görs i likhet med Skatteverkets motsvarande hantering i syfte att upprätthålla ett aktuellt register över personuppgifter i den omfattning som följer av respektive verksamhets syfte. Det följer därav ett behov av att ha möjlighet att hämta uppgifter från folkbokföringsdatabasen samt att uppdatera id-kortsregistret när Skatteverket registrerar nya personuppgifter av betydelse; se avsnitt 7.8. Det bör därför införas bestämmelser om att id-kortsregistret får tillföras uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Det innebär även att den som ansöker om id-kort inte behöver skaffa fram ett personbevis eller andra liknande bevis eftersom uppgifterna istället kan hämtas direkt ur folkbokföringsregistret.

På motsvarande sätt är Skatteverket betjänt av att Polisen underrättar Skatteverket om det finns anledning att misstänka att en personuppgift som är hämtad ur folkbokföringsdatabasen är oriktig. En sådan misstanke kan exempelvis uppkomma i samband med brister i identifiering eller vid återkallelse.

7.8 Återkallelse

Utredningens förslag: Återkallelse ska kunna ske om hinder mot bifall till ansökan förelåg vid tiden för id-kortets utfärdande och hindret består, om någon väsentlig uppgift som framgår av id-kortet inte längre gäller eller om någon annan än den för vilken ett id-kort är utställt förfogar över kortet.

Det införs regler om vilka polismyndigheter som får besluta om återkallelse samt om att en polismyndighet som är behörig att besluta i ärenden om återkallelse så snart som möjligt ska ta upp ett sådant ärende om myndigheten får kännedom om att en sådan omständighet som avses i föregående stycke föreligger.

Det införs även regler om makulering.

Skäl för återkallelse

Återkallelse bör få ske om hinder mot bifall till ansökan förelåg vid tiden för id-kortets utfärdande och hindret består. En sådan bestämmelse, som finns för både passet och för det nationella id-kortet, synes väl avvägd. Uppdagat det i efterhand att förutsättningarna för id-kortet inte var uppfyllda vid utfärdandet är det inte rimligt att det utfärdade id-kortet ska få fortsätta att gälla. Det kan t.ex. vara fråga om att en person fått ett id-kort i en annans namn. Det kan dock godtas att id-kortet får behålla sin giltighet om hindret undanröjts. Om en person t.ex. visar sig inte ha varit folkbokförd vid utfärdandetillfället bör alltså id-kortet återkallas såvida inte personen därefter blivit folkbokförd.

Återkallelse bör även få ske om någon annan än den för vilket ett id-kort är utställt förfogar över kortet. En motsvarande återkallanderegler finns för pass och nationella id-kort. Det är rimligt att id-kortet återkallas om innehavaren exempelvis har överlåtit kortet till en annan person. I förarbetena till passlagen övervägdes även om motsvarande regler för pass skulle förenas med en "karenstid" under vilken en som missbrukat sitt pass på ovan nämnda sätt inte skulle få ha rätt till ett nytt pass.⁷ Så blev emellertid inte fallet.

Därutöver behövs en återkallelserregel för det fall att innehavaren ändrar väsentliga personuppgifter eller att det på annat sätt

⁷ Prop. 1977/78:156 s. 29 f. och 116 f.

framkommer att väsentliga personuppgifter som framgår av id-kortet inte är korrekta. Det är inte lämpligt att en person som t.ex. byter namn har ett id-kort som inte utvisar det rätta namnet. Det kan bli särskilt förvirrande om det finns flera giltiga id-kort, som exempelvis både det nu föreslagna id-kortet och ett SIS-märkt id-kort. Riskerna vore då att de båda giltiga id-korten inte innehåller samma personuppgifter. I en sådan situation är det viktigt att man i vart fall kan lita på det nu föreslagna id-kortet. Det förekommer även att personnummer ändras och om så sker är det särskilt angeläget att id-kortet återkallas.

De övriga återkallelseregler som gäller för det nationella id-kortet – det gäller situationer där det svenska medborgarskapet upphör – är inte tillämpliga i detta sammanhang.

Förfaranderegler i övrigt

De förfaranderegler för återkallelse som i övrigt gäller för det nationella id-kortet synes lämpliga att införa även för det nya id-kortet. Med några få undantag föreslås motsvarande regler för det nu aktuella id-kortet. Det handlar om regler för beslutsbehörighet, skyldighet att fatta beslut samt makulering.

Som utgångspunkt bör polismyndigheten på den ort där kortinnehavaren uppehåller sig när ärendet tas upp få besluta om återkallelse av ett id-kort. Därtill bör även den polismyndighet som har utfärdat kortet få fatta sådant beslut. Motsvarande bestämmelser finns för det nationella id-kortet och de synes väl avvägda.

Vidare bör det införas en regel som uttryckligen anger att en polismyndighet som är behörig att besluta i ärenden om återkallelse ska så snart som möjligt ta upp ett sådant ärende om myndigheten får kännedom om att en sådan omständighet som kan medföra återkallelse föreligger.

Däremot synes det inte nödvändigt att – så som förordningen om nationellt id-kort är utformad – införa bestämmelser om under rättelse- och överlämnandeskyldigheter för utfärdande myndigheter. Till skillnad från det nationella id-kortet är det bara Polisen som får utfärda det nya id-kortet, vilket bör innebära att sådana regler närmast blir en intern fråga för Polisen och därmed onödiga att förordningsreglera.

Slutligen är det naturligt att motsvarande makuleringsregler som gäller för återkallade nationella id-kort gäller även för det nu före-

slagna id-kortet. En polismyndighet ska alltså makulera ett id-kort som har återkallats. Makulering ska också ske när innehavaren ansöker om ett nytt id-kort eller, om innehavaren har behov av det tidigare id-kortet under handläggningstiden, när det nya kortet lämnas ut.

7.9 Överklagande m.m.

Utredningens förslag: Det införs en bestämmelse i den nya förordningen om att det i 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol.

Beslut som meddelas av en polismyndighet enligt den nya förordningen ska gälla omedelbart.

Ytterligare föreskrifter om verkställigheten av förordningen ska få meddelas av Rikspolisstyrelsen.

En innehavare av ett id-kort ska ha rätt att hos en polismyndighet kontrollera den information som har sparats i lagringsmediet i id-kortet.

Det införs en bestämmelse i sekretessförordningen om att sekretess ska gälla även Rikspolisstyrelsens centrala register för id-kortet.

Det är viktigt att det finns möjligheter att överklaga ärenden om utfärdande av id-kort. Det är av central betydelse för rättssäkerheten. Därigenom säkerställs möjligheten att fler än en instans bedömer ett ärende. Eftersom det genom 22 a § förvaltningslagen (1986:223) blir en domstol som utgör överklagandeinstans tillförs systemet dessutom erfarenhet av bevisvärdering och därtill goda möjligheter att få utvecklat en tydlig praxis för de frågor som kan tänkas bli svårbedömda. Genom möjligheten till domstolsprövning torde också förtroendet för och tillförlitligheten till det nya id-kortet bli tillfredsställande.

Det saknas anledning att för det nya id-kortet avvika från de bestämmelser om överklagande och besluts giltighet som gäller för det nationella id-kortet. Det har dock inte framkommit något skäl för att införa en sådan regel om Regeringskansliets möjlighet att i särskilda fall få medge avvikelse från förordningen som finns i förordningen om nationellt identitetskort. Sådana undantags-

möjligheter torde ta sikte på utfärdandet av resehandlingar i vissa fall och behövs därför inte när det gäller det nu aktuella id-kortet.

Rätten för en innehavare av ett nationellt id-kort att kontrollera den information som har sparats i lagringsmediet i kortet följer av artikel 4 i rådets förordning (EG) nr 2252/2004 av den 13 december 2004 om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna.⁸ Förordningen gäller enbart resehandlingar vilket alltså innebär att det inte finns något gemenskapsrättsligt krav på att motsvarande ska gälla även för id-kort som inte är resehandlingar. Bestämmelsen har dock tillkommit av rättssäkerhetsskäl och det förefaller rimligt att motsvarande hänsyn bör tas även när det gäller det nu aktuella id-kortet. Dessutom gäller sådan insyn beträffande det nationella id-kortet och det faller sig därför naturligt att det införs samma möjligheter för innehavare av det nya id-kortet.

Det har bl.a. i avsnitt 7.6 framhållits att det finns behov av att medge Rikspolisstyrelsen rätt att utfärda ytterligare föreskrifter om verkställigheten av den nya förordningen.

Det behöver införas ett tillägg i sekretessförordningen om att sekretess gäller för uppgifterna i Rikspolisstyrelsens register för det nu aktuella id-kortet. Motsvarande sekretesskydd som gäller för det nationella id-kortet bör vara tillräckligt.

⁸ EUT L 385, 29.12.2004, s. 1 (Celex 32004R2252).

8 Förslagets genomförande

8.1 Konsekvensbeskrivning

Utredningens bedömning: Utredningens förslag bör i allt väsentligt inte ha några negativa kostnadsekonomiska konsekvenser.

Allmänt om de förändringar förslagen innebär

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen analysera om ett genomförande av förslagen skulle innebära en förändring av det offentliga åtagandet och om förslagen skulle riskera att leda till att kraven på statliga insatser ökar samt i övrigt redogöra för eventuella förändringar för stat, kommuner, landsting, företag och enskilda.

Utredningens förslag går ut på att det offentliga åtagandet ska öka genom att *staten* ska ta ett större ansvar för att landets invånare har tillgång till en allmängiltig id-handling. Detta finns särskilt motiverat i kapitel 6.

Utredningens förslag innebär vissa kostnadsbesparingar för staten eftersom utredningen föreslår att Polisen ska hämta personuppgifter direkt från folkbokföringsdatabasen, vilket innebär att Skatteverket inte behöver framställa personbevis i detta sammanhang.

Vissa *kommuner* har som nämnts i kapitel 4 uppmärksammat problemet med att en del kommuninvånare inte kan få id-kort. De eventuella problem som kommunerna uppmärksammat bör dock i huvudsak lösas genom införandet av det nya id-kortet.

Utredningens förslag förändrar inte möjligheterna för *företag* att utfärda id-kort till sina anställda och för *banker* att utfärda id-kort till sina kunder. Ett nytt system skulle i viss mån kunna ses som ett

konkurrerande system till bankernas utfärdande av id-kort, men det har inte till utredningen framförts några sådana synpunkter. Snarare skulle det sannolikt uppskattas om ett tillförlitligt organ bedömde och garanterade identiteten.

Den negativa påverkan för *företag* som utredningen kunnat se gäller fotohandlare. För fotohandlarna innebär förslaget att man fortsätter på den redan inslagna vägen att i allt mindre omfattning godta sökandens medhavda fotografier. Detta betyder att fotohandlarnas marknadssituation blir allt besvärligare. Det är dock av säkerhetsskäl som Polisen ska ta fotografiet i samband med att ansökan görs vid en personlig inställelse. Om sökanden har tagit med sig ett eget foto kan man inte säkert veta om personen på fotografiet är densamma som sökanden. Genom att Polisen tar fotografiet på plats förbättras säkerheten. Det finns i dag avancerade ansiktsigenkänningsystem som med stor säkerhet kan jämföra elektroniskt lagrade fotografier. Möjligheten att använda sådana system försvåras om man godtar medhavda fotografier. Dagens system för det nationella id-kortet bygger bl.a. på att det fotografi som kan ses med blotta ögat även finns lagrat elektroniskt i id-kortet. Detta följer i sin tur av att det svenska systemet – liksom många andra länders system – är utformat för att uppfylla de internationella säkerhetsstandarder som föreskrivs av EU och av ICAO; se avsnitt 2.2 och 2.4.

Syftet med utredningens förslag är att *enskilda* i större utsträckning ska få tillgång till en sådan allmängiltig id-handling som alla behöver i dagens samhälle. Såvitt utredningen kan bedöma innebär förslaget en klar förbättring för framförallt utlänningar som är folkbokförda i landet, men även svenska medborgare omfattas. Däremot innebär förslaget inte några förändringar för dem som inte är folkbokförda i landet. Det gäller särskilt de som arbetar i landet under kortare tid, diplomater, anställda vid värdlandsmyndigheter, asylsökande och svenska medborgare bosatta utomlands. Diplomater och anställda vid värdlandsmyndigheter torde kunna använda sig av andra handlingar då de behöver identifiera sig. Svenska medborgare har möjlighet att istället ansöka om ett nationellt id-kort och kan därför knappast anses negativt berörda av utredningens förslag. För asylsökande kvarstår dock problemet med att inte ha ett id-kort. Det är dock enligt utredningens uppfattning mindre ändamålsenligt att låta det nya systemet omfatta även personer i ett så tidigt skede som asylsökande är. Migrationsverkets identitetsutredning är ännu inte avslutad och så

länge något uppehållstillstånd inte beviljats är utlänningens vistelse i landet sådan att man inte med någon säkerhet kan säga om denne i framtiden kommer att ingå i det svenska samhället. LMA-kortet är i det skedet en adekvat handling som får anses vara tillräcklig, vilket för övrigt överensstämmer med de gemenskapsrättsliga regler som gäller. Skulle man anse att de som vistas i landet kortare tid än vad som krävs för att bli folkbokförd i Sverige borde omfattas av ett allmänt svenskt samhällsansvar, bör den frågan behandlas samtidigt med den översyn som påbörjats av folkbokföringslagen.¹

En utgångspunkt för utredningen har varit att alla utlänningar som är folkbokförda här i landet och som behöver ett id-kort också ska få tillgång till en sådan handling. Man måste emellertid räkna med att det i praktiken inte blir möjligt för riktigt alla att få ett id-kort. Om en person t.ex. helt saknar både id-handlingar och möjligheter att genom intyg styrka vem han eller hon är kommer Polisen sannolikt att behöva avslå en ansökan om id-kort. Det är emellertid omöjligt att bedöma i vilken omfattning detta kommer att ske. Genom möjligheten till överklagande kommer dock en praxis så småningom att kunna utvecklas som närmare anger de minimikrav som kommer att gälla för att en persons identitet ska anses vara styrkt.

Omfattningen av antalet sökande

En utgångspunkt för bedömningen av hur många som skulle kunna tänkas ansöka om det nya id-kortet är antalet id-kort som utfärdas av Svensk Kassaservice, vilket är omkring 100 000 varje år. Av dessa utfärdades förra året 37 procent efter det att ett intygsförfarande tillämpats. Motsvarande siffra för 2007 är 25 procent. Det innebär alltså att det i år utfärdats omkring 10 000 färre id-kort där sökanden åberopat ett intygsförfarande. Det är möjligt att detta motsvarar det behov som finns.

Om man utgår från det totala antal id-kort som Svensk Kassaservice utfärdar varje år, dvs. omkring 100 000 id-kort, bör man samtidigt beakta att det nya id-kortet sannolikt kommer att bli dyrare än det id-kort Svensk Kassaservice utfärdar. Som jämförelse kan nämnas att i dag kostar Svensk Kassaservice id-kort för vuxna 225 kr eller 350 kr om man identifierar sig med hjälp av ett intygsförfarande. Priset för id-kort som utfärdas av bankerna

¹ Fi 2007:11 Folkbokföringen i framtiden, Dir. 2007:123.

varierar beroende på bank, men det är vanligtvis lägre än vad det kostar att få ett pass. Ett vanligt pris är 300 kr, men det förekommer även att id-kortet tillhandahålls kostnadsfritt i samband med vissa erbjudanden. Det förekommer t.ex. att unga erbjuds id-kort mot att de samtidigt öppnar konto i banken. Det bör således vara ett rimligt antagande att en del av de som i dag ansöker om id-kort hos Svensk Kassaservice i fortsättningen kommer att få id-kort av bankerna.

Eftersom det ännu är oklart om Posten kommer att utfärda id-kort när Svensk Kassaservice avvecklas är det i nuläget omöjligt att med någon högre grad av säkerhet säga hur många som kommer att ansöka om det nya id-kortet.

Det kan nämnas att omkring 42 000 nationella id-kort utfärdades 2006 och att den siffran ökar för 2007. Det är möjligt att en del av dem som hittills fått id-kort utfärdade av Svensk Kassaservice fortsättningsvis kommer att ansöka om nationellt id-kort.

Rikspolisstyrelsen har uppgett att det inte kommer att påverka Polisens verksamhet påtagligt om utfärdandeupplagan skulle komma att uppgå till 80 000–100 000 handlingar per år. Eftersom de polisexpeditioner som hanterar utfärdande av pass och nationella id-kort har en beräknad kapacitet att klara av de mest intensiva perioderna, är bedömningen att de har kapacitet att även hantera den ökade belastning som de nya id-korten medför.

Kostnaden för id-kortet

Utgångspunkten bör vara att id-kortet ska finansieras fullt ut genom en avgift. En ansökningsavgift ska därför betalas på samma sätt som gäller för pass och nationellt id-kort. Den avgift som gäller för ansökan om nationellt id-kort motsvarar de kostnader Polisen har för att utfärda handlingen. Kostnaden för att ansöka om ett nationellt id-kort är 400 kr. Eftersom samma utrustning och personal kommer att användas för det nu aktuella id-kortet kan man utgå från att kostnaden för tillverkning och utfärdande av det nya id-kortet inte kommer att överstiga kostnaden för det nationella id-kortet. Avgiften bör i enlighet med vad som anförts i avsnitt 7.4 ses som en offentligrättsligt tvingande avgift som förutsätter beslut av riksdagen.

Behovet av initiala insatser

Det kommer att finnas ett initialt behov av extra insatser inför införandet av det nya id-kortet. Det gäller framförallt upphandling, utbildningsinsatser, utformning av regelverk samt införskaffande av eventuell extra utrustning. Rikspolisstyrelsen kommer även att behöva ta fram ett underlag till regeringen för beslut om ansökningsavgiftens storlek.

Utbildningsinsatsen kommer sannolikt gå till så att länsinstruktörer från polismyndigheterna samlas under en dag och att dessa därefter sköter utbildningen av handläggare på polismyndigheterna. Man behöver även ta fram en användarmanual.

Det är enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning svårt att uppskatta i vilken omfattning det kommer att behöva införskaffas ny utrustning och teknik, eftersom detta är beroende av vad som blir resultatet av upphandlingsförfarandet. Om det blir en annan leverantör än den nuvarande AB Svenska Pass kommer tekniken att behöva justeras i en omfattning som för närvarande inte är känd. Under alla omständigheter kommer man sannolikt att behöva förhandla om kompletterande avtal med ägaren till fotostationerna.

Sammanfattning

Med beaktande av dels att id-kortet ska finansieras fullt ut genom avgift, dels att polismyndigheternas nuvarande kapacitet är sådan att man inom den befintliga verksamheten kommer att kunna hantera den ökade belastning som de nya id-korten medför, bör utredningens förslag inte medföra några större merkostnader för Polisen. De initiala insatser som blir nödvändiga torde vara en i sammanhanget högst begränsad kostnad av engångskaraktär.

Utredningens förslag går ut på att det offentliga åtagandet ska öka. Förslagen bör inte föranleda några direkta förändringar för kommuner och landsting. Möjligheterna för företag att utfärda id-kort till sina anställda och för banker att utfärda id-kort till sina kunder påverkas inte i någon nämnvärd omfattning.

Den negativa påverkan för företag som utredningen kunnat se gäller fotohandlare som får försämrade möjligheter i sin näringsverksamhet. Detta beror dock på att det i enlighet med internationella säkerhetsstandarder bedöms vara viktigt för säkerheten

och tillförlitligheten i systemet att fotografiet tas av den utfärdande myndigheten.

Enligt utredningens uppfattning innebär förslaget en klar förbättring för utlänningar som är folkbokförda i landet, men även för svenska medborgare som är folkbokförda, vilka omfattas av förslaget.

8.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Den nya ordningen bör träda i kraft den 1 januari 2009.

Ikraftträdande

Den nya ordningen bör, med beaktande av de stora svårigheter det innebär för enskilda att inte ha tillgång till en allmängiltig id-handling, träda i kraft så snart som möjligt.

Inför att systemet med det nya id-kortet ska införas kommer man enligt Rikspolisstyrelsens bedömning att behöva genomföra ett upphandlingsförfarande för de tjänster m.m. som krävs för att kunna utfärda id-kortet.

Rikspolisstyrelsen har bedömt att ett nytt system skulle kunna tas i bruk ett år efter det att arbetet med att ta fram ett upphandlingsunderlag påbörjas. Enligt beräkningen bör det ta omkring sex månader innan ett upphandlingsunderlag kan ges ut. Anbudstiden bör bli två månader. Därefter bör det ta omkring en månad att utvärdera anbuden och att fatta beslut. Slutligen kommer det uppskattningsvis att ta tre månader att införa det nya systemet. Om arbetet med att ta fram ett upphandlingsunderlag påbörjas omedelbart, skulle det alltså ändå innebära att det nya systemet kan tas i bruk tidigast den 1 januari 2009.

Det är önskvärt att den nya ordningen kan införas på kortare tid än den ovan uppskattade, helst redan under hösten 2008, men det är svårt att närmare precisera förutsättningarna för detta. En omständighet som har betydelse är förstås hur lång tid det tar innan Rikspolisstyrelsen får sitt uppdrag. Om frågan bedöms brådskande torde det inte föreligga något hinder mot att Rikspolisstyrelsen redan innan regeringen tagit slutlig ställning till utredningens förslag får i uppdrag att förbereda ett genomförande.

Övergångsbestämmelser

Det saknas anledning att införa några särskilda övergångsbestämmelser.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till förordning om identitetskort för folkbokförda i Sverige

1 §

I avsnitt 7.3 behandlas förutsättningarna för att få id-kort. Skälen till att Polisen föreslås vara ansvarig myndighet finns angivna i avsnitt 7.1.

2 §

Bestämmelsen, som motsvarar 2 § första meningen förordningen om nationellt identitetskort, behandlas i avsnitt 7.6.

3 §

Bestämmelsen motsvarar 3 § förordningen om nationellt identitetskort, med ett par skillnader.

Möjligheten att slippa underteckna ansökan på den grunden att man inte kan skriva sitt namn synes vara knuten till små barns oförmåga att skriva. I och med att en nedre åldersgräns om 16 år införs saknas skäl att införa en motsvarande regel för det nya id-kortet.

Det saknas anledning att sökanden ska behöva styrka sitt medborgarskap på motsvarande sätt som gäller för det nationella id-kortet.

Eftersom id-kortet inte kommer att utfärdas utomlands, saknas behov av föreskrifter till utlandsmyndigheter.

Bestämmelsen behandlas i huvudsak i avsnitt 7.6. Frågan om makulering behandlas i avsnitt 7.8.

4 §

Bestämmelsen, som motsvarar 4 § förordningen om nationellt identitetskort, behandlas i avsnitt 7.7.

5 §

Bestämmelsen motsvaras närmast av 5 § förordningen om nationellt identitetskort, men med den skillnaden att giltighetstiden kan bestämmas till en kortare tidsperiod än fem år av andra skäl än det som anges i förordningen om nationellt identitetskort. Enligt den förordningen kan giltighetstiden kortas om medborgarskapet beräknas upphöra inom en kortare tid än fem år. Detta är inte ett aktuellt skäl för det nya id-kortet. Däremot bör id-kortet utfärdas för kortare tid än fem år om sökanden har ett uppehållstillstånd som gäller i mindre än fem år.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.6.

6 §

Av säkerhetsskäl bör id-kortet endast lämnas ut till sökanden personligen. Bestämmelsen motsvarar 6 § första meningen förordningen om nationellt identitetskort.

7 §

Bestämmelsen, som motsvarar 8 § förordningen om nationellt identitetskort, behandlas i avsnitt 7.6.

8 §

Bestämmelsen i 8 § 1 motsvarar 9 § andra stycket första meningen förordningen om nationellt identitetskort.

Bestämmelsen i 8 § 2 har inte något motsvarighet i förordningen om nationellt identitetskort. Bestämmelsen tar sikte på de fall då innehavaren ändrar väsentliga personuppgifter samt de fall då det på annat sätt kommer fram att väsentliga personuppgifter som framgår av id-kortet inte är korrekta. De personuppgifter som

framgår av folkbokföringen bör stämma överens med de personuppgifter som framgår av id-kortet. Det är inte lämpligt att en person som t.ex. byter namn har ett gällande id-kort som inte utvisar det rätta namnet. Det förekommer även att personnummer ändras och om så sker är det särskilt angeläget att id-kortet återkallas. Med väsentliga uppgifter avses däremot inte mindre betydelsefulla skillnader som t.ex. smärre skillnader i kortinnehavarens längd. Eftersom Polismyndigheten har tillgång till den information som finns i Skatteverkets folkbokföringsdatabas bör regeln inte innebära några större praktiska hinder.

Bestämmelsen i 8 § 3 motsvarar 9 § andra stycket andra meningen förordningen om nationellt identitetskort.

Återkallelsebestämmelserna behandlas i avsnitt 7.8.

9 §

Bestämmelsen, som motsvarar 10 § förordningen om nationellt identitetskort, behandlas i avsnitt 7.8.

10 §

Bestämmelsen motsvarar 11 § första meningen förordningen om nationellt identitetskort. Behörighetsregeln behandlas i avsnitt 7.8.

11 §

Bestämmelsen motsvarar 14 § förordningen om nationellt identitetskort. Reglerna om register behandlas i avsnitt 7.7. Motiven till varför Polisen ska vara ansvarig finns i avsnitt 7.1

12 §

Avsikten med bestämmelsen är att det uttryckligen ska framgå att registret får tillföras uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsdatabas i den omfattning som 14 § tillåter. Detta behandlas i avsnitt 7.7. Bestämmelsen saknar motsvarighet i förordningen om nationellt identitetskort.

13 §

Bestämmelsen, som motsvarar 15 § förordningen om nationellt identitetskort, behandlas i avsnitt 7.7.

Med verksamhet avses framförallt ärenden om utfärdande och återkallande av id-kort.

14 §

Bestämmelsen motsvarar 16 § förordningen om nationellt identitetskort. Fjärde punkten är dock ny. Syftet med den bestämmelsen är att även den bevisning som åberopas till styrkande av sökandens identitet ska kunna lagras i registret. Detta är viktig information som bör lagras även när ansökan bifallits. Jämför femte punkten enligt vilken motsvarande uppgifter kan omfattas när en ansökan avslagits eller återkallats. Till skillnad från ärenden som gäller nationella id-kort där enbart svenska medborgare kan komma i fråga, kommer det att bli aktuellt med en klart större spridning på den bevisning som åberopas till styrkande av den egna identiteten. För att kunna upprätthålla en tillräcklig säkerhet och trovärdighet i systemet ska uppgifter om denna bevisning registreras.

Registerbestämmelserna behandlas i avsnitt 7.7.

15 §

Bestämmelsen, som motsvarar 17 § förordningen om nationellt identitetskort, behandlas i avsnitt 7.7.

16 §

Bestämmelsen, som motsvarar 18 § förordningen om nationellt identitetskort, behandlas i avsnitt 7.7.

17 §

Bestämmelsen, som inte har någon motsvarighet i förordningen om nationellt identitetskort, behandlas i avsnitt 7.7. Jämför 2 § folkbokföringsförordningen (1991:749) med den ändring som följer av

förordningen (2007:805) om ändring i folkbokföringsförordningen. Jämför även 14 § förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret.

18 §

Bestämmelsen, som motsvarar 19 § förordningen om nationellt identitetskort, behandlas i avsnitt 7.7.

19 §

Bestämmelsen motsvarar 20 § förordningen om nationellt identitetskort.

Rätten för en innehavare av ett nationellt id-kort att kontrollera den information som har sparats i lagringsmediet i kortet följer av gemenskapsrättsliga bestämmelser (se avsnitt 7.9) som visserligen enbart gäller resehandlingar vilket alltså innebär att det inte finns något gemenskapsrättsligt krav på att motsvarande ska gälla även för det nya id-kortet. Reglerna har dock tillkommit av rättssäkerhetsskäl och det är rimligt att motsvarande gäller även beträffande det nu aktuella id-kortet. Dessutom gäller sådan insyn beträffande det nationella id-kortet.

20 §

Bestämmelsen motsvarar 21 § förordningen om nationellt identitetskort. Reglerna om makulering behandlas i avsnitt 7.8.

21 §

Bestämmelsen motsvarar 22 § förordningen om nationellt identitetskort. Bestämmelserna om överklagande behandlas i avsnitt 7.9.

22 §

Bestämmelsen, som motsvarar 23 § förordningen om nationellt identitetskort, behandlas i avsnitt 7.9.

23 §

Bestämmelsen motsvarar 24 § första stycket första meningen förordningen om nationellt identitetskort.

På samma sätt som för det nationella id-kortet finns det ett behov av att Rikspolisstyrelsen utfärdar kompletterande föreskrifter beträffande det nya id-kortet. Det gäller framförallt de närmare regler som ska gälla för utfärdandet av id-kortet och då särskild hur identiteten ska styrkas. Frågan om hur identiteten kan styrkas behandlas i avsnitt 7.6.

Även annat kan komma att behövas regleras. I motsvarande föreskrifter för passhanteringen vid polismyndigheterna finns exempelvis bestämmelser om ansökningsblankett, fotografi och vårdnadshavares medgivande.

24 §

Bestämmelsen, som motsvarar 25 § första och andra styckena förordningen om nationellt identitetskort, behandlas i avsnitt 7.6.

9.2 Förslaget till förordning om ändring av sekretessförordningen (1980:657)

För att uppnå motsvarande sekretesskydd som gäller för det nationella id-kortet införs ett ändring i sekretessförordningen som innebär att sekretess gäller även för uppgifterna i Rikspolisstyrelsens register för det nu aktuella id-kortet.

Kommittédirektiv



Identitetskort för personer som inte har svenskt medborgarskap

**Dir.
2007:56**

Beslut vid regeringssammanträde den 19 april 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utreda hur det kan säkerställas att det finns möjlighet för personer som inte är svenska medborgare men som har rätt att vara bosatta i Sverige att få identitetskort (id-kort).

I uppdraget ingår att överväga och lämna förslag om vilken myndighet eller annat organ som skall ha ansvaret för att på ett tillförlitligt sätt utfärda sådana id-kort och om den närmare avgränsningen av vilka kategorier av personer som skall omfattas.

Vidare skall utredaren överväga och lämna förslag om hur personer som saknar svenska identitetshandlingar skall kunna styrka sin identitet vid ansökan om id-kort.

Utredaren skall redovisa uppdraget till regeringen senast den 31 december 2007.

Bakgrund

Det finns olika typer av identitetskort i Sverige i dag. Förutom körkortet, som utfärdas av Vägverket, finns det s.k. SIS-märkta id-kort och nationella identitetskort.

För att få utfärda SIS-märkta id-kort krävs ett särskilt tillstånd från certifieringsorganet Det Norske Veritas Certifikation AB (DNV). Normalt ger ett sådant tillstånd rätt att utfärda id-kort till personer som har en direkt anknytning till utfärdaren, t.ex. genom anställning. Därutöver har Posten AB (Posten) och bankerna tillstånd att utfärda id-kort till allmänheten. Bankerna utfärdar normalt endast kort till sina kunder. När kundförbindelse inleds har bankerna att beakta det identifieringskrav som finns i

lagstiftningen för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Eftersom alla personer i Sverige anses vara kunder hos Posten kan alla som uppfyller de krav som redovisas i det följande få kort genom dotterbolaget Svensk Kassaservice AB. Regeringen har nyligen till riksdagen överlämnat propositionen 2006/07:55 *Statens ansvar för vissa betaltjänster*. I propositionen föreslås att Posten får möjlighet att påbörja en avveckling av Svensk Kassaservice under andra halvåret 2008.

Reglerna för utfärdande av SIS-märkta id-kort finns angivna i *Särskilda bestämmelser för certifiering av överensstämmelse med standard* (SBC 151) hos DNV. Enligt dessa bestämmelser skall den som beställer ett id-kort vara folkbokförd i Sverige och kunna styrka sin identitet genom en fullgod identitetshandling. Fullgod identitetshandling är enligt bestämmelserna svenskt körkort, svenskt pass i vinröd bok eller certifierat tjänste- och id-kort. Om det saknas en fullgod identitetshandling krävs enligt SBC 151 personbevis, skriftligt intyg och intygande av en intygsgivare som är personligen närvarande vid beställning av id-kortet.

Bestämmelser om nationella id-kort finns i förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort. Korten utfärdas endast för svenska medborgare. Skälet till att de nationella id-korten infördes var att de skulle kunna användas för att styrka svenskt medborgarskap i samband med resor inom Schengenområdet. De nationella id-korten kan även användas för legitimering i olika sammanhang inom landet. Rikspolisstyrelsen utfärdar de nationella id-korten.

Behov av utredning

Det är i vissa fall svårt för personer som inte är svenska medborgare att få id-kort. Bland annat har Svensk Kassaservice fr.o.m. den 1 januari 2007 skärpt sina krav. De nya kraven innebär att en sökande som saknar fullgod svensk legitimation skall ha med sig en person som, förutom att han eller hon skall inneha en godkänd svensk id-handling, skall vara en nära släkting. Med nära släkting avses maka eller make, registrerad partner, vårdnadshavare eller myndigt barn. Syskon kan vara intygsgivare, om detta kan styrkas med ett personbevis, exempelvis ett s.k. familjebevis. Eftersom sambor inte finns registrerade i folkbokföringen godtas de inte som intygsgivare.

Skälen till att strängare krav infördes var att man upptäckt att vissa personer uppgivit falsk identitet vid beställning av SIS-märkta id-kort och att intygsgivare lämnat oriktiga uppgifter. Risken för felaktigt utfärdade id-kort anses av Svensk Kassaservice vara mindre, om intygsgivaren kan styrka sitt släktskap.

Personer som nyligen har invandrat till Sverige saknar ofta både fullgod svensk identitetshandling och nära släktingar av det slag som krävs enligt de nya reglerna. De nekas därför ofta SIS-märkt id-kort. Eftersom de inte är svenska medborgare har de inte heller möjlighet att få nationellt id-kort.

Avsaknaden av id-kort innebär inte sällan problem i kontakt med viktiga funktioner i samhället såsom sjukvård, apotek, bank och post. Detta drabbar även personer som är medborgare i andra medlemsstater i EU och har uppehållsrätt i Sverige. Det är viktigt att säkerställa upprätthållandet av den fria rörligheten inom EU i enlighet med EG-fördraget och 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 territorier¹.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) har fått ett antal anmälningar från personer som har nekats id-kort på grund av att de både saknar svensk legitimation och nära släktingar här i landet som kan intyga deras identitet. DO utreder om det är fråga om s.k. indirekt etnisk diskriminering.

Det är naturligtvis av stor vikt att det finns tillfredsställande rutiner för utfärdande av id-kort i Sverige och att de id-kort som utfärdas är tillförlitliga. Tillförlitligheten är inte minst viktig för den finansiella marknaden men även för samhället i stort.

Att den som utfärdar id-kort ställer krav på styrkande av sökandens identitet är givetvis helt motiverat. Det är dock viktigt att personer med rätt att vara bosatta och arbeta i Sverige har möjlighet att få ett svenskt id-kort, även om de inte har nära släktingar här i landet.

Det finns därför behov av att utreda hur personer som har rätt att vara bosatta i Sverige men saknar svenskt medborgarskap skall kunna intyga sin identitet på ett tillfredsställande sätt.

Det behöver även säkerställas att det finns ett organ som utfärdar id-korten. Det bör därför övervägas om någon myndighet

¹ EUT L 158, 30.4.2004, s.77-123 (Celex 32004L0038).

eller något annat organ bör ges i uppdrag att svara för utfärdandet av id-kort för icke svenska medborgare som är bosatta i Sverige.

Uppdraget

En särskild utredare skall utreda hur det kan säkerställas att det finns möjlighet för personer som inte är svenska medborgare men som har rätt att vara bosatta i Sverige att få id-kort.

I uppdraget ingår att överväga och lämna förslag om vilken myndighet eller annat organ som skall ha ansvaret för att på ett tillförlitligt sätt utfärda sådana id-kort och om den närmare avgränsningen av vilka kategorier av personer som skall omfattas.

Vidare skall utredaren överväga och lämna förslag om hur personer som saknar svenska identitetshandlingar skall kunna styrka sin identitet vid ansökan om id-kort.

Erfarenheter av hur frågan har lösts i andra länder skall tas tillvara. Det gäller särskilt erfarenheterna i de övriga nordiska länderna.

Utredaren skall lämna de författningsförslag som behövs.

Utredaren skall analysera om ett genomförande av utredarens förslag skulle innebära en förändring av det offentliga åtagandet och om förslagen skulle riskera att leda till att kraven på statliga insatser ökar samt i övrigt redogöra för eventuella förändringar för stat, kommuner, landsting, företag och enskilda.

Utredaren skall i utredningsarbetet ha kontakt med bl.a. Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket, Kommerskollegium, Finansinspektionen, Skatteverket, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Posten AB, Svenska Bankföreningen samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Utredaren skall redovisa uppdraget till regeringen senast den 31 december 2007.

(Integrations- och jämställdhetsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2007

Kronologisk förteckning

1. Telefonförsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju.
6. Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. Ju.
7. Den nya inskrivningsmyndigheten. M.
8. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. Ju.
9. Svenskan i världen. UD.
10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Fi.
11. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Fi.
12. Hälso- och sjukvården. Fi.
13. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Fi.
14. Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. M.
15. Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.

Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. IJ.
16. Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. S.
17. Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. Ju.
18. Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. N.
19. Friskare tänder – till rimliga kostnader. S.
20. Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Jo.
21. GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. M.
22. Skyddet för den personliga integriteten. Kartläggning och analys. Del 1+2. Ju.
23. Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. Fi.
24. Veterinär fältverksamhet i nya former. Jo.
25. Plats för tillväxt? Fi.
26. Alternativ tvistlösning. Ju.
27. Auktorisation av patentombud. N.
28. Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. U.
29. Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? Ju.
30. Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst+ Daisy. U.
31. Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. Fö.
32. Tillväxt genom turistnäringen. N.
33. Släpvagnskörning med B-körkort – när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? N.
34. Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. Ju.

35. Flyttning och pendling i Sverige. Fi.
36. Bioenergi från jordbruket – en växande resurs. + Bilagedel. Jo.
37. Vård med omsorg – möjligheter och hinder. S.
38. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007. Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. M.
39. Framtidens polis. Ju.
40. Valsystem och representationseffekter. En jämförande studie av 25 länder. Ju.
41. Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006. Regel tillämpning och författningsspolitiska alternativ. Ju.
42. Från statsminister till president? Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. Ju.
43. Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m. A.
44. Tsunamibanden. Fi.
45. Utökad elektroniskt informationsutbyte. Fi.
46. Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. Jo.
47. Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering. N.
48. Patientdata och läkemedel m.m. S.
49. Organisationsform för VTI och SIKa. N.
50. Mångfald är framtiden. Ku.
51. Riksbankens finansiella oberoende. Fi.
52. Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. Ju.
53. Sjukhusens läkemedelsförsörjning. S.
54. Barnet i fokus
En skärpt lagstiftning mot barnpornografi. Ju.
55. Betalningstider i näringslivet. N.
56. Revisionsutskott m.m.; Genomförande av 2006 års revisorsdirektiv. Ju.
57. Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning. Jo.
58. Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet. N.
59. Strategiska godsnoder i det svenska transportsystemet – ett framtidsperspektiv. N.
60. Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter. DVD medföljer. M. + engelsk översättning.
61. Deluppföljning 2 av den kommunal-ekonomiska utjämningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningen. Fi.
62. Utjämning av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag. Fi.
63. En bättre viltförvaltning med inriktning på älg. Jo.
64. Studiestödsdatalag. U.
65. Domstolarnas handläggning av ärenden. Ju.
66. Rörelser i tiden. IJ.
67. Regeringsformen ur ett könsperspektiv. En övergripande genomgång. Ju.
68. Ett decennium med personval. Erfarenheter och utfall. Ju.
69. Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen. Expertgruppsrapport. Ju.
70. Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet. N.
71. En starkare företagsinteckning. Ju.
72. Kommunal kompetens i utveckling. Fi.
73. Kostnader för personlig assistans. Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning. S.
74. Upplåtelse av den egna bostaden. Fi.
75. Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Fi.
76. Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning. Ju.
77. En svensk veteranpolitik, del 1. Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö.
78. Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket. N.
79. Tre nya skolmyndigheter. U.
80. Reach – genomförande och sanktioner. M.
81. Resurser för kvalitet. U.
82. Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten. + Lättläst + daisy. S.
83. Standarder och tillväxt: en kommenterad forskningsöversikt. Standards and growth: a research review. N.

84. Värdet av valdeltagande. Ju.
85. Olika former av normkontroll.
Expertgruppsrapport. Ju.
86. Bättre djurskydd – mindre krångel. Jo.
87. Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder. + Lättläst. + Daisy. U.
88. Att lära nära.
Stöd till kommuner för verksamhetsnära kompetensutveckling inom omsorg och vård av äldre. S.
89. Rovdjuren och deras förvaltning. M.
90. Straffskalan för mord. Ju.
91. Ny företagshälsovård – ny kunskapsförsörjning. S.
92. Urkunden I Tiden
– en straffrättslig anpassning. Ju.
93. Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Expertgruppsrapport. Ju.
94. Folkomröstning i Europa.
Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater. Ju.
95. Tjänster utan gränser?
Internationalisering av offentliga sektorns tjänster. Fi.
96. Avgifter. Fi.
97. Vissa metrologifrågor. N.
98. Karriär för kvalitet. U.
99. Förhandsprövning av nättariffer m.m. N.
100. Id-kort för folkbokförda i Sverige. IJ.

Statens offentliga utredningar 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]
Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? [5]
Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. [6]
Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. [8]
Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. [17]
Skyddet för den personliga integriteten.
Kartläggning och analys. Del 1+2. [22]
Alternativ tvistlösning. [26]
Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? [29]
Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. [34]
Framtidens polis. [39]
Valsystem och representationseffekter.
En jämförande studie av 25 länder. [40]
Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006.
Regeltillämpning och författningsspolitiska alternativ. [41]
Från statsminister till president?
Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. [42]
Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. [52]
Barnet i fokus
En skärpt lagstiftning mot barnpornografi. [54]
Revisionsutskott m.m.; Genomförande av 2006 års revisorsdirektiv. [56]
Domstolarnas handläggning av ärenden. [65]
Regeringsformen ur ett könsperspektiv.
En övergripande genomgång. [67]
Ett decennium med personval.
Erfarenheter och utfall. [68]
Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen. Expertgruppsrapport. [69]

- En starkare företagsinteckning. [71]
Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning. [76]
Värdet av valdeltagande. [84]
Olika former av normkontroll.
Expertgruppsrapport. [85]
Straffskalan för mord. [90]
Urkunden I Tiden
– en straffrättslig anpassning [92]
Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Expertgruppsrapport. [93]
Folkomröstning i Europa.
Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater. [94]

Utrikesdepartementet

- Svenskan i världen. [9]

Försvarsdepartementet

- Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. [31]
En svensk veteranpolitik, del 1.
Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. [77]

Socialdepartementet

- Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. [2]
Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. [16]
Friskare tänder – till rimliga kostnader. [19]
Vård med omsorg – möjligheter och hinder. [37]
Patientdata och läkemedel m.m. [48]
Sjukhusens läkemedelsförsörjning. [53]
Kostnader för personlig assistans.
Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning. [73]
Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten.
+ Lättläst + daisy. [82]

Att lära nära.

Stöd till kommuner för verksamhetsnära kompetensutveckling inom omsorg och vård av äldre. [88]

Ny företagshälsovård – ny kunskapsförsörjning [91]

Finansdepartementet

Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. [10]

Regional utveckling och regional samhällsorganisation. [11]

Hälsa- och sjukvården. [12]

Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relationer. [13]

Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. [23]

Plats för tillväxt? [25]

Flyttning och pendling i Sverige. [35]

Tsunamibandet. [44]

Utökat elektroniskt informationsutbyte. [45]

Riksbankens finansiella oberoende. [51]

Deluppföljning 2 av den kommunal-ekonomiska utjämnings – med förslag till förändringar i kostnadsutjämnings. [61]

Utjämnings av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag. [62]

Kommunal kompetens i utveckling. [72]

Upplåtelse av den egna bostaden. [74]

Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. [75]

Tjänster utan gränser?

Internationalisering av offentliga sektorns tjänster. [95]

Avgifter. [96]

Utbildningsdepartementet

Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. [28]

Två nya statliga specialskolor. + Lätläst + Daisy. [30]

Studiestödsdatalog. [64]

Tre nya skolmyndigheter. [79]

Resurser för kvalitet. [81]

Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder. + Lätläst. + Daisy. [87]

Karriär för kvalitet. [98]

Jordbruksdepartementet

Telefonförsäljning. [1]

Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. [20]

Veterinär fältverksamhet i nya former. [24]

Bioenergi från jordbruket – en växande resurs. + Bilagedel. [36]

Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. [46]

Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning. [57]

En bättre viltförvaltning med inriktning på älg. [63]

Bättre djurskydd – mindre krångel. [86]

Miljödepartementet

Den nya inskrivningsmyndigheten. [7]

Renovering av bostadsmarknad efterlyses!

Om ungas möjligheter till en egen bostad.

Rapport nr 1:

Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.

Rapport nr 2:

Måste man ha tur?

Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.

Rapport nr 3:

Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.

Rapport nr 4:

Unga vuxna på bolånemarknaden. [14]

GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. [21]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007.

Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. [38]

Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter. DVD medföljer. [60]

+ engelsk översättning.

Reach – genomförande och sanktioner. [80]

Rovdjuren och deras förvaltning. [89]

Näringsdepartementet

Trafikinspektionen

– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. [4]

Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. [18]

Auktorisation av patentombud. [27]

Tillväxt genom turistnäringen. [32]

Släpvnagskörning med B-körkort
– när kan de nya EU-reglerna börja
tillämpas? [33]

Den osynliga infrastrukturen
– om förbättrad samordning av offentlig
IT-standardisering. [47]

Organisationsform för VTI och SIKA. [49]

Betalningstider i näringslivet. [55]

Hamnstrategi – strategiska hamnoder
i det svenska godstransportsystemet. [58]

Strategiska godsnoder i det svenska transport-
systemet – ett framtidsperspektiv. [59]

Framtidens flygplatser – utveckling av det
svenska flygplatssystemet. [70]

Bolagisering för ökad konkurrens och
effektivitet – förslag om att bolagisera
vissa konsult- och entreprenadverksam-
heter i Banverket och Vägverket. [78]

Standarder och tillväxt: en kommenterad
forskningsöversikt. Standards and growth:
a research review. [83]

Vissa metrologifrågor. [97]

Förhandsprövning av nättariffer m.m. [99]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Stöd för framtiden – om förutsättningar för
jämställdhetsintegrering.
Idébook:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om
jämställdhetsintegreringen. En idébok för
chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jäm-
ställdhetsintegrering. [15]

Rörelser i tiden. [66]

Id-kort för folkbokförda i Sverige. [100]

Kulturdepartementet

Mångfald är framtiden. [50]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud,
beställansvar, byggarbetsplatser m.m.
[43]