Sammanfattning

Inledning

I takt med en ökad digitalisering av samhället har behovet av en möjlighet till säker och tillförlitlig verifiering av identitet blivit allt tydligare. Kontakter med myndigheter sker i dag i stor utsträckning på digital väg, exempelvis vid en ansökan om en socialförsäkringsförmån, vilket har stora fördelar både för den enskilde och för myndigheterna. Ett alltmer digitaliserat samhälle har däremot också en tydlig baksida, i form av den identitetsrelaterade brottslighet som kan begås bland annat genom att använda falska identitetshandlingar eller genom att utnyttja någon annans identitet, med eller utan dennes vetskap. Enskilda kan också uppträda i multipla identiteter som har registrerats hos olika myndigheter i Sverige. Även om det inte är möjligt att närmare uppskatta omfattningen av identitetsmissbruket förekommer det på en sådan nivå att det motiverar att vidare åtgärder övervägs, inte minst då missbruket riktas mot och får följder för många myndigheter och centrala samhällsfunktioner.

Det övergripande syftet med vårt uppdrag är att skapa förutsättningar för en effektivare och säkrare process vid verifiering av identitet, som utgår från att biometriska uppgifter används. Vissa myndigheter har redan stöd för detta i olika ärendeslag. Exempelvis får Migrationsverket respektive Skatteverket använda biometriska uppgifter för att kontrollera identitet i samband med en ansökan om uppehållstillstånd respektive en anmälan om flyttning till Sverige. Fler aktörer i samhället behöver emellertid få möjlighet att genomföra sådana typer av kontroller, i syfte att motverka identitetsmissbruk. Utökade möjligheter att biometriskt verifiera identitet kan både främja myndigheters kontrollmöjligheter och utgöra ett skydd för enskilda mot att deras identitet utnyttjas i olika sammanhang.

Vårt arbete och våra förslag har utformats utifrån dessa mål.

Biometriska uppgifter behöver användas i större utsträckning

Säker verifiering av identitet innebär att en tillförlitlig koppling kan göras mellan den person som en myndighet möter och den *identitet* – vilket enligt vår definition utgörs av uppgifter om namn, födelsetid och medborgarskap – som han eller hon gör gällande, exempelvis genom att lämna uppgifter om identitet i en ansökan om sjukpenning. Med andra ord handlar det om att myndigheten ska få svar på frågan *Är personen den som han eller hon utger sig för att vara?* En sådan koppling mellan person och identitet görs i praktiken ofta genom att en företrädare för en myndighet eller någon annan aktör gör en okulär jämförelse mellan individen och en ansiktsbild som finns på en identitetshandling. En sådan jämförelse gör det möjligt att utnyttja andras identitet, exempelvis genom att så kallade look-a-likes används.

För att tillförlitligt kunna koppla ihop en individ med information om identitet som är lagrad i ett register eller i en handling, och därmed med den påstådda identiteten, behöver biometriska uppgifter kunna användas. Biometriska uppgifter är unika för varje individ och möjliggör en direkt och tillförlitlig koppling till en unik individ. När en identitet kan verifieras biometriskt blir det svårare att dölja sig bakom en falsk eller utnyttjad identitet, vilket främjar möjligheten både att följa en individ och till ansvarstagande. Våra förslag är därför utformade med utgångspunkt i användning av biometriska uppgifter.

Vi har övervägt två alternativ för säkrare verifiering av identitet

Vårt uppdrag innefattar att vi ska undersöka lämpligheten av ett system som bygger på unika identitetsnycklar i ett identitetsindex, vilket har förslagits av samverkansinitiativet MUR (Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter mot missbruk och brott i välfärdssystemen). Detta har utgjort ett av de huvudalternativ för att främja säkrare verifiering av identitet som vi har analyserat. Det andra alternativet är ett system som utgår från användning av biometriska underlag som är lagrade i handlingar av olika slag. Efter att närmare ha utrett förutsättningarna för och jämfört de två alternativen har vi gått vidare med författningsförslag som utgår från det sistnämnda. Detta då vi har bedömt att ett centralt identitetsindex bland annat skulle vara mycket komplext att implementera och med-

föra ett klart större ingrepp i skyddet för den personliga integriteten än biometrisk verifiering mot handlingar. En generell möjlighet för svenska myndigheter att kontrollera biometriska uppgifter mot handlingar kan enligt vår bedömning stärka kopplingen mellan etablerad identitet och verifiering av identitet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Våra förslag tar endast sikte på biometrisk *verifiering* av identitet, det vill säga en-till-en-jämförelser av en grupp av uppgifter – däribland biometriska uppgifter – med en annan, för att avgöra om en påstådd identitet är riktig. Förslagen gör det inte möjligt för myndigheter att identifiera okända personer, genom en-till-många-jämförelser med biometriska uppgifter i ett register.

En ny lag om biometrisk verifiering av identitet

Våra förslag syftar till att en mycket bred krets av myndigheter ska kunna verifiera identitet biometriskt mot handlingar. Vi har bedömt att förslagen ska samlas i en ny *lag om biometrisk verifiering av identitet*, för att uppnå en tydlighet och förutsebarhet i regleringen och för att underlätta tillämpningen. Syftet med lagen är dels att motverka identitetsmissbruk genom att ge myndigheter möjlighet att med hjälp av biometriska uppgifter som kan tas fram ur en handling kontrollera om en påstådd identitet är riktig, dels att skydda den som kontrolleras mot att hans eller hennes personliga integritet kränks vid en sådan kontroll. Den nya lagen innehåller både bestämmelser som anger när biometrisk verifiering av identitet får användas och bestämmelser som reglerar behandlingen av personuppgifter, däribland känsliga sådana, som behöver utföras i samband med verifieringen.

Att tillförlitligt kunna kontrollera att den som en myndighet möter är den som han eller hon påstår sig vara kan utgöra en viktig komponent i att upptäcka felaktigheter, vilket kan få betydelse för det arbete med att motverka brottslighet som många myndigheter bedriver i olika omfattning. Den nya lagen ska däremot av integritetsskäl inte få användas av sådana behöriga myndigheter som avses i brottsdatalagen (2018:1177) i deras brottsbekämpande verksamhet.

En fristående, men kompletterande, utredningsåtgärd

Myndigheter kan, bland annat vid handläggningen av ett ärende, behöva vidta olika utredningsåtgärder för att kunna fatta ett beslut eller vidta en korrekt åtgärd. Biometrisk verifiering av identitet enligt den nya lagen ska ses som *en* sådan möjlig utredningsåtgärd. Den nya lagen syftar alltså till att utgöra ett fristående komplement till myndigheters befintliga utredningsåtgärder. För det fall en myndighet i annan författning har getts en uttrycklig rätt att i en viss situation biometriskt verifiera identitet mot handlingar ska den bestämmelsen tillämpas i stället för den nya lagen. Sådana andra bestämmelser, som kan innehålla särskilda begränsningar bland annat för när biometrisk verifiering får användas, finns exempelvis för Migrationsverket i utlänningslagen (2005:716) och för Skatteverket i folkbokföringslagen (1991:481). De flesta myndigheter saknar dock sådana möjligheter i dag.

Biometrisk verifiering enligt den nya lagen kan också komma att komplettera användningen av e-legitimation, som används för att få tillgång till olika nättjänster, exempelvis för att ansöka om en socialförsäkringsförmån som Försäkringskassan handlägger eller för att logga in på 1177.se, Sveriges officiella samlingsplats för information och tjänster inom hälsa och vård. Den europeiska digitala plånboken som regleras i den reviderade eIDAS-förordningen[1] ska också kunna användas i sådant syfte, det vill säga att *autentisera* en person i en nättjänst, inte att *verifiera* identiteten. Biometrisk verifiering av identitet enligt den nya lagen ska alltså inte ersätta användningen av e-legitimation, men kan komma att utgöra ett integrerat moment i en sammanhängande digital autentiserings- och verifieringsprocess, där en e-legitimation används i förstnämnda del och bäraren av den – exempelvis ett sådant statligt identitetskort som enligt förslag ska införas – används för den biometriska verifieringen. Samma fysiska handling kommer alltså att kunna användas i olika, men sammankopplade, syften.

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1183 av den 11 april 2024.

Endast myndigheter ska få tillämpa den nya lagen

Vårt uppdrag innefattar att utvärdera om såväl statliga myndigheter som andra offentliga aktörer och privata aktörer bör omfattas av en möjlighet att använda biometriska uppgifter för en stärkt verifiering av identitet i olika sammanhang. Identitetsmissbruk riktas mot både myndigheter och privata aktörer. Den nya lag om biometrisk verifiering av identitet som vi föreslår ska av integritetsskäl dock endast få tillämpas av myndigheter. Såväl statliga som kommunala och regionala myndigheter omfattas. Riksdagen och beslutande kommunala församlingar, de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt bolag, föreningar och stiftelser där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande omfattas däremot inte. Oaktat denna avgränsning är det alltså fråga om en mycket bred krets av myndigheter som ska få möjlighet att använda biometriska uppgifter för att verifiera identitet, jämfört med i dag.

Vem kan en begäran enligt den nya lagen omfatta?

För att den nya lagen ska kunna få ett så stort genomslag som möjligt har en utgångspunkt varit att en bred krets av personer ska kunna omfattas. I den nya lagen avgränsas personkretsen dels av vilka typer av handlingar som ska kunna användas för biometrisk verifiering, dels av att en begäran om att medverka till en sådan kontroll endast ska kunna riktas mot personer som har fyllt sex år. I praktiken kan barn, som i många avseenden saknar egen rättshandlingsförmåga, antas bli föremål för en begäran med stöd av lagen i relativt få fall.

Endast handlingar som uppfyller vissa krav i fråga om utformning och utfärdande ska få användas: hemlandspass och identitetskort som har utfärdats av behörig myndighet och som är försedda med ett lagringsmedium som innehåller biometriska underlag samt uppehållstillståndskort som har utfärdats av svenska myndigheter. Nämnda slag av handlingar kan utfärdas för såväl svenska medborgare som EES-medborgare och medborgare i tredje land. En mycket bred krets av personer som av olika anledningar vistas i eller har anknytning till Sverige kommer därmed att omfattas av den nya lagens tillämpningsområde.

Endast fysiska personer ska omfattas av den nya lagens tillämpningsområde. Det förekommer dock även identitetsmissbruk som kan hänföras till juridiska personer, genom att så kallade målvakter används för att bemanna bolagsstyrelser och som firmatecknare, och falska identiteter används i syfte att dölja vem den verkliga företrädaren i ett bolag är. Företrädare för juridiska personer kan komma att bli föremål för biometrisk verifiering enligt den nya lagen. Diplomatisk personal och de personer som tillhör en främmande stats militära styrka eller ett Natohögkvarter och som vistas i Sverige är inte undantagna från den nya lagens tillämpningsområde.

När ska biometrisk verifiering enligt den nya lagen få användas?

Den föreslagna lagen skulle ge myndigheter en *rätt* att använda biometrisk verifiering av identitet mot handlingar i vissa situationer. Det finns däremot ingen skyldighet att använda en sådan utredningsåtgärd.

Eftersom den föreslagna lagen skulle innebära ett ingrepp i skyddet för den personliga integriteten behöver det vara tydligt både för myndigheter och för enskilda när den ska få tillämpas. Samtidigt måste tillämpningsområdet vara tillräckligt brett för att uppnå de syften som lagen har. Vi har med dessa utgångspunkter utformat lagen så att myndigheter ska kunna använda biometrisk verifiering när sådan verifiering är nödvändig

1. vid handläggningen av ett ärende som omfattas av förvaltningslagens (2017:900) tillämpningsområde, eller
2. i annat fall, när myndigheten, inom ramen för sin verksamhet, genomför identitetskontroller.

Sistnämnda situation tar framför allt sikte på myndigheters faktiska verksamhet och kan användas när den enskilde befinner sig på plats hos en myndighet, exempelvis i samband med ett besök i vården, vid genomförande av högskoleprovet eller vid röstning till val. Den nya lagen kan alltså komma att användas i ett stort antal situationer då det är viktigt för myndigheter att kunna säkerställa att en person är den som han eller hon utger sig för att vara. Genom att det anges att biometrisk verifiering av identitet ska vara *nödvändig* motverkas att lagen används i situationer då det inte behövs, exempelvis när en

person är känd sedan tidigare av myndigheten och dennes identitet inte ifrågasätts. Det är som utgångspunkt upp till myndigheterna själva att avgöra när en biometrisk verifiering är nödvändig. Lagen förutsätter inte att det har kommit fram några särskilda omständigheter i det enskilda ärendet som ger anledning att anta att den enskilde försöker vilseleda myndigheten om sin identitet, utan lagen ska kunna tillämpas till exempel för att göra slumpmässiga kontroller av identitet i ärendeslag där myndigheten bedömer att det finns en risk för identitetsmissbruk.

Den enskilde kan av olika skäl anse att det inte varit nödvändigt med biometrisk verifiering i ett visst fall. Sådana invändningar kan göras gällande i samband med att han eller hon eventuellt överklagar ett beslut som fattats i ärendet eller med anledning av en genomförd identitetskontroll i annat fall.

Hur den biometriska verifieringen går till

Den föreslagna lagen ska ge myndigheter en generell rättslig möjlighet att biometriskt verifiera identitet mot handlingar. Lagen reglerar däremot inte närmare *hur* kontrollen ska genomföras i ett enskilt fall. Beroende på vilka tekniska lösningar som finns tillgängliga eller tas fram kan den biometriska verifieringen komma att genomföras såväl på plats hos en myndighet som på distans, exempelvis genom att en myndighetsgemensam mobilapplikation används.

En begäran enligt lagen innebär att den enskilde är skyldig att låta myndigheten ta biometriska underlag i form av fingeravtryck och/eller ansiktsbild, och att göra en handling tillgänglig. Det är viktigt att poängtera att det sistnämnda kravet inte innebär att den enskilde är skyldig att skaffa en viss typ av handling om han eller hon exempelvis saknar ett hemlandspass. Det kan emellertid förutsättas att den absoluta merparten av de personer som det kan finnas anledning att verifiera identitet biometriskt för också innehar en handling som kan användas, eftersom handlingarna är av sådant slag att de typiskt sett behövs för att en person ska kunna resa eller legitimera sig i många olika vardagssituationer. I fråga om uppehållstillståndskort *ska* dessa utfärdas för den som har uppehållstillstånd i Sverige. Att göra en viss handling tillgänglig kan däremot – om det

saknas en teknisk lösning för verifiering på distans – innebära att den enskilde behöver ta sig till en myndighet (personlig inställelse).

Om den som inlett det aktuella ärendet hos myndigheten inte följer en begäran om biometrisk verifiering enligt den nya lagen kan han eller hon föreläggas att medverka till att verifieringen kan genomföras. Av föreläggandet ska det framgå vad följden kan bli av att det inte följs.

Skyddet för den personliga integriteten påverkas

Den föreslagna lagen innebär att enskilda skulle kunna bli skyldiga att låta myndigheter ta fingeravtryck eller ansiktsbild i betydligt fler situationer än i dag. En bred krets av myndigheter kan komma att behandla biometriska uppgifter som tas fram ur fingeravtryck och ansiktsbilder. Detta är en skillnad mot gällande regelverk om biometrisk verifiering, som är begränsat till ett fåtal centrala myndigheter. Som vi noterat ovan kan enskilda – både i ett enskilt fall och på ett generellt plan – komma att ha invändningar mot detta, och det kan finnas en oro för att känsliga personuppgifter kan komma obehöriga till handa. Vi bedömer att det intrång i skyddet för den personliga integriteten som biometrisk verifiering enligt den nya lagen innebär motiveras av ett starkt samhällsintresse, nämligen att motverka identitetsmissbruk, och att intrånget är proportionerligt. Vi vill särskilt understryka att den nya lagen inte endast ger myndigheter utökade kontrollverktyg, utan också utgör en form av skyddslagstiftning som motverkar att någons identitet utnyttjas utan hans eller hennes vetskap.

Risken för att känsliga personuppgifter sprids till obehöriga motverkas av våra förslag på flera sätt. För det första ska endast myndigheter få tillämpa den nya lagen. För det andra anges i lagen att fingeravtryck och ansiktsbilder samt de biometriska uppgifter som har tagits fram och använts vid biometrisk verifiering omedelbart ska förstöras efter att kontrollen har genomförts. Uppgifterna får alltså inte lagras i något register eller användas för något annat ändamål än vad som anges i lagen. För det tredje föreslår vi att nämnda typer av uppgifter ska omfattas av absolut sekretess, genom att en ny bestämmelse införs i offentlighets- och sekretesslagen.

Sammantaget bedömer vi att våra förslag innehåller ett tillfredsställande skydd för den personliga integriteten.

Konsekvenser

En generell möjlighet för myndigheter att verifiera identitet säkrare, i enlighet med våra förslag, kan som vi ser det få stor betydelse för att minska förekomsten av utnyttjande av identiteter, och kan främja korrekt ärendehandläggning och beslutsfattande. Den nya lagen kan därför ha positiva effekter på myndigheters arbete med att förebygga och i övrigt motverka brottslighet, såväl direkt som indirekt. Det faktiska genomslaget är visserligen svårt att förutse och är i viss mån beroende på hur det rättsliga stödet som våra förslag innebär tekniskt implementeras i praktiken. Vi bedömer dock att redan *möjligheten* för myndigheter att i stor omfattning kunna använda biometrisk verifiering av identitet kan vara handlingsdirigerande och få ett avskräckande och avhållande syfte. Exempelvis kan ett vanligt förekommande upplägg, innebärande att en e-legitimation för en person – som endast tillfälligt har vistats i Sverige i syfte att etablera en identitet som används som ”målvakt” – därefter används av andra, bli betydligt mindre attraktivt.

Vissa kostnader för det allmänna

En rättslig möjlighet för myndigheter att verifiera identitet biometriskt mot handlingar med stöd av våra förslag skulle inte i sig medföra några direkta kostnader för det allmänna. Det är i stället primärt utveckling och drift av tekniska system som möjliggör biometrisk verifiering som i praktiken kommer att driva kostnader, och då i första hand ett eventuellt myndighetsgemensamt system. En sådan teknisk lösning är dock av stor betydelse för att förslagen ska kunna få ett genomslag i praktiken, genom att den skulle göra det möjligt att genomföra biometrisk verifiering av identitet på distans. Oavsett vilken teknisk lösning som används kan de myndigheter som vill använda den nya lagen behöva investera i vissa tekniska system. Myndigheterna kan också, utifrån sin verksamhet, behöva göra dataanalyser och urval för att kunna använda biometrisk verifiering på ett ändamålsenligt och effektivt sett. Sådana kontroller kan inne-

bära ett ändrat arbetssätt och behov av såväl interna utbildningsinsatser som informationsinsatser till allmänheten. Ökade kostnader för detta kan i första hand förväntas under en övergångsperiod. För myndigheter med omfattande verksamhet och ett stort behov av biometrisk verifiering kan det antas att dessa initiala kostnader inte kommer att rymmas inom befintliga anslag och att anslagen därmed behöver höjas. För mindre myndigheter, som får möjlighet att ansluta sig till en myndighetsgemensam teknisk lösning, bör såväl de initiala kostnaderna som de löpande däremot kunna täckas av befintliga anslag.

En myndighet som får i uppdrag att tekniskt ansvara för en myndighetsgemensam lösning för biometrisk verifiering av identitet med stöd av den nya lagen kommer att behöva ökade anslag både initialt och löpande, för att täcka kostnader relaterade till utveckling av tekniska system i form av en mobilapplikation, ett backend-system och gränssnitt mot verifierande myndigheters system, till förvaltning och drift, till en kundportal och support samt till informationsinsatser.

Våra förslag bedöms både ha en avskräckande effekt och främja att faktiskt identitetsmissbruk upptäcks. Det kan i sin tur förväntas leda bland annat till att brott mot välfärdssystemen upptäcks i större utsträckning, vilket skulle innebära minskade kostnader för det allmänna.

Konsekvenser för enskilda

Som vi nämnt ovan ska den nya lagen ses inte bara som en kontrollmöjlighet för det allmänna, utan som en form av skyddslagstiftning för enskilda mot att deras identitet utnyttjas av andra utan deras vetskap, vilket är ett ökande problem i ett alltmer digitaliserat samhälle. De konsekvenser för skyddet för den personliga integriteten som vi redogjort för ovan måste ses mot bakgrund av detta.

Vi bedömer att våra förslag – utöver eventuella kostnader för resor och förlorad arbetsinkomst i samband med att en biometrisk verifiering med stöd av den nya lagen genomförs vid personlig inställelse – inte medför några kostnader för enskilda. Den nya lagen innebär inte att enskilda är skyldiga att inneha eller skaffa sådana handlingar som kan användas för den biometriska verifieringen av identitet.

Våra förslag omfattar även barn som har fyllt sex år. Konsekvenserna av våra förslag för barn som ett kollektiv kan emellertid antas bli mycket begränsade. Vi bedömer att upptagning av biometriska underlag med stöd av lagen för ett barn, när det trots allt kan bli aktuellt, inte kan antas innebära ett större integritetsintrång än för en vuxen.