

Justitiedepartementet
Ju2026/01595

Ett statligt identitetskort

Juni 2026

Sammanfattning

- För att stärka identitetsförvaltningen i Sverige, försvåra identitetsmissbruk och motverka bedrägerier och andra brott som begås med hjälp av oriktiga identitetshandlingar ska ett nytt statligt identitetskort införas. Det nya identitetskortet ska regleras i en ny lag om statligt identitetskort.
- En pass- och identitetskortsdatalag ska införas, som säkerställer att personuppgifter kan behandlas på ett ändamålsenligt sätt i verksamheten med pass och statliga identitetskort.
- För att utreda vissa allvarliga brott ska det vara möjligt att göra biometriska jämförelser av ansiktsbilder mot ansiktsbilder som finns i det pass- och identitetskortsregister som Polismyndigheten ska föra.

De nya lagarna och lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2029.

Innehållsförteckning

1.1	Förslag till lag om statligt identitetskort.....	7
1.2	Förslag till pass- och identitetskortsdatalag.....	13
1.3	Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302)	18
1.4	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	23
1.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område	24
1.6	Förslag till lag om ändring i lagen (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post	26
1.7	Förslag till förordning om statligt identitetskort.....	28
1.8	Förslag till pass- och identitetskortsdataförordning.....	33
1.9	Förslag till förordning om ändring i passförordningen (1979:664).....	36
1.10	Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	40
1.11	Förslag till förordning om ändring i utlänningsdataförordningen (2016:30)	42
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service	44
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:709) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post	45
2	Ärendet.....	47
3	Identitetshandlingar i Sverige	48
3.1	Vanliga och särskilda pass	48
3.2	Nationella identitetskort	49
3.3	Identitetskort för folkbokförda	49
3.4	Körkort som identitetshandling	50
3.5	SIS-märkta identitetskort.....	51
3.6	Andra svenska handlingar	52
3.7	Utländska identitetshandlingar	52
3.8	EU:s id-kortsförordning.....	52
3.9	Den statliga e-legitimationen.....	53
4	Osäkra identitetshandlingar missbrukas	54
5	Det statliga identitetskortet	56
5.1	Det ska införas ett statligt identitetskort	56
5.2	Kortet ska utfärdas med eller utan resefunktion	58
5.3	Medborgare och vissa utlänningar ska kunna få kortet.....	59
5.4	Vilka myndigheter ska utfärda vilka kort?.....	63
5.5	Information som ska finnas på kortet	65
5.6	Giltighetstiden ska som huvudregel vara fem år	68
5.7	För att få kortet ska det krävas en ansökan.....	70

5.8	Ansökan ska göras personligen	71
5.9	Identiteten ska styrkas	75
5.10	Ansiktsbild och fingeravtryck ska tas.....	76
5.11	Om kraven är uppfyllda ska kortet utfärdas	79
5.12	Kortet ska lämnas ut till sökanden personligen	81
5.13	Vid fel eller missbruk ska kortet återkallas	84
5.14	Överklagande och avvikelser från lagen	88
5.15	Vissa kontroller av identitetskortet	89
6	Den statliga e-legitimationen	92
6.1	Den statliga e-legitimationen ska finnas på det statliga identitetskortet	92
6.2	Vem som ska få ansöka om en statlig e-legitimation.....	93
6.3	Hur en ansökan om en statlig e-legitimation görs	94
6.4	Giltighetstiden för e-legitimationen ska motsvara identitetskortet	97
6.5	Återkallelse och tillfällig spärr av enbart e- legitimationen.....	97
6.6	Användning av den statliga e-legitimationen	99
6.7	Krav på att godta verifiering med vissa e- legitimationer	100
7	Avgift för det statliga identitetskortet	101
8	Passlagstiftningen behöver moderniseras	102
8.1	Hur identiteten ska styrkas vid ansökan om pass	102
8.2	Nya regler om utlämnande av pass.....	103
8.3	Nya grunder för återkallelse av pass	104
9	Pass- och identitetskortsdatalagen.....	107
9.1	En pass- och identitetskortsdatalag införs	107
9.2	Lagen värnar både säkerhet och integritet.....	110
9.3	Flera myndigheter ska tillämpa lagen.....	111
9.4	Vem som är ansvarig för personuppgiftsbehandling	114
9.5	Regler om när personuppgifter får behandlas.....	117
9.5.1	Ändamålsbestämmelser bör införas.....	117
9.5.2	Primära ändamål som personuppgifter får behandlas för	118
9.5.3	Gränskontroll som sekundärt ändamål	121
9.5.4	Brottsbekämpning som sekundärt ändamål	122
9.5.5	Personuppgifter ska få behandlas för uppgiftslämnande enligt lag eller förordning.....	124
9.5.6	Behandling för andra sekundära ändamål.....	125
9.6	Begränsningar av den registrerades rättigheter.....	126
9.7	Säkerhet och tillgång till personuppgifter	127
9.8	Register över pass och statliga identitetskort	129
9.8.1	Polismyndigheten ska föra två register.....	129
9.8.2	Pass- och identitetskortsregistrets innehåll	130
9.8.3	Passtillståndsregistrets innehåll	133
9.9	När känsliga personuppgifter får behandlas	134
9.9.1	Regler om känsliga personuppgifter.....	134

9.9.2	Kompletterande regler bör införas	135
9.9.3	Särskilt om biometriska uppgifter	139
9.10	Integritetskänsliga sökningar ska som utgångspunkt förbjudas	146
9.10.1	En huvudregel om förbud mot vissa integritetskänsliga sökningar	146
9.10.2	Det ska vara tillåtet att göra sökningar i registret för att utreda vissa allvarliga brott	148
9.11	Elektroniskt utlämnande av personuppgifter	154
9.11.1	Utlämnande av personuppgifter elektroniskt	154
9.11.2	Elektroniskt utlämnande genom direktåtkomst	155
9.12	Bestämmelser som tillåter uppgiftslämnande trots sekretess	160
9.13	Hur lång tid får personuppgifter sparas?	163
9.13.1	Högst tio år i pass- och identitetskortsregistret	163
9.13.2	Behandling så kort tid som möjligt i passtillståndsregistret	165
9.13.3	Vissa uppgifter ska förstöras omedelbart	166
10	Sekretesskydd för vissa uppgifter	168
10.1	Sekretess för vissa uppgifter om enskilda i ärenden	168
10.2	Sekretess för biometriska uppgifter	169
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	170
11.1	Det nya identitetskortet ska börja utfärdas den 1 september 2029	170
11.2	Övergångsperioden för andra identitetskort och e- legitimationer	171
11.3	Hur återkallelseärenden ska hanteras	173
11.4	Överföring av registerinformation	174
12	Konsekvenser av förslagen	175
12.1	Konsekvenser för identitetsförvaltningen i Sverige	175
12.2	Konsekvenser för privatpersoner	176
12.3	Konsekvenser för företag	178
12.4	Konsekvenser för det allmänna	178
12.5	Förslagets konsekvenser i övrigt	182
13	Författningskommentar	183
13.1	Förslaget till lag om statligt identitetskort	183
13.2	Förslaget till pass- och identitetskortsdatalag	201
13.3	Förslaget till lag om ändring i passlagen (1978:302)	219
13.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	225
13.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område	225

13.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post	227
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation (SOU 2019:14)	228
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	234
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	253
Bilaga 4	Sammanfattning av promemorian Passdatalag – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning (Ds 2019:5).....	255
Bilaga 5	Promemorians lagförslag.....	258
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna	264
Bilaga 7	Sammanfattning av betänkandet Biometri – för en effektivare brottsbekämpning (SOU 2023:32) i relevanta delar	265
Bilaga 8	Betänkandets lagförslag i relevanta delar	268
Bilaga 9	Förteckning över remissinstanserna	274

1.1 Förslag till lag om statligt identitetskort

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Allmänna bestämmelser

Ett statligt identitetskort

1 § Ett statligt identitetskort är en identitetshandling. Identitetskortet ska utfärdas med eller utan funktion som resehandling. Ett identitetskort med funktion som resehandling kan användas i stället för pass i den utsträckning som anges i passlagen (1978:302).

Vem kan få ett statligt identitetskort?

2 § Ett statligt identitetskort med funktion som resehandling får endast utfärdas till svenska medborgare.

Ett statligt identitetskort utan funktion som resehandling får utfärdas till

1. svenska medborgare,
2. utlänningar som är folkbokförda i Sverige enligt folkbokföringslagen (1991:481),

3. utlänningar som har tilldelats ett personnummer enligt 18 b § samma lag och som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, och

4. utlänningar som efter att ha styrkt sin identitet har tilldelats ett samordningsnummer enligt lagen (2022:1697) om samordningsnummer, och numret inte är förklarat vilande.

Det statliga identitetskortet ska kunna innehålla en statlig e-legitimation

3 § Det statliga identitetskortet ska kunna utfärdas med en e-legitimation.

4 § Den statliga e-legitimationen är ett medel för elektronisk identifiering.

Bestämmelser om medel för elektronisk identifiering finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, här benämnd EU:s förordning om elektronisk identifiering, och i lagen (2016:561) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering.

Med autentisering, elektronisk identifiering, medel för elektronisk identifiering och nättjänst avses i denna lag detsamma som i EU:s förordning om elektronisk identifiering.

Vem utfärdar det statliga identitetskortet?

5 § Det statliga identitetskortet utfärdas av de myndigheter som enligt passlagen (1978:302) är passmyndigheter. En passmyndighet utomlands får dock bara utfärda identitetskort till svenska medborgare.

2 kap. Identitetskortets utformning och giltighetstid

Allmänna bestämmelser om utformningen

1 § Identitetskortet ska ha beteckningen statligt identitetskort.

På identitetskortet ska det finnas uppgifter om innehavaren och en ansiktsbild av innehavaren. Identitetskortets giltighetstid ska anges på kortet.

Ansiktsbilden ska också sparas i ett lagringsmedium i identitetskortet. Om fingeravtryck har tagits ska även dessa sparas i lagringsmediet.

Identitetskort med funktion som resehandling

2 § På ett statligt identitetskort med funktion som resehandling ska det anges att innehavaren är svensk medborgare. Ett sådant identitetskort ska ha den utformning och det innehåll som följer av rådets förordning (EU) 2025/1208 av den 12 juni 2025 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet.

Identitetskort utan funktion som resehandling

3 § På ett statligt identitetskort utan funktion som resehandling ska det anges att identitetskortet inte kan användas som resehandling. Kortet ska inte innehålla någon uppgift om innehavarens medborgarskap.

Giltighetstiden för ett statligt identitetskort

4 § Ett statligt identitetskort ska utfärdas med en giltighetstid av fem år. Om sökanden inte har fyllt tolv år ska giltighetstiden i stället vara tre år.

Rätt att meddela föreskrifter

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om det statliga identitetskortets utformning och innehåll.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan vidare med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att identitetskortet i särskilt angivna fall ska ha en kortare giltighetstid än fem eller tre år.

3 kap. Ansökan och krav på sökanden

En ansökan krävs

1 § Det statliga identitetskortet utfärdas efter ansökan.

Om sökanden är under arton år ska sökandens vårdnadshavare medge att identitetskortet utfärdas, om det inte finns synnerliga skäl för att ändå utfärda kortet.

Hur en ansökan ska göras

2 § Den som ansöker om ett statligt identitetskort ska inställa sig personligen.

En ansökan om ett identitetskort utan funktion som resehandling får dock göras genom bud, om sökanden på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning är förhindrad att inställa sig personligen.

Styrkande av identitet

3 § Sökanden ska styrka sin identitet och övriga personuppgifter som krävs för att ett statligt identitetskort ska kunna utfärdas.

Ansiktsbild och fingeravtryck

4 § Sökanden ska vid personlig inställelse låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck. Om ansökan görs genom bud ska sökanden i stället ge in en välliknande ansiktsbild till passmyndigheten.

Kontroll av ansiktsbilder och fingeravtryck i vissa handlingar

5 § Om sökanden styrker sin identitet med hjälp av en handling som innehåller ansiktsbild eller fingeravtryck, får passmyndigheten kontrollera att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som tas vid ansökan.

När en ansökan ska avslås

6 § En ansökan om ett statligt identitetskort ska avslås om de krav som framgår av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen inte är uppfyllda och sökanden inte har följt en uppmaning att rätta till bristen.

Rätt att meddela föreskrifter

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan vidare med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om undantag från kravet i 4 § första meningen på att sökanden ska låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck.

4 kap. Utlämnande av identitetskort

Utlämnande och kontroller vid utlämnande

1 § Ett statligt identitetskort ska lämnas ut till sökanden vid personlig inställelse.

Om ansökan har gjorts genom bud får identitetskortet även lämnas ut till budet vid personlig inställelse.

2 § Innan ett statligt identitetskort lämnas ut ska sökanden på begäran

1. styrka sin identitet, och

2. låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck för kontroll av att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som finns sparade i identitetskortet.

3 § Om ett statligt identitetskort tidigare har utfärdats för sökanden och det inte har förstörts, kommit bort eller redan makulerats, ska det ges in till passmyndigheten för makulering innan det nya identitetskortet lämnas ut.

Rätt att meddela föreskrifter

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om förfarandet vid utlämnande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan vidare med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om undantag från kravet i 1 § första stycket på att ett statligt identitetskort ska lämnas ut till sökanden personligen.

5 kap. Särskilda bestämmelser om den statliga e-legitimationen

Hur den statliga e-legitimationen utfärdas

1 § Den statliga e-legitimationen utfärdas efter ansökan. E-legitimationen får utfärdas till de personer som anges i 1 kap. 2 § och som har fyllt nio år eller ska göra det under det år när ansökan görs.

Bestämmelserna om ansökan om statligt identitetskort i 3 kap. gäller även för en ansökan om en statlig e-legitimation.

Den statliga e-legitimationens giltighetstid

2 § En statlig e-legitimation ska ha samma giltighetstid som det identitetskort den finns på.

Rätt att meddela föreskrifter

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

1. aktivering av den statliga e-legitimationen, och
2. villkor för användningen av den statliga e-legitimationen.

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan även med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om hur den statliga e-legitimationen ska utformas.

6 kap. Återkallelse och övriga bestämmelser

Återkallelse av ett statligt identitetskort

1 § Passmyndigheten ska återkalla ett statligt identitetskort om

1. det fanns hinder mot att utfärda kortet vid tiden för utfärdandet och hindret fortfarande består,
2. någon väsentlig uppgift som framgår av kortet är felaktig eller inte längre gäller,
3. någon annan än den som kortet är utfärdat till förfogar över det,
4. innehavaren begär det, eller
5. innehavaren har avlidit.

Om en begäran enligt första stycket 4 avser ett barn under arton år krävs att barnets vårdnadshavare medger begäran eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, att en av dem begär att identitetskortet ska återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse. En sådan begäran får begränsas till att avse återkallelse av e-legitimationen.

Återkallelse av den statliga e-legitimationen

2 § Grunderna för återkallelse av det statliga identitetskortet i 1 § gäller även för återkallelse av den statliga e-legitimationen.

E-legitimationen ska även återkallas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Om det med hänsyn till omständigheterna kan antas vara tillräckligt får e-legitimationen i stället spärras tillfälligt.

Överklagande av passmyndighetens beslut

3 § Passmyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

4 § Beslut enligt denna lag gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

Avvikelse i enskilda fall

5 § Regeringen eller Regeringskansliet får i enskilda fall besluta om avvikelse från denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, när det behövs på grund av särskilda förhållanden och är till förmån för sökanden eller innehavaren av ett statligt identitetskort.

Rätt att meddela föreskrifter

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

1. indragning av ett trasigt, utslitet eller obehörigen ändrat statligt identitetskort,
2. förfarandet vid återkallelse och tillfällig spärr, och
3. makulering av identitetskort som inte hämtats ut inom en skälig tid.

7 § För prövning av en ansökan om statligt identitetskort ska sökanden betala en ansökningsavgift. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om avgiften.

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2029.
2. Genom lagen upphävs lagen (2026:000) om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering.
3. Statliga e-legitimationer som utfärdats med stöd av lagen (2026:000) om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering ska gälla som e-legitimationer enligt denna lag till dess deras giltighetstid löper ut.
4. Bestämmelserna om återkallelse i 6 kap. 1 § tillämpas även på nationella identitetskort, om inte ett ärende om återkallelse av ett sådant kort har inletts före ikraftträdandet.
5. Bestämmelserna om återkallelse i 6 kap. 2 § tillämpas även på statliga e-legitimationer som utfärdats med stöd av lagen (2026:000) om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering. Om ett ärende om återkallelse av e-legitimationen har inletts före ikraftträdandet gäller dock bestämmelserna om återkallelse i den upphävda lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering.
6. Vid tillämpningen av 4 kap. 3 § ska identitetskort för folkbokförda i Sverige, nationella identitetskort och andra bärare av statliga e-legitimationer utfärdade med stöd av lagen (2026:000) om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering jämföras med tidigare utfärdade statliga identitetskort.

1.2 Förslag till pass- och identitetskortsdatalag

Härigenom föreskrivs följande.

Syftet med lagen

1 § Syftet med denna lag är att passmyndigheter och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) ska kunna behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i pass- och identitetskortsverksamheten och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Ord och uttryck i lagen

2 § Med pass- och identitetskortsverksamhet avses i denna lag verksamhet enligt passlagen (1978:302) och lagen (2026:000) om statligt identitetskort. Övriga ord och uttryck som används i lagen har samma betydelse som i de lagarna.

Lagens tillämpningsområde

3 § Denna lag gäller när passmyndigheterna behandlar personuppgifter i pass- och identitetskortsverksamheten. Lagen gäller också när Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) behandlar personuppgifter i passverksamheten.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Förhållandet till annan reglering

4 § Denna lag innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

5 § Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Personuppgiftsansvar

6 § Varje passmyndighet och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten själv utför.

Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter

1. i pass- och identitetskortsregistret och passtillståndsregistret, och
2. för att löpande tillhandahålla den statliga e-legitimationen.

Ändamålen med behandlingen

7 § En passmyndighet och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att handlägga ärenden i pass- och identitetskortsverksamheten.

Polismyndigheten får även behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att

1. föra de register som anges i 11 §, eller
2. vidta åtgärder för en säker användning av den statliga e-legitimationen.

8 § Personuppgifter som behandlas enligt 7 § får även behandlas om det är nödvändigt

1. för att tillhandahålla information som behövs i verksamhet för gränskontroll hos Migrationsverket, Kustbevakningen, Polismyndigheten eller Tullverket,

2. för att tillhandahålla information som behövs i en behörig myndighets verksamhet för de ändamål som anges i 2 kap. 1 § brottsdatalagen (2018:1177),

3. för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning, och

4. för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Rätten att göra invändningar

9 § Artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning om rätten att göra invändningar gäller inte vid sådan behandling som är tillåten enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Säkerhetsåtgärder

10 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om tillgången till personuppgifter och säkerhetsåtgärder till skydd för personuppgifter.

Register i pass- och identitetskortsverksamheten

11 § Polismyndigheten ska med hjälp av automatiserad behandling föra ett pass- och identitetskortsregister och ett passstillståndsregister.

12 § Pass- och identitetskortsregistret får innehålla

1. namn, personnummer, samordningsnummer och andra uppgifter som rör identiteten på den som är eller har varit part i ett ärende enligt passlagen (1978:302) eller lagen (2026:000) om statligt identitetskort,

2. ansiktsbilder från ärenden enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort och biometriska uppgifter som har tagits fram ur sådana ansiktsbilder,

3. uppgifter i handlingar som har kommit in eller upprättats i ärenden enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort,

4. uppgifter som rör handläggningen av ärenden enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort, och

5. uppgifter om utfärdade pass, statliga identitetskort och statliga e-legitimationer.

Registret får inte innehålla fingeravtryck eller biometriska uppgifter som har tagits fram ur fingeravtryck.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i registret.

13 § Passtillståndsregistret får endast innehålla de uppgifter som är nödvändiga för att avgöra om det krävs passtillstånd för en person enligt 20 § 1 eller 3 passlagen (1978:302).

Behandling av känsliga personuppgifter

14 § Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får behandlas endast om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen.

Känsliga personuppgifter får dock behandlas

1. i pass- och identitetskortsregistret när det är tillåtet enligt 12 §, och

2. i passtillståndsregistret när det är tillåtet enligt 13 §.

Biometriska uppgifter får därutöver behandlas

1. vid kontroller som är tillåtna enligt 6 a § och 11 c § 2 passlagen (1978:302) samt 3 kap. 5 § och 4 kap. 2 § 2 lagen (2026:000) om statligt identitetskort,

2. om det är nödvändigt enligt ett villkor för hur e-legitimationen får användas som meddelats med stöd av 5 kap. 3 § 2 lagen (2026:000) om statligt identitetskort, och

3. vid sökningar som är tillåtna enligt 16 § andra stycket.

Förbud mot vissa sökningar

15 § Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller sådana personuppgifter om lagöverträdelse som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning.

16 § Det är förbjudet att som sökbegrepp använda ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilder och fingeravtryck.

Trots förbudet i 15 § och första stycket får den ansiktsbild som tas eller ges in vid en ansökan enligt passlagen (1978:302) eller lagen (2026:000) om statligt identitetskort, och de biometriska uppgifter som tas fram ur ansiktsbilden, användas vid sökning i pass- och identitetskortsregistret för att

1. i samband med ansökan kontrollera sökandens identitet och innehav av pass eller statligt identitetskort, eller

2. göra jämförelser enligt 6 a kap. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

17 § Förbuden i 15 § och 16 § första stycket gäller även vid sökningar för andra ändamål än handläggning av ärenden enligt passlagen (1978:302) eller lagen (2026:000) om statligt identitetskort.

Uppgiftsskyldighet

18 § En passmyndighet eller Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) har vid direktåtkomst enligt 22 § första stycket rätt att ta del av personuppgifter som en annan passmyndighet eller Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) behandlar.

Säkerhetspolisen har vid direktåtkomst enligt 22 § andra stycket rätt att ta del av personuppgifter som behandlas i pass- och identitetskortsregistret och passtillståndsregistret.

19 § Polismyndigheten ska på begäran lämna ut en ansiktsbild från pass- och identitetskortsregistret till Ekobrottsmyndigheten, en svensk ambassad, ett svenskt lönat konsulat, Försvarmakten, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket.

Elektroniskt utlämnande av personuppgifter

20 § Personuppgifter får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt.

Elektroniskt utlämnande genom direktåtkomst är tillåtet endast i den utsträckning som anges i 21 och 22 §§.

21 § Uppgifter om ett pass eller statligt identitetskorts giltighet får lämnas ut genom direktåtkomst.

22 § Passmyndigheterna och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får medge varandra direktåtkomst till personuppgifter.

Säkerhetspolisen får medges direktåtkomst till personuppgifter i pass- och identitetskortsregistret och passtillståndsregistret. I sådant fall gäller sökförbuden i 15 § och 16 § första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om begränsningar av möjligheten att medge direktåtkomst.

Längsta tid som personuppgifter får behandlas

23 § Uppgifter i pass- och identitetskortsregistret får inte behandlas längre än tio år efter utgången av det kalenderår då giltighetstiden löpte ut för det pass, det statliga identitetskort eller den statliga e-legitimation som uppgifterna hänför sig till.

Sådana uppgifter i registret som inte hänför sig till ett pass, statligt identitetskort eller statlig e-legitimation får inte behandlas längre än tio år efter utgången av det kalenderår då uppgifterna registrerades.

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

1. att uppgifter i registret får bevaras under längre tid än vad som anges i första stycket för arkivändamål av allmänt intresse eller vetenskapliga, statistiska eller historiska ändamål, och

2. avskiljande och begränsningar av åtkomsten till uppgifter som bevaras för sådana ändamål som anges i 1.

24 § Uppgifter i passtillståndsregistret får inte behandlas när passtillstånd inte längre krävs enligt 20 § 1 eller 3 passlagen (1978:302) för den person som uppgifterna eller handlingarna avser.

25 § De fingeravtryck som tas vid en ansökan enligt passlagen (1978:302) eller lagen (2026:000) om statligt identitetskort och de biometriska uppgifter som tas fram ur fingeravtrycken ska omedelbart förstöras när passet eller identitetskortet har utfärdats eller ansökningsärendet på något annat sätt har avslutats.

26 § När en kontroll vid ansökan enligt 6 a § passlagen (1978:302) eller 3 kap. 5 § lagen (2026:000) om statligt identitetskort har gjorts ska den ansiktsbild och de fingeravtryck som har tagits fram ur handlingen omedelbart förstöras. Samma sak gäller för de biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilden och fingeravtrycken.

När en kontroll vid utlämnande enligt 11 c § 2 passlagen eller 4 kap. 2 § 2 lagen om statligt identitetskort har gjorts, ska den ansiktsbild och de fingeravtryck som har tagits omedelbart förstöras. Detsamma gäller för de biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilden och fingeravtrycken.

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2029.

2. Uppgifter och handlingar i det register som avses i 3 kap. 5 § i den upphävda lagen (2026:000) om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering ska föras över till det pass- och identitetskortsregister som avses i 11 § vid ikraftträdandet. Vid tillämpningen av lagen ska uppgifterna och handlingarna anses avse statliga e-legitimationer.

1.3 Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302)

Härigenom föreskrivs i fråga om passlagen (1978:302)

dels att 6 b § ska upphöra att gälla,

dels att 5–6 a och 12 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 11 b–11 d §§, och närmast före 11 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

En svensk medborgare får inte resa ut ur *riket* utan att *medföra* giltigt pass.

Första stycket gäller inte

1. mönstrat sjöfolk på fartyg under tjänstgöring ombord på fartyget eller fiskare under yrkesutövning,

2. medlem av *besättning* på luftfartyg under tjänstgöring ombord på luftfartyget, om han eller hon har flygcertifikat eller därmed jämförlig handling,

3. den som är medborgare även i en annan stat än Sverige och som *medför* legitimationshandling som gäller som pass och är utfärdad av en myndighet i den staten,

4. den som reser till någon av de genomförs enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), eller

5. den som reser till en annan stat inom Europeiska unionen än en sådan stat som avses i 4 och som *medför* ett giltigt identitetskort *utfärdat av en passmyndighet*.

En svensk medborgare ska vid inresa från en annan stat *medföra* giltigt pass. Detta gäller dock inte

En svensk medborgare får inte resa ut ur *landet* utan att *ha med sig* ett giltigt pass.

1. mönstrat sjöfolk på *ett* fartyg under tjänstgöring ombord på fartyget eller fiskare under yrkesutövning,

2. *den som är* medlem av *besättningen* på *ett* luftfartyg under tjänstgöring ombord på luftfartyget, om han eller hon har flygcertifikat eller *en* därmed jämförlig handling,

3. den som är medborgare även i en annan stat än Sverige och som *har med sig en* legitimationshandling som gäller som pass och är utfärdad av en myndighet i den staten,

4. den som reser till en annan stat stater mot vilka gränskontroll inte genomförs enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), eller

5. den som reser till en annan stat inom Europeiska unionen än en sådan stat som avses i 4 och som *har med sig* ett giltigt *statligt* identitetskort *med funktion som resehandling*.

En svensk medborgare ska vid inresa från en annan stat *ha med sig* ett giltigt pass. Detta gäller dock inte

1. om det svenska medborgarskapet kan styrkas på annat sätt, exempelvis genom uppvisande av ett giltigt identitetskort *utfärdat av en passmyndighet*, eller

2. vid inresa från en stat mot vilken gränskontroll inte genomförs enligt kodexen om Schengengränserna.

1. om det svenska medborgarskapet kan styrkas på annat sätt, exempelvis genom uppvisande av ett giltigt *statligt* identitetskort *med funktion som resehandling*, eller

5 a §²

Polismyndigheten ska övervaka att bestämmelserna i 5 § följs.

Den som enligt 5 § ska *medföra* pass ska på begäran

Den som enligt 5 § ska *ha med sig ett pass eller ett statligt identitetskort med funktion som resehandling* ska på begäran

1. överlämna passet till en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant, en kustbevakningstjänsteman, en tulltjänsteman eller en tjänsteman vid Migrationsverket, och

1. överlämna passet *eller identitetskortet* till en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant, en kustbevakningstjänsteman, en tulltjänsteman eller en tjänsteman vid Migrationsverket, och

2. låta en befattningshavare enligt 1 ta *passinnehavarens fingeravtryck och en bild i digitalt format av hans eller hennes ansikte* för kontroll av att dessa motsvarar *de fingeravtryck och den ansiktsbild som finns sparade i passet*.

2. låta en befattningshavare enligt 1 ta *innehavarens ansiktsbild och fingeravtryck* för kontroll av att dessa motsvarar *den ansiktsbild och de fingeravtryck som finns sparade i passet eller identitetskortet*.

Den som enligt 5 § i stället medför ett identitetskort utfärdat av en passmyndighet ska på begäran

När en kontroll enligt andra stycket 2 har genomförts, ska ansiktsbilden och fingeravtrycken samt de biometriska uppgifter som då har tagits fram omedelbart förstöras.

1. överlämna identitetskortet till en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant, en kustbevakningstjänsteman, en tulltjänsteman eller en tjänsteman vid Migrationsverket, och

2. låta en befattningshavare enligt 1 ta *innehavarens fingeravtryck och en bild i digitalt format av hans eller hennes ansikte* för kontroll av att dessa motsvarar *de fingeravtryck och den ansiktsbild som finns sparade i identitetskortet*.

När en kontroll enligt andra stycket 2 eller tredje stycket 2 har genomförts, ska *fingeravtrycken och ansiktsbilden samt de biomet-*

² Senaste lydelse 2024:722.

riska data som då har tagits fram omedelbart förstöras.

6 §³

Passansökan görs hos en passmyndighet. Ansökan ska avges på heder och samvete eller under annan sådan försäkran. Sökanden är skyldig att inställa sig personligen.

Sökanden är skyldig att i samband med passansökan

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

2. styrka sin identitet, sitt svenska medborgarskap och övriga personuppgifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att lämna fingeravtryck när det gäller barn under tolv år och personer som av fysiska skäl är permanent förhindrade att lämna fingeravtryck. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också, när det gäller särskilt pass, meddela föreskrifter om att sökanden är skyldig att i samband med passansökan ge in fotografier och om undantag från skyldigheterna i första stycket tredje meningen och i andra stycket 1.

Om det tidigare har utfärdats ett pass för sökanden och detta inte har förstörts, förkommit eller makulerats, ska passet ges in i samband med att ansökan görs, om det inte finns särskilda skäl mot det.

En passansökan görs hos en passmyndighet. Ansökan ska avges på heder och samvete eller under en annan sådan försäkran. Sökanden ska inställa sig personligen.

Sökanden är skyldig att

1. låta passmyndigheten ta sökandens ansiktsbild och fingeravtryck, och

medborgarskap och övriga personuppgifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från

1. skyldigheten att lämna fingeravtryck när det gäller barn under tolv år och personer som av fysiska skäl är permanent förhindrade att lämna fingeravtryck, och

2. kravet på att ansökan ska göras personligen, och kravet på att låta passmyndigheten ta ansiktsbild och fingeravtryck, när det gäller en ansökan om särskilt pass.

6 a §⁴

Fingeravtrycken och ansiktsbilden enligt 6 § andra stycket 1 ska

Om sökanden styrker sin identitet med hjälp av en handling som innehåller ansiktsbild eller

³ Senaste lydelse 2009:387.

⁴ Senaste lydelse 2009:387.

sparas i ett lagringsmedium i passet.

Fingeravtrycken och de biometrisk data som tas fram ur dessa och ur ansiktsbilden ska omedelbart förstöras när passet har lämnats ut eller passansökan har återkallats eller avslagits.

fingeravtryck får passmyndigheten kontrollera att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som tas vid ansökan.

Ansiktsbilden och fingeravtrycken enligt 6 § andra stycket 1 ska sparas i ett lagringsmedium i passet.

Utlämnande av pass

11 b §

Ett pass ska lämnas ut till sökanden vid personlig inställelse.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från första stycket.

11 c §

Innan ett pass lämnas ut ska sökanden på begäran

- 1. styrka sin identitet, och*
- 2. låta passmyndigheten ta sökandens ansiktsbild och fingeravtryck för kontroll av att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som finns sparade i passet.*

11 d §

Om ett pass tidigare har utfärdats för sökanden och det inte har förstörts, kommit bort eller redan makulerats, ska det ges in till passmyndigheten för makulering innan det nya passet lämnas ut.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §⁵

Passmyndigheten ska återkalla ett gällande pass, om

- 1. passinnehavaren har förlorat eller efter ansökan har befriats från sitt svenska medborgarskap,*

- 1. någon väsentlig uppgift som framgår av passet är felaktig eller inte längre gäller,*

⁵ Senaste lydelse 2026:520.

2. passet avser barn under arton år och barnets vårdnadshavare eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att passet ska återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse,

3. *en passinnehavare*, som är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet, *uppehåller sig utomlands* och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas,

4. passinnehavaren genom en dom som har fått laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

5. passinnehavaren avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och innehavaren inte har villkorligt frigetts,

6. passinnehavaren avtjänar säkerhetsförvaring,

7. passinnehavaren genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,

8. det fanns hinder mot att bevilja passansökan enligt 7 § vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består,

9. någon annan än den som passet är utfärdat till förfogar över passet, eller

10. passinnehavaren är underkastad ett utreseförbud enligt 31 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller ett tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag.

Ett särskilt pass ska dessutom återkallas, när de skäl som har lett till att passet utfärdades inte längre finns.

Det som sägs i första stycket 2 ska inte gälla i det fall ett pass har utfärdats utan vårdnadshavares medgivande enligt 11 § andra stycket.

Det som sägs i första stycket 10 ska inte gälla i det fall pass har utfärdats enligt 7 a § andra stycket eller 11 §.

2. passet avser *ett* barn under arton år och barnets vårdnadshavare eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att passet ska återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse,

3. *passet innehas av någon* som är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet, och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas,

4. passinnehavaren genom en dom som har fått laga kraft har dömts till *en* frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

5. passinnehavaren avtjänar *ett* fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och innehavaren inte har villkorligt frigetts,

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2029.

2. Vid tillämpningen av 5 och 5 a §§ ska ett nationellt identitetskort jämföras med ett statligt identitetskort med funktion som resehandling.

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

Härigenom föreskrivs att 35 kap. 22 § och rubriken närmast före 35 kap. 22 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

35 kap.

Passärende

*Ärende om pass eller statligt
identitetskort*

22 §

Sekretess gäller i ärende enligt passlagen (1978:302) för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i ärende enligt passlagen (1978:302) *eller lagen (2026:000) om statligt identitetskort* för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

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

Denna lag träder i kraft den 1 september 2029.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a kap.

1 §¹

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

Nationellt forensiskt centrum får, efter ett beslut av åklagare, använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck med uppgifter om

1. fingeravtryck och ansiktsbilder som finns i de register över fingeravtryck och fotografier som förs med stöd av 15 § utlänningsdatalogen (2016:27), och

2. de ansiktsbilder som finns i det pass- och identitetskortsregister som Polismyndigheten för med stöd av pass- och identitetskortsdatalogen (2026:000).

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

3 §²

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

1. enligt artikel 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/817 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG)

En jämförelse enligt 1 § 1 får även göras vid en förundersökning om ett sådant brott som kan ligga till grund för en sökning i EU:s gemensamma databas för identitetsuppgifter (CIR)

1. enligt artikel 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/817 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG)

¹ Senaste lydelse 2025:135

² Senaste lydelse 2025:135

nr 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 och (EU) 2018/1861 samt rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF, eller

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

nr 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 och (EU) 2018/1861 samt rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF, eller

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

Denna lag träder i kraft den 1 september 2029.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post
dels att nuvarande 21 och 22 §§ ska betecknas 22 och 23 §§,
dels att rubriken närmast före 21 § ska sättas närmast före 22 §,
dels att det ska införas två nya paragrafer, 21 och 24 §§, och närmast före 21 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Krav på erkännande av medel för elektronisk identifiering

21 §

När medel för elektronisk identifiering krävs för att få tillgång till en nättjänst som tillhandahålls av en offentlig aktör, och tjänsten helt eller delvis riktar sig till enskilda, ska medlet erkännas för autentisering för tjänsten om

1. medlet tillhandahålls inom ramen för ett auktorisationssystem i enlighet med lagen (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post, och

2. tillitsnivån för medlet motsvarar en tillitsnivå som är lika hög eller högre än den tillitsnivå som den offentliga aktören kräver för åtkomst till nättjänsten.

Kravet enligt första stycket gäller inte sådana juridiska personer som avses i 4 § andra stycket i denna lag.

24 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från kravet i 21 §, och

2. hur kravet i 21 § ska fullgöras.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2029.

1.7 Förslag till förordning om statligt identitetskort

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar lagen (2026:000) om statligt identitetskort.

2 § Förordningen är meddelad med stöd av

- 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 6 kap. 10 och 11 §§, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

2 kap. Identitetskortets utformning och giltighetstid

Identitetskortets utformning

1 § På ett statligt identitetskort ska det, utöver vad som anges i 2 kap. 1–3 §§ lagen (2026:000) om statligt identitetskort, finnas uppgifter om

1. dag för utfärdande av kortet,
2. den myndighet som har utfärdat kortet, och
3. innehavarens personnummer eller samordningsnummer och namnteckning.

Giltighetstiden i särskilda fall

2 § När sökanden är tillfälligt förhindrad att lämna fingeravtryck ska det statliga identitetskortet vara giltigt endast så lång tid som det fysiska hindret förväntas bestå. Giltighetstiden får dock inte överstiga sju månader.

3 § När sökanden kan antas komma att förlora eller befrias från sitt svenska medborgarskap ska ett statligt identitetskort med funktion som resehandling vara giltigt endast till den tidpunkt då medborgarskapet beräknas upphöra.

4 § Polismyndigheten får meddela föreskrifter om en kortare giltighetstid än vad som anges i 2 kap. 4 § lagen (2026:000) om statligt identitetskort för barn som ännu inte har förvärvat personnamn. Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får meddela motsvarande föreskrifter för passmyndigheter utomlands.

3 kap. Ansökan och krav på sökanden

Ansökan och underskrift

1 § En ansökan om statligt identitetskort ska göras skriftligen och undertecknas av sökanden i närvaro av den som tar emot den. Kravet på att underteckna ansökan gäller inte den som inte kan skriva sitt namn.

Ansökan genom bud

Förutsättningar för att få ansöka genom bud

2 § En sökande som enligt 3 kap. 2 § lagen (2026:000) får göra en ansökan genom bud ska styrka sitt hinder mot personlig inställelse genom ett läkarintyg eller annat skriftligt intyg från en vårdgivare.

Vilka personer får sökanden använda som bud?

3 § Budet ska känna sökanden väl och i relation till sökanden vara

1. vårdnadshavare eller särskilt förordnad förmyndare enligt föräldrabalken,
2. förälder,
3. barn eller barnbarn över 18 år,
4. hel- eller halvsyskon över 18 år,
5. mor- eller farförälder,
6. make, maka, registrerad partner eller sambo,
7. familjehemsförälder,
8. god man eller förvaltare, eller
9. anställd hos en vårdgivare eller liknande som har en yrkesmässig relation till sökanden.

Hur ska en ansökan genom bud göras?

4 § Sökanden ska underteckna sin ansökan om statligt identitetskort i närvaro av budet och ett vittne. Vittnet ska ha fyllt 18 år. Kravet på att underteckna ansökan gäller inte den som inte kan skriva sitt namn.

Budet och vittnet ska skriftligen intyga att ansökan har gjorts av sökanden och att den ansiktsbild som ges in enligt 3 kap. 4 § lagen (2026:000) om statligt identitetskort föreställer sökanden.

5 § Budet ska inställa sig personligen hos passmyndigheten för att lämna in ansökan. Budet ska styrka sin och sökandens identitet. Budet ska på begäran styrka sin relation till sökanden.

Ansiktsbild och fingeravtryck

6 § Det krav på att lämna fingeravtryck som finns i 3 kap. 4 § lagen (2026:000) om statligt identitetskort gäller inte barn under sex år och personer som av fysiska skäl är förhindrade att lämna fingeravtryck vid ansökan om ett statligt identitetskort.

Identitetskortets giltighetstid ska begränsas enligt 2 kap. 2 § för den som av fysiska skäl är tillfälligt förhindrad att lämna fingeravtryck.

Ansökan utomlands

7 § När en ansökan om statligt identitetskort har tagits emot av en passmyndighet utomlands ska myndigheten snarast se till att ansökan, tillsammans med en ansiktsbild, blir tillgänglig för Polismyndigheten.

4 kap. Utlämnande av identitetskort

Utlämnande av ombud utomlands

1 § Om ett statligt identitetskort ska lämnas ut av en passmyndighet utomlands får myndigheten medge att det görs hos ett ombud för myndigheten.

Styrkande av identitet vid utlämnande

2 § Innan det statliga identitetskortet lämnas ut ska sökanden enligt 4 kap. 2 § lagen (2026:000) om statligt identitetskort på begäran styrka sin identitet.

Om det statliga identitetskortet ska lämnas ut till ett bud ska budet på begäran styrka sin och sökandens identitet.

5 kap. Den statliga e-legitimationen

1 § Den statliga e-legitimationen ska

1. uppfylla kraven för tillitsnivå hög enligt artikel 8.2 c i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, här benämnd EU:s förordning om elektronisk identifiering, och

2. möjliggöra att kvalificerade elektroniska underskrifter enligt artikel 3.12 i EU:s förordning om elektronisk identifiering skapas.

2 § Lagringsmediet i den statliga e-legitimationen ska, utöver de uppgifter som anges i 2 kap. 2 § lagen (2026:000) om statligt identitetskort, innehålla innehavarens

1. fullständiga namn, och

2. personnummer enligt folkbokföringslagen (1991:481) eller samordningsnummer enligt lagen (2022:1697) om samordningsnummer.

6 kap. Återkallelse och övriga bestämmelser

Återkallelse av ett statligt identitetskort

1 § Återkallelse av ett statligt identitetskort som är utfärdat till en svensk medborgare beslutas av

1. Polismyndigheten, om kortinnehavaren befinner sig i Sverige när ärendet tas upp,

2. en passmyndighet utomlands på den ort där kortinnehavaren uppehåller sig när ärendet tas upp, eller

3. den myndighet som har utfärdat kortet.

2 § Återkallelse av ett statligt identitetskort som är utfärdat till en utlänning som är folkbokförd i Sverige eller en utlänning som efter att ha styrkt sin identitet tilldelats ett samordningsnummer enligt lagen (2022:1697) om samordningsnummer beslutas av Polismyndigheten.

3 § Återkallelse av enbart en statlig e-legitimation eller tillfällig spärr enligt 6 kap. 2 § andra stycket lagen (2026:000) om statligt identitetskort beslutas av Polismyndigheten.

4 § En passmyndighet som är behörig att besluta om återkallelse av ett statligt identitetskort ska inleda ett ärende om återkallelse så snart som möjligt när myndigheten får kännedom om en omständighet som kan medföra återkallelse. Om även en annan myndighet är behörig att besluta om återkallelse ska den informeras om att ärendet har inletts.

5 § En utfärdande myndighet utomlands ska se till att Polismyndigheten omedelbart underrättas om ett beslut att återkalla ett statligt identitetskort.

6 § Om ett statligt identitetskort har återkallats är kortinnehavaren eller den som annars förfogar över kortet skyldig att på begäran av en passmyndighet överlämna kortet till passmyndigheten eller en annan myndighet.

Om ett återkallat identitetskort finns hos eller visas upp för en passmyndighet får det tas om hand av myndigheten. Om kortet finns hos en annan myndighet ska det på begäran av passmyndigheten överlämnas till denna.

Indragning och makulering av ett statligt identitetskort

7 § Passmyndigheten får dra in ett trasigt, utslitet eller obehörigen ändrat statligt identitetskort. Innehavaren har i sådana fall rätt att utan avgift få ett nytt identitetskort av samma slag som det indragna med det indragna kortets återstående giltighetstid.

8 § Passmyndigheten ska makulera ett statligt identitetskort när det har återkallats eller när innehavaren får ett nytt statligt identitetskort utlämnat.

Polismyndigheten får meddela föreskrifter om makulering av statliga identitetskort som inte hämtats ut inom en skälig tid.

Avgifter för ett statligt identitetskort

9 § För prövning av en ansökan om statligt identitetskort ska sökanden betala en ansökningsavgift på [x] kr.

För avgiften gäller i övrigt bestämmelserna i 11–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191).

För statliga identitetskort som utfärdas av en passmyndighet utomlands tas i stället avgift ut enligt förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna.

Rätt att meddela föreskrifter

10 § Polismyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om

1. ansökan,
2. utfärdande,
3. utlämnande, och
4. återkallelse och spärr.

Polismyndigheten får även meddela ytterligare föreskrifter om

1. aktivering av den statliga e-legitimationen, och
2. villkor för användning av den statliga e-legitimationen.

11 § Polismyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av lagen (2026:000) om statligt identitetskort och föreskrifter om verkställigheten av denna förordning när det gäller identitetskort som utfärdas inom landet. Vid föreskrifter som gäller svenska medborgare ska Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) ges tillfälle att yttra sig.

12 § Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får, efter att ha gett Polismyndigheten tillfälle att yttra sig, meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av lagen (2026:000) om statligt identitetskort och föreskrifter om verkställigheten av denna förordning när det gäller identitetskort som utfärdas utomlands.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 september 2029.
 2. Genom förordningen upphävs
 - a) förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort, och
 - b) förordningen (2026:000) om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering.
 3. Den upphävda förordningen om nationellt identitetskort gäller fortfarande för ärenden om utfärdande eller återkallelse av ett nationellt identitetskort som har inletts före ikraftträdandet.
 4. Bestämmelserna i 6 kap. 1–6 §§ tillämpas även på nationella identitetskort, om inte ett ärende om återkallelse av ett sådant kort har inletts före ikraftträdandet.

1.8 Förslag till pass- och identitetskortsdataförordning

Häri genom föreskrivs följande.

Allmän bestämmelse

1 § I denna förordning finns kompletterande föreskrifter till pass- och identitetskortsdatalagen (2026:000). Förordningen är meddelad med stöd av

- 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 11 och 12 §§, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Säkerhetsåtgärder

2 § Polismyndigheten får meddela närmare föreskrifter om tillgången till personuppgifter inom myndigheten.

Polismyndigheten får meddela föreskrifter om andra säkerhetsåtgärder till skydd för personuppgifter inom myndigheten.

3 § Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får meddela närmare föreskrifter om tillgången till personuppgifter inom myndigheten och passmyndigheter utom riket.

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får meddela föreskrifter om andra säkerhetsåtgärder till skydd för personuppgifter inom myndigheten och passmyndigheter utom riket.

Register i pass- och identitetskortsverksamheten

4 § Utöver vad som framgår av 12 § pass- och identitetskortsdatalagen (2026:000) får följande uppgifter behandlas i pass- och identitetskortsregistret:

1. födelseort,
2. kön,
3. längd,
4. vårdnadshavare,
5. kontaktuppgifter,
6. namn på den som har handlagt ett ärende om pass eller statligt identitetskort.

Elektroniskt utlämnande av personuppgifter

5 § Passmyndigheternas och Regeringskansliets (Utrikesdepartementet) direktåtkomst enligt 22 § första stycket pass- och identitetskortsdatalagen (2026:000) ska begränsas till de personuppgifter som varje myndighet behöver för att handlägga ärenden om pass och statligt identitetskort.

6 § Säkerhetspolisens direktåtkomst enligt 22 § andra stycket pass- och identitetskortsdatalagen (2026:000) ska begränsas till de personuppgifter som Säkerhetspolisen behöver för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.

7 § En passmyndighet har rätt att ta del av uppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 § utlänningsdatalagen (2016:27) vid direktåtkomst enligt 19 § samma lag.

Migrationsverket ska på begäran av en passmyndighet lämna ut sådana uppgifter som anges i 9 § eller 10 § utlänningsdataförordningen (2016:30) och som myndigheten behöver för handläggning av en ansökan om statligt identitetskort.

Tillgången till uppgifter som avses i första stycket ska begränsas till det som varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Bevarande och gallring

8 § Riksarkivet får meddela föreskrifter om att uppgifter och handlingar som inte längre får behandlas enligt 23 § första och andra styckena pass- och identitetskortsdatalagen (2026:000) får bevaras under längre tid för arkivändamål av allmänt intresse och för vetenskapliga, statistiska eller historiska ändamål. Innan sådana föreskrifter meddelas ska Polismyndigheten och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) ges tillfälle att yttra sig.

9 § Uppgifter och handlingar som bevaras med stöd av sådana föreskrifter som avses i 8 § ska avskiljas från den löpande pass- och identitetskortsverksamheten. Åtkomsten till avskilda uppgifter och handlingar ska begränsas till särskilt angivna tjänstemän.

Rätt att kontrollera information i pass och statliga identitetskort

10 § Den som har ett pass eller ett statligt identitetskort har rätt att hos en passmyndighet kontrollera den information som har sparats i passets eller identitetskortets lagringsmedium.

Rätt att meddela föreskrifter

11 § Polismyndigheten får, efter att ha gett Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) tillfälle att yttra sig, meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av pass- och identitetskortsdatalagen (2026:000) och denna förordning inom Polismyndighetens ansvarsområde.

12 § Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får, efter att ha gett Polismyndigheten tillfälle att yttra sig, meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av pass- och identitetskortsdatalagen (2026:000) och denna förordning inom myndighetens och utlandsmyndigheternas ansvarsområden.

12 § Innan Polismyndigheten eller Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) meddelar föreskrifter med stöd av denna förordning ska Integritetsskyddsmyndigheten ges tillfälle att yttra sig.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 september 2029.
2. Uppgifter i det register som avses i 14 § i den upphävda förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort ska föras över till det pass- och identitetskortsregister som avses i 11 § pass- och identitetskortsdatalagen vid ikraftträdandet. Vid behandling av uppgifterna i registret ska uppgifterna anses avse statliga identitetskort.

1.9 Förslag till förordning om ändring i passförordningen (1979:664)

Regeringen föreskriver i fråga om passförordningen (1979:664)¹

dels att 22 a och 23 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 23 § ska utgå,

dels att 1, 12, 19, 21, 24 och 28 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 24 a §, och närmast efter 2 § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det närmast före 23 a § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Underrättelseskyldighet i vissa fall”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

¹ §²

Passansökan ska göras skriftligen och undertecknas av den sökande i närvaro av den person som tar emot den. Kravet på att ansökan ska undertecknas gäller inte den som inte kan skriva sitt namn.

En passansökan ska göras skriftligen och undertecknas av den sökande i närvaro av den person som tar emot den. Kravet på att ansökan ska undertecknas gäller inte den som inte kan skriva sitt namn.

Följande handlingar ska ges in tillsammans med ansökan.

Följande handlingar ska ges in tillsammans med ansökan.

1. Tidigare utfärdad och alltjämt gällande pass för den sökande, om det inte har förstörts eller förkommit. Har passet förstörts eller förkommit, ska det i ansökan lämnas uppgift på heder och samvete om hur det har skett och, i de fall då passet har förkommit, om vilka åtgärder som har vidtagits för att återfå det. Om den sökande av särskilda skäl har behov av det tidigare passet under handläggningstiden, behöver det inte ges in förrän i samband med att det nya passet lämnas ut.

2. För barn som är under arton år, handling som styrker uppgift om vem som är vårdnadshavare, om denna uppgift inte framgår av för

1. För barn som är under arton år, handling som styrker uppgift om vem som är vårdnadshavare, om denna uppgift inte framgår av för

¹ Senaste lydelse av
rubriken närmast före 20 § 2005:659
rubriken närmast före 23 § 1979:921

² Senaste lydelse 2009:386.

passmyndigheten tillgängliga uppgifter.

3. Vårdnadshavares medgivande, om sådant ska lämnas enligt 7 § 2 passlagen (1978:302).

Den sökande är skyldig att på ett tillförlitligt sätt styrka sin identitet i samband med ansökan.

passmyndigheten tillgängliga uppgifter.

2. Vårdnadshavares medgivande, om sådant ska lämnas enligt 7 § 2 passlagen (1978:302).

12 §³

En passmyndighet *utom riket* kan i fråga om provisoriskt pass medge att inställelse sker hos ett ombud för myndigheten eller, om det finns särskilda skäl, efterge kravet på *personlig inställelse*.

Det som föreskrivs i 1 och 3 §§ gäller även i fråga om provisoriskt pass med *följande undantag*.

1. Tidigare utfärdat pass behöver inte ges in vid ansökan.

2. Passmyndigheter *utom riket* behöver inte begära kontroll som avses i 3 § första stycket.

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får, för passmyndigheter *utom riket*, meddela föreskrifter om att den sökande ska skriva sitt namn i passformuläret i samband med att passet lämnas ut och i närvaro av den som lämnar ut passet. Polismyndigheten får meddela motsvarande föreskrifter när det gäller pass som utfärdas inom *riket*. Föreskrifterna får dock inte avse den som inte kan skriva sitt namn.

En passmyndighet *utomlands* kan i fråga om provisoriskt pass medge att inställelse sker hos ett ombud för myndigheten eller, om det finns särskilda skäl, efterge kravet på *att ansökan ska göras personligen*.

Det som föreskrivs i 1 och 3 §§ gäller även i fråga om provisoriskt pass med *det undantaget att passmyndigheter utomlands inte behöver* begära kontroll som avses i 3 § första stycket.

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får, för passmyndigheter *utomlands*, meddela föreskrifter om att den sökande ska skriva sitt namn i passformuläret i samband med att passet lämnas ut och i närvaro av den som lämnar ut passet. Polismyndigheten får meddela motsvarande föreskrifter när det gäller pass som utfärdas inom *landet*. Föreskrifterna får dock inte avse den som inte kan skriva sitt namn.

19 §⁴

Anmälan av chefsöverläkare enligt 20 § 1 passlagen (1978:302) ska göras till Polismyndigheten. *Chefsöverläkaren ska återkalla anmälan om de omständigheter som har föranlett den inte längre finns.*

En anmälan av chefsöverläkare enligt 20 § 1 passlagen (1978:302) ska göras till Polismyndigheten.

Chefsöverläkaren ska anmäla till Polismyndigheten om de

³ Senaste lydelse 2014:1130.

⁴ Senaste lydelse 2014:1130.

omständigheter som har lett till anmälan inte längre finns.

Chefsöverläkaren ska underrätta Polismyndigheten när den person som anmälan avser inte längre är intagen för sådan vård som anges i 20 § passlagen.

21 §⁵

Ett pass skall så snart som möjligt efter utfärdandet lämnas ut till sökanden personligen. När pass skall lämnas ut av passmyndighet utom riket, kan myndigheten medge att det sker hos ombud för myndigheten.

När ett pass ska lämnas ut av en passmyndighet utomlands, får myndigheten medge att passet lämnas ut hos ett ombud för myndigheten.

24 §⁶

Om det finns omständigheter som enligt 24 § första stycket passlagen (1978:302) bör medföra att framställning görs om att ett pass skall återkallas för den som avtjänar fängelsestraff eller står under övervakning efter dom på skyddstillsyn eller villkorlig frigivning från fängelse, skall Kriminalvården göra anmälan om det till övervakningsnämnden. På motsvarande sätt skall chefsöverläkare göra anmälan till Socialstyrelsen, om ett pass bör återkallas för en sådan patient som avses i 24 § andra stycket passlagen.

Framställning om pass-återkallelse som har beslutats av en övervakningsnämnd eller Socialstyrelsen skall, sedan beslutet har vunnit laga kraft, översändas till passmyndigheten. Om det finns risk för att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslutet har vunnit laga kraft, skall passmyndigheten omedelbart underrättas om beslutet. Det gäller också i fråga om

Om det finns omständigheter som enligt 24 § första stycket passlagen (1978:302) bör medföra att framställning görs om att ett pass ska återkallas för den som avtjänar fängelsestraff eller står under övervakning efter dom på skyddstillsyn eller villkorlig frigivning från fängelse, ska Kriminalvården anmäla det till övervakningsnämnden. På motsvarande sätt ska chefsöverläkare anmäla till Socialstyrelsen, om ett pass bör återkallas för en sådan patient som avses i 24 § andra stycket passlagen.

En framställning om pass-återkallelse som har beslutats av en övervakningsnämnd eller Socialstyrelsen ska, sedan beslutet har fått laga kraft, översändas till passmyndigheten och, i förekommande fall, till den chefsöverläkare som har gjort anmälan enligt första stycket. Om det finns risk för att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslutet har fått laga kraft,

⁵ Senaste lydelse 1997:1202.

⁶ Senaste lydelse 2005:1000.

en sådan framställning som avses i 25 § passlagen.

ska passmyndigheten omedelbart underrättas om beslutet. Det gäller också i fråga om en sådan framställning som avses i 25 § passlagen.

24 a § Om Socialstyrelsen har gjort en framställning om återkallelse av pass enligt 24 § andra stycket passlagen (1978:302) ska den chefsöverläkare som har gjort anmälan till Socialstyrelsen enligt 24 § första stycket underrätta Polismyndigheten när den person som anmälan avser inte längre är intagen för sådan vård som anges i 20 § passlagen.

28 §⁷

En passmyndighet ska makulera ett gällande pass

1. om passet har återkallats eller dragits in,

2. när innehavaren ansöker om ett nytt pass av annan typ än provisoriskt pass eller extra pass eller, om han eller hon av särskilda skäl har behov av det tidigare passet under handläggningstiden, när det nya passet lämnas ut.

En passmyndighet ska makulera ett gällande pass

1. om passet har återkallats eller dragits in, eller

2. när ett nytt pass av annan typ än ett provisoriskt pass eller extra pass lämnas ut.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2029.

⁷ Senaste lydelse 2014:1130.

1.10 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

6 §¹

Nuvarande lydelse

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

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

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 honom eller henne lider men.

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

Verksamheten avser

fastighetsregistret

kommunala fastighetsregister

passregister och register över nationella identitetskort

röstlängdsregister

Skatteverkets databas över identitetskort för folkbokförda i Sverige

Socialstyrelsens register över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal och personal med bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska

Statens jordbruksverks register över hund- och kattägare

Statens tjänstepensionsverks pensionsregister

Totalförsvarets plikt- och provningsverks register över totalförsvarets personal

Transportstyrelsens vägtrafikregister

Föreslagen lydelse

Sekretess gäller i nedan angiven verksamhet, som avser registrering av *en* betydande del av befolkningen, för

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

2. uppgift i form av *en* fotografisk bild av den enskilde, *och biometrisk uppgift som har tagits fram ur en sådan bild*, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men.

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

Verksamheten avser

fastighetsregistret

kommunala fastighetsregister

pass- och identitetskortsregistret

röstlängdsregister

Skatteverkets databas över identitetskort för folkbokförda i Sverige

Socialstyrelsens register över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal

och personal med bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska

Statens jordbruksverks register över hund- och kattägare

Statens tjänstepensionsverks pensionsregister

Totalförsvarets plikt- och prövningsverks register över totalförsvarets
personal

Transportstyrelsens vägtrafikregister

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2029.

1.11 Förslag till förordning om ändring i utlänningsdataförordningen (2016:30)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsdataförordningen (2016:30)
dels att 13 § ska upphöra att gälla,
dels att 9 och 10 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §¹

Polismyndighetens direktåtkomst ska begränsas till de personuppgifter som myndigheten behöver för de ändamål som anges i 11 § 1–4 och 15 § andra stycket 2, 6 och 7 utlänningsdatalagen (2016:27).

Polismyndighetens direktåtkomst ska begränsas till de personuppgifter som myndigheten behöver för de ändamål som anges i 11 § 1–4 och 15 § andra stycket 2, 6 och 7 utlänningsdatalagen (2016:27) *samt för handläggning av en ansökan enligt lagen (2026:000) om statligt identitetskort. Direktåtkomst vid handläggning av en ansökan enligt lagen om statligt identitetskort får endast avse uppgift om*

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

10 §

Utlandsmyndigheternas direktåtkomst ska begränsas till de personuppgifter som myndigheterna behöver för de ändamål som anges i 11 § 1 utlänningsdatalagen (2016:27).

Utlandsmyndigheternas direktåtkomst ska begränsas till de personuppgifter som myndigheterna behöver för de ändamål som anges i 11 § 1 utlänningsdatalagen (2016:27) *samt för handläggning av en ansökan enligt lagen (2026:000) om statligt identitetskort.*

Direktåtkomst vid handläggning av en ansökan enligt lagen om statligt identitetskort *r* får endast avse uppgift om

- 1. namn och personnummer,*
- 2. längd,*

3. fotografi,
4. underskrift,
5. typ av resehandling,
resehandlingens nummer och
giltighetstid, och
6. bevis om uppehållstillstånd.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2029.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2019:214) om viss gemensam service att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹⁷

En arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service får, i den utsträckning som det följer av ett serviceavtal, i en statlig myndighets namn

1. utföra enklare förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning, i de fall regeringen har bestämt att myndigheten ska ingå ett serviceavtal,

2. lämna ut pass enligt 21 §
passförordningen (1979:664), och

2. lämna ut pass enligt 21 §
passförordningen (1979:664) *eller*
ett statligt identitetskort enligt
lagen (2026:000) om statligt
identitetskort, och

3. i enklare fall ta emot anmälningar om hittegods, ta hand om hittegods och lämna ut bevis om mottagandet enligt 1 och 2 §§ förordningen (2014:1107) om Polismyndighetens hantering av hittegods.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2029.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:709) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2023:709) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post

dels att 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 9 och 10 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §
Denna förordning är meddelad med stöd av

- 21 § lagen (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post i fråga om 6 §,
- 22 § samma lag i fråga om 7 §, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i övrigt.

Denna förordning är meddelad med stöd av

- 22 § lagen (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post i fråga om 6 §,
- 23 § samma lag i fråga om 7 §,
- 24 § samma lag i fråga om 9 och 10 §§, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i övrigt.

9 §

Kravet på erkännande av medel för elektronisk identifiering enligt 21 § lagen (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post gäller inte för

1. Inspektionen för strategiska produkter,
2. Regeringskansliet,
3. Säkerhetspolisen, och
4. myndigheter som hör till Försvarsdepartementet.

10 §

Myndigheten för digital förvaltning får meddela föreskrifter om hur kravet i 21 § lagen (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om

*tjänster för elektronisk identifiering
och för digital post ska fullgöras.*

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2029.

2 Ärendet

Regeringen gav i augusti 2017 en särskild utredare i uppdrag att föreslå förändringar av de krav och rutiner som gäller för svenska identitetshandlingar. Syftet var att minska det ökande antalet bedrägerier som begås med hjälp av förfälskade identitetshandlingar. I uppdraget ingick att föreslå hur antalet identitetshandlingar och utfärdare skulle kunna begränsas. Utredaren skulle också ta ställning till om någon fysisk identitetshandling borde innehålla en e-legitimation (dir. 2017:90).

Utredningen, som tog namnet 2017 års ID-kortsutredning, redovisade sitt uppdrag i mars 2019 genom betänkandet Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation (SOU 2019:14, id-kortsutredningen). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (Ju2019/01281). I id-kortsutredningen lämnas även förslag om att det ska införas ett nytt regelverk om statliga identitetshandlingar. Enligt förslaget ska pass och statliga identitetskort vara de identitetshandlingar som staten utfärdar. Förslaget behandlas inte i denna promemoria, men bereds vidare i Regeringskansliet.

Vidare redovisades i april 2019 promemorian Passdatalag – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning (Ds 2019:5, promemorian Passdatalag). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 4*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 5*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissvaren finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (Ju2019/01568).

Betänkandet En säker och tillgänglig statlig e-legitimation (SOU 2023:61, e-legitimationsutredningen) redovisades i oktober 2023. Regeringen har med grund i betänkandet beslutat propositionen En statlig e-legitimation (prop. 2025/26:250). I propositionen föreslås en ny lag, lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering. Genom lagen införs en statlig e-legitimation.

I denna promemoria föreslås ett nytt statligt identitetskort, som ska kunna utfärdas med en e-legitimation. Det statliga identitetskortet ska ersätta det nationella identitetskortet och den särskilda statliga e-legitimationen. Förslagen bygger på id-kortsutredningens betänkande och förslagen i propositionen statlig e-legitimation (prop. 2025/26:250). I promemorian föreslås även en pass- och identitetskortsdatalag, som bygger på förslagen i id-kortsutredningen, promemorian Passdatalag och propositionen En statlig e-legitimation (prop. 2025/26:250).

I promemorian föreslås slutligen att det föreslagna pass- och identitetskortsregistret ska kunna användas för biometriska jämförelser vid utredningar av vissa allvarliga brott. Förslaget bygger i den delen på förslaget från Biometriutredningens betänkande Biometri – för en effektivare brottsbekämpning (SOU 2023:32). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 7*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 8*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 9*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats och i lagstiftningsärendet (Ju2023/01494).

3 Identitetshandlingar i Sverige

3.1 Vanliga och särskilda pass

Pass är först och främst en resehandling. Svenska medborgare som lämnar Sverige eller reser in i Sverige ska i regel ha med sig ett giltigt pass och på begäran visa upp detta enligt bestämmelser i passlagen (1978:302). Pass accepteras samtidigt som identitetshandling även i andra situationer än vid resor, både i Sverige och internationellt. Bestämmelser om svenska pass finns i passlagen och passförordningen (1979:664). Vissa kompletterande föreskrifter har meddelats av Polismyndigheten och Regeringskansliet.

Svenska pass utfärdas bara till svenska medborgare, med några mycket begränsade undantag. Ett vanligt pass är normalt sett giltigt i fem år. Om den som ansöker om passet inte har fyllt tolv år, är giltighetstiden i stället tre år. Vid sidan av vanliga pass finns det också särskilda pass i form av provisoriska pass, extra pass, tjänstepass och diplomatpass. Europeiska unionens provisoriska resehandling räknas också som ett särskilt pass. Utländska medborgare och statslösa kan i vissa fall få främlingspass eller resedokument men de handlingarna regleras i utlänningslagstiftningen och räknas inte som vanliga eller särskilda pass enligt passlagstiftningen.

De myndigheter som utfärdar pass kallas för passmyndigheter. Inom Sverige är Polismyndigheten passmyndighet. Utomlands fungerar vissa svenska beskickningar (ambassader) och konsulat som passmyndigheter.

Den som vill ansöka om ett vanligt pass ska inställa sig personligen hos passmyndigheten. Ansökan ska göras på heder och samvete. Sökanden är skyldig att låta passmyndigheten ta hans eller hennes fingeravtryck och en ansiktsbild i digitalt format. Barn under sex år lämnar inte fingeravtryck. Sökanden ska vidare styrka sin identitet, sitt svenska medborgarskap och övriga personuppgifter. Identiteten styrks vanligtvis genom att sökanden visar upp en giltig identitetshandling, exempelvis ett tidigare utfärdat och fortfarande giltigt pass, ett nationellt identitetskort eller ett körkort. Saknar sökanden en giltig identitetshandling kan identiteten styrkas på vissa andra sätt. Passmyndigheten ska kontrollera identiteten noggrant.

Om det inte finns något passhinder ska passet utfärdas och lämnas ut till sökanden personligen. Utomlands kan passet också lämnas ut genom ett ombud för passmyndigheten. Fingeravtrycken och ansiktsbilden sparas i ett lagringsmedium (chip) i passet. Ansiktsbilden finns också tryckt i passhandlingen tillsammans med uppgifter om passinnehavarens namn, personnummer, samordningsnummer, kön, födelsedatum och födelseplats m.m. Vid en kontroll enligt passlagen kan innehavarens ansiktsbild och fingeravtryck tas på nytt för kontroll av att de stämmer överens med bilden och fingeravtrycken i lagringsmediet. Passet kan alltså kontrolleras med hjälp av biometri.

Svenska pass har en hög säkerhetsnivå. De uppfyller såväl EU-rättsliga krav som rekommendationer från ICAO (eng. International Civil Aviation Organization).

3.2 Nationella identitetskort

Det nationella identitetskortet infördes den 1 oktober 2005. Avsikten var bl.a. att underlätta resor inom Schengenområdet, där passfrihet råder. Sedan den 1 juli 2015 kan kortet användas vid resor till alla länder i EU. Inom Sverige används kortet som en identitetshandling. Kortet regleras i förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort. Kompletterande föreskrifter har meddelats av Polismyndigheten och Regeringskansliet.

Det nationella identitetskortet utfärdas bara till svenska medborgare. Det utfärdas som en serviceåtgärd. Något krav på att svenska medborgare ska ha nationellt identitetskort finns inte. Kortet utfärdas av de myndigheter som är passmyndigheter. Med vissa undantag är kortet giltigt i fem år. Om den som ansöker om kortet inte har fyllt tolv år är giltighetstiden tre år.

Den som vill ha ett nationellt identitetskort ska inställa sig personligen hos passmyndigheten. Sökanden är skyldig att låta passmyndigheten ta en ansiktsbild i digitalt format och, sedan den 2 augusti 2021, fingeravtryck. Åldersgränsen för fingeravtryck är sex år. Sökanden ska på samma sätt som i ett passärende styrka sin identitet, sitt svenska medborgarskap och övriga personuppgifter.

Det färdiga identitetskortet ska lämnas ut till sökanden personligen. Utomlands kan det även lämnas ut genom ett ombud för passmyndigheten. Fingeravtrycken och ansiktsbilden sparas i ett lagringsmedium i kortet. Ansiktsbilden finns också tryckt på kortet tillsammans med uppgifter om innehavaren. Vid en kontroll enligt passlagen kan bild och fingeravtryck verifieras med hjälp av biometri på samma sätt som när det gäller pass.

3.3 Identitetskort för folkbokförda

Nuvarande reglering

Skatteverket utfärdar sedan den 1 juni 2009 ett särskilt identitetskort för folkbokförda i Sverige. Kortet infördes för att säkerställa att personer som inte är svenska medborgare kan få en identitetshandling. Identitetskortet regleras i lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige och förordningen (2015:904) om identitetskort för folkbokförda i Sverige. Kompletterande föreskrifter har meddelats av Skatteverket. Identitetskortet kan inte användas som resehandling.

Identitetskortet för folkbokförda i Sverige kan utfärdas till personer som har fyllt 13 år och är folkbokförda i landet. Till skillnad från vad som gäller för pass och nationella identitetskort behöver sökanden alltså inte vara svensk medborgare. Det finns dock ingenting som hindrar att en svensk medborgare ansöker om identitetskortet. Kortet är giltigt i högst fem år.

Den som ansöker om kortet ska inställa sig personligen och låta myndigheten ta en ansiktsbild i digitalt format. Om det finns synnerliga skäl kan sökanden i stället ge in ett välliknande fotografi. Sökanden ska styrka sin identitet och övriga personuppgifter. Identiteten ska i regel styrkas genom en giltig identitetshandling. Om sökanden har uppehållstillstånd i Sverige, kan han eller hon anses ha styrkt sin identitet om de uppgifter som lämnas i ansökan stämmer överens med de uppgifter som har registrerats i fråga

om uppehållstillståndet. Identiteten ska dock inte anses ha styrkts på detta sätt om särskilda skäl talar emot det.

Det färdiga kortet ska lämnas ut till sökanden personligen. Innehavarens ansiktsbild finns tryckt på kortet men sparas inte i något lagringsmedium. Fingeravtryck ingår inte i kortet.

Promemorian Avveckling av Skatteverkets id-kortsverksamhet

I Finansdepartementets promemoria Avveckling av Skatteverkets id-kortsverksamhet (Fi2026/01416) föreslås att Skatteverkets id-kortsverksamhet ska avvecklas från den 1 mars 2027.

Som skäl anges i promemorian i huvudsak följande:

Den statliga e-legitimationen föreslås införas den 1 december 2026. Den kommer att kunna utfärdas på en nationell identitetshandling, t.ex. ett nationellt identitetskort för svenska medborgare, eller en egen fysisk bärare för folkbokförda utlänningar.

För folkbokförda utlänningar kommer alltså den statliga e-legitimationen att placeras på en egen fysisk bärare. Denna bärare kan komma att innehålla samma uppgifter om innehavaren som finns på det identitetskort som Skatteverket utfärdar för personer som är folkbokförda i Sverige. Bäraren kan också komma att utformas på ett sätt som i fråga om utformning och innehåll motsvarar det nationella identitetskortet.

En konsekvens av förslaget om en statlig e-legitimation är alltså att det införs en ny möjlighet för utländska medborgare i landet att få en identitetshandling. Det är sannolikt att den lösning som Polismyndigheten kommer att erbjuda folkbokförda utlänningar kan medföra att flera väljer att ansöka om en statlig e-legitimation hos Polismyndigheten i stället för en identitetshandling hos Skatteverket. Den nya statliga e-legitimationen kan på sikt förväntas få ett bredare användningsområde än den e-legitimation som finns på det identitetskort som Skatteverket utfärdar eftersom den i praktiken endast används för identifiering gentemot Skatteverket.

Införandet av den statliga e-legitimationen bedöms därför medföra att behovet av det identitetskort för folkbokförda som Skatteverket utfärdar kommer att minska för att slutligen upphöra helt. Den verksamheten hos Skatteverket bör därför avvecklas. Det bör ske genom att lagen och förordningen om identitetskort för folkbokförda i Sverige upphävs.

Promemorian har remitterats.

3.4 Körkort som identitetshandling

Det primära syftet med ett körkort är att det ska visa innehavarens behörighet att köra vissa fordon. Sedan länge används körkortet samtidigt som identitetshandling i mycket stor utsträckning. Detta är förhållandevis ovanligt internationellt sett.

Körkort utfärdas av Transportstyrelsen. Trafikverket har dock hand om förarprov och fotografering i samband med förarprov. Bestämmelser om körkort finns i första hand i körkortslagen (1998:488) och körkortsförordningen (1998:980). Transportstyrelsen har meddelat kompletterande föreskrifter. De svenska bestämmelserna bygger till stor del på EU-direktiv, bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort.

För att körkort ska utfärdas krävs bl.a. att man har körkortstillstånd och är permanent bosatt i Sverige eller studerar här sedan minst sex månader. Vissa ålderskrav gäller och man ska ha avlagt ett godkänt förarprov. För de flesta behörigheter består förarprovet av både ett kunskapsprov och ett körprov. Vid förarprovet gör Trafikverket en identitetskontroll. Identiteten ska i första hand styrkas med en giltig och godtagbar identitetshandling. I samband med förarprovet tar Trafikverket också det fotografi som ska användas till körkortet. Vissa avgifter tas ut både för proven och för själva körkortet.

Ett körkort ska förnyas senast tio år efter utfärdandet. När det gäller högre behörigheter ska körkortet förnyas efter fem år. När det är dags för förnyelse skickar Transportstyrelsen ut en blankett till körkortshavarens folkbokföringsadress. Han eller hon kan bifoga ett eget foto till blanketten. Som alternativ går det att ansöka om förnyelse på ett förarprovskontor och då fotografera sig på plats med hjälp av den utrustning som finns där.

Ett färdigt körkort skickas i dag med rekommenderad post till något av Postnords utlämningsställen. Det ska hämtas ut personligen och identiteten ska styrkas med en giltig och godtagbar identitetshandling. I utlandet kan körkort lämnas ut av svenska ambassader och konsulat. På körkortet finns bild och uppgifter om bl.a. namn, födelsedatum och körkortsbehörighet. I dagsläget ingår inte fingeravtryck och bilden sparas inte i något lagringsmedium.

3.5 SIS-märkta identitetskort

Svenska institutet för standarder (SIS) är en ideell förening som arbetar med att ta fram standarder på olika områden. Sådana standarder finns för identitetskort. På det området har företaget DNV GL Business Assurance Sweden AB (DNV GL) förvärvat certifieringsrätten av SIS. Den som vill tillverka eller utfärda ett SIS-märkt identitetskort måste leva upp till de krav som standarden anger och godkännas av DNV GL.

De SIS-märkta identitetskorten utfärdas i första hand av privata aktörer. Större företag och andra organisationer kan exempelvis utfärda korten till sina anställda. Det förekommer också att myndigheter utfärdar sådana kort till sina anställda. Traditionellt sett har även många banker utfärdat SIS-kort som en tjänst till sina kunder. Den verksamheten har dock i stort sett upphört. Hur kortet ska utformas och utfärdas bestäms genom standarder. Korten är inte författningsreglerade. Staten är fri att delta i standardiseringsarbetet men har annars ett mycket begränsat inflytande. Antalet utfärdade SIS-kort har minskat över tid.

Ett SIS-märkt identitetskort får bara utfärdas till personer som har en direkt anknytning till utfärdaren, exempelvis genom anställning. Sökanden ska styrka sin identitet, i första hand genom att en giltig identitetshandling visas upp och kontrolleras. Vidare ska ett välliknande fotografi ges in.

Vid utlämnandet ska uppgifterna och fotografiet på kortet kontrolleras. Kortet får enligt standarden vara giltigt i högst fem år. Förutom fotografi och uppgifter om innehavaren ska det vara försett med ett SIS-märke.

3.6 Andra svenska handlingar

Utöver de fem allmänt accepterade identitetshandlingarna finns det en rad handlingar av skiftande kvalitet som inte accepteras generellt som bevis på en persons identitet men däremot i vissa fall, som medlemskort, passerkort, kundkort, studentlegitimationer, uppehållstillståndskort och andra handlingar.

En handling med ett relativt stort användningsområde är LMA-kortet. Det är ett bevis på att innehavaren är asylsökande och utfärdas av Migrationsverket till personer som har rätt till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Regeringen har beslutat propositionen En ny mottagandelag (prop. 2025/26:229) med förslag till en ny mottagandelag. LMA-kortet innehåller bl.a. en ansiktsbild och vissa uppgifter om innehavaren. Giltighetstiden får inte vara längre än tre månader men kan därefter förlängas med upp till tre månader i taget om utlänningsen fortsatt har rätt till bistånd enligt LMA. LMA-kortet ska lämnas tillbaka bl.a. om utlänningsen lämnar landet eller av annat skäl inte längre har rätt till bistånd enligt LMA.

Uppgifterna på LMA-kortet bygger på de uppgifter som den asylsökande själv har lämnat. Något krav på att identiteten ska ha styrkts eller gjorts sannolik ställs inte. Det är inte reglerat i vilka sammanhang som LMA-kortet ska godtas. Det förekommer dock att kortet godtas som identitetsbevis vid vissa myndighetskontakter och vid kontakter med hälso- och sjukvården. Det förekommer också att kortet kan användas för att öppna bankkonto och för att hämta ut paket och försändelser från Migrationsverket.

Det bör slutligen nämnas att det finns tjänstekort som utfärdas av myndigheter men som inte är SIS-märkta. Enligt förordningen (1958:272) om tjänstekort får tjänstekort utfärdas för den som tjänstgör vid eller har uppdrag för ett statligt eller kommunalt organ och som för sina arbetsuppgifter regelmässigt behöver kunna styrka sin identitet eller tjänsteställning. Kortet utfärdas i regel av den myndighet som personen hör till eller av länsstyrelsen eller den myndighet som länsstyrelsen bestämmer. Kortet ska innehålla en ansiktsbild och uppgifter om bl.a. namn och tjänst.

3.7 Utländska identitetshandlingar

Även utländska identitetshandlingar accepteras i vissa fall som bevis för en persons identitet. Handlingar som är gångbara i flera sammanhang är pass från andra EU-länder samt Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz. Sådana pass accepteras exempelvis när körkort utfärdas. Även nationella identitetskort från andra EU-länder accepteras i vissa situationer.

3.8 EU:s id-kortsförordning

Den 20 juni 2019 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1157 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familje-

medlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet. Förordningen förklarades ogiltig av EU-domstolen i mars 2024 eftersom den antagits enligt fel lagstiftningsförfarande (R.L mot Landeshauptstadt Wiesbaden, mål C-61/22). Med anledning av domen har en ny förordning antagits, rådets förordning (EU) 2025/1208 av den 12 juni 2025 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet (EU:s id-kortsförordning). Förordningen ska tillämpas från och med den 10 juli 2025 och innehållet motsvarar i princip helt den tidigare förordningen.

När det gäller identitetskort är förordningen tillämplig på det nationella identitetskortet men inte på identitetskortet för folkbokförda i Sverige eller på några andra handlingar. De svenska bestämmelserna om nationella identitetskort har anpassats till förordningen bl.a. genom att krav på fingeravtryck har införts (Ds 2020:22 och prop. 2020/21:120).

EU:s id-kortsförordning ska enligt artikel 2 a) tillämpas på identitetskort som medlemsstaterna utfärdar till sina egna medborgare enligt artikel 4.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rörlighetsdirektivet). Där anges att medlemsstaterna i enlighet med sina lagar för sina egna medborgares räkning ska utfärda och förnya ett identitetskort eller pass som anger deras medborgarskap.

3.9 Den statliga e-legitimationen

EU:s förordning om elektronisk identifiering ställer krav på medlemsländerna att tillhandahålla en digital identitetsplånbok. För att användare ska kunna få tillgång till en sådan plånbok krävs antingen en e-legitimation på tillitsnivå hög eller en e-legitimation på tillitsnivå väsentlig i kombination med ytterligare förfaranden för anslutning på distans, i fortsättningen kallat förstärkningsåtgärder (artikel 5a.1 och 5a.24). Sverige har anmält e-legitimationer på tillitsnivå väsentlig inom ramen för anmälningsförfarandet som regleras i EU:s förordning om elektronisk identifiering. Förstärkningsåtgärderna regleras i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2026/798 av den 7 april 2026 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 vad gäller referensstandarder och specifikationer för anslutning på distans av användare till de europeiska digitala identitetsplånböckerna med hjälp av medel för elektronisk identifiering som motsvarar tillitsnivå väsentlig i kombination med ytterligare förfaranden för anslutning på distans där kombinationen uppfyller kraven på tillitsnivå hög. Regeringen har nyligen bedömt att det behöver införas en statlig e-legitimation som utformas på tillitsnivå hög för att säkerställa att förordningens krav på att tillhandahålla en digital identitetsplånbok uppfylls. En sådan högre tillitsnivå förutsätter bl.a. att användarens

identitet verifieras vid ett personligt besök (se propositionen En statlig e-legitimation).

Förslaget i den nämnda propositionen innebär att en statlig e-legitimation införs. Den statliga e-legitimationen ska kunna ges till svenska medborgare, utlänningar som är folkbokförda i Sverige och personer som har ett s.k. immunitetsnummer och som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. För att få en statlig e-legitimation ska det krävas att sökanden har fyllt eller innevarande kalenderår ska fylla nio år. Ansökningsprocessen motsvarar i övrigt i huvudsak den som gäller för att få ett nationellt identitetskort. För medborgare gör förslaget det möjligt att placera e-legitimationen på det nationella identitetskortet och för andra på en annan handling. Polismyndigheten ska utfärda e-legitimationen för ansökningar som görs i Sverige. För ansökningar som görs utomlands kommer vissa ambassader och konsulat att kunna utfärda e-legitimationer. För ansökan om en statlig e-legitimation ska en avgift få tas ut. Avsikten är att e-legitimationen ska anslutas till ett auktorisationssystem enligt lagen om auktorisationssystem och att myndigheter och vissa andra offentliga aktörer ska ha en skyldighet att erkänna den statliga e-legitimationen som medel för elektronisk identifiering för autentisering när en e-legitimation krävs för att enskilda ska få tillgång till en nättjänst som tillhandahålls av aktören. I den föreslagna lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering föreslås också att det ska regleras hur personuppgifter får behandlas i verksamhet som hanterar den statliga e-legitimationen.

4 Osäkra identitetshandlingar missbrukas

Som regeringen utvecklar i sin skrivelse Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet (2023/24:67) har brister i identitetsförvaltningen bidragit till att problemen med organiserad brottslighet, utanförskap och bidragsbrottslighet är så pass omfattande i Sverige. Olika former av identitetsmissbruk förekommer bl.a. vid bedrägerier och brott mot välfärdssystemen. Ett gediget arbete behöver bedrivas för att skapa ett system avseende identiteter som är ändamålsenligt, sammanhängande, säkert och hållbart över tid. I detta ingår att säkerhetsnivån på fysiska och digitala handlingar som används i identifieringssyfte behöver vara anpassad efter de behov av säkrare kontrollfunktioner som den ökande digitaliseringen i samhället medför.

Ett särskilt problem är bedrägeribrottsligheten, som har ökat kraftigt i Sverige sedan början av 2000-talet. Rapporter från Brottsförebyggande rådet (Brå) visar att missbruk av identitetshandlingar ofta är ett centralt inslag i denna brottslighet (Brå 2016:9, Bedrägeribrottsligheten i Sverige och Brå 2023:11, Bedrägerier mot privatpersoner). Det handlar t.ex. om bedragare som beställer varor i andras namn och sedan hämtar ut dem med hjälp av oriktiga identitetshandlingar utan att betala. Missbruk av identitetshandlingar förekommer också i samband med annan brottslighet. Det kan handla om bidragsbrott och penningtvättsbrott men också om så allvarlig brottslighet som t.ex. människohandel (Brå 2016:9). Det finns

dessutom en risk för att oriktiga identitetshandlingar bidrar till felaktiga uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Enligt den myndighetsgemensamma lägesbilden om organiserad brottslighet kan de förbättrade möjligheterna att utbyta information mellan myndigheter sannolikt leda till en ökad användning av oriktiga handlingar och identiteter för att brottsupplägg som bygger på utbetalningar från välfärdssystemet ska kunna fortgå, eller för att de kriminella aktörerna ska undgå att upptäckas i myndigheternas kontroll- och tillsynsverksamhet (Polismyndigheten, 2025).

Med digitaliseringen har det även skett en ökning av den identitetsrelaterade brottsligheten, en brottslighet som många gånger är sammankopplad med den grova organiserade brottsligheten. I en myndighetsgemensam rapport om organiserad brottslighet från 2023 beskrivs e-legitimation som en dörröppnare för kriminella aktörer. En kriminell aktör som förfogar över och kontrollerar ett större antal e-legitimationer med tillhörande konton kan enkelt och relativt riskfritt begå brott i den utnyttjade identitetens namn och därefter förflytta brottsvinsterna mellan andra utnyttjade identiteter (Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, Myndighetsgemensam lägesbild – Organiserad brottslighet 2023, s. 17). En säker grundidentifiering, dvs. att identiteten styrks på ett tillförlitligt sätt i ett ärende om statlig e-legitimation, har bedömts kunna motverka den identitetsrelaterade brottsligheten och ha en brottsförebyggande effekt.

Att identitetshandlingar missbrukas är alltså ett känt problem och flera aktörer har under en längre tid efterlyst åtgärder för att komma till rätta med problemet. Brå har lyft fram att en enda aktör bör få ansvaret för att hantera svenska identitetshandlingar i alla steg, från ansökan och bakgrundskontrollen av sökanden till tillverkningen och utlämnandet av handlingen och den senare verifieringen av att handlingen är giltig och äkta (Brå 2016:9). Även Svenska Bankföreningen har i skrivelser till regeringen understrukt vikten av att antalet utfärdare och identitetshandlingar begränsas (Ju2015/05176 och Ju2023/01575). Liknande synpunkter har lämnats av Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (SOU 2017:37), och Säkerhetspolisen har i en skrivelse från 2021 bedömt att det finns ett stort behov av ytterligare åtgärder mot missbruk av identiteter (Ju2021/00135). Det är alltså tydligt att det finns ett stort behov av att vidta åtgärder för att komma till rätta med problemet.

5 Det statliga identitetskortet

5.1 Det ska införas ett statligt identitetskort

Promemorians förslag

Det ska införas ett statligt identitetskort. Kortet ska regleras i en ny lag.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14)

Id-kortsutredningens förslag stämmer överens med förslaget i promemorian.

Skälen för förslaget

En säker identitetsförvaltning

Som konstaterats ovan förekommer identitetsmissbruk i olika former, bl.a. genom missbruk av identitetshandlingar. Det är tydligt att det nuvarande systemet inte är tillräckligt och att det krävs ytterligare åtgärder. En fråga som kan övervägas och som har efterfrågats av flera aktörer är att staten ska utfärda färre identitetshandlingar.

En identitetshandling syftar till att utgöra ett bevis för att den som visar upp handlingen verkligen är den som han eller hon utger sig för att vara. Handlingen ska alltså fungera som bevis för identiteten hos en viss person. Det kan handla om att t.ex. säkerställa identiteten hos en köpare eller användare av en tjänst på distans. Privatpersoner är också beroende av att kunna styrka sin identitet för att ta del av grundläggande samhällsservice. Såväl myndigheter som företag behöver kunna lita på de identitetshandlingar som visas upp. Säkra identitetshandlingar är därför ett centralt samhällsintresse.

En förutsättning för att en identitetshandling ska fylla denna samhällsrelaterade funktion är att den inte kan förfälskas eller användas av någon annan än dess innehavare. Av minst lika stor betydelse är att utfärdandeprocessen är tillräckligt säker. Om en handling utställs till en person som använder en annan identitet än dennes riktiga spelar det ingen roll om själva handlingen är äkta, eftersom den identitet som visas upp i så fall är falsk eller oriktig.

Mot den bakgrunden är det viktigt att skapa ett system för identiteter som är ändamålsenligt, säkert och hållbart över tid. I detta ingår att säkerhetsnivån på fysiska och digitala handlingar som används i identifieringssyfte behöver vara anpassad efter de behov av säkrare kontrollfunktioner som den ökande digitaliseringen i samhället medför.

Ett nytt statligt identitetskort

Ett fungerande system med identitetshandlingar förutsätter att de identitetshandlingar som utfärdas håller en hög säkerhetsnivå. Det gäller rutinerna för utfärdandet, med krav på exempelvis personlig inställelse och fotografering på plats, men också utformningen av handlingarna.

Det finns i dag fem identitetshandlingar som är allmänt accepterade: pass, nationella identitetskort, identitetskort för folkbokförda i Sverige, körkort och SIS-märkta identitetskort. Därutöver finns det flera andra handlingar som godtas i vissa situationer.

De handlingar som har högst documentsäkerhet är vanliga pass, extra pass, nationella identitetskort och identitetskort för folkbokförda i Sverige. Som id-kortsutredningen pekar på får dessa handlingar anses uppfylla de säkerhetskrav som bör ställas på en säker identitetshandling. Det nuvarande systemet med flera identitetshandlingar som utfärdas av olika aktörer ökar dock risken för missbruk. Att fysiska identitetshandlingar och den statliga e-legitimationen inte kommer att regleras i samma regelverk innebär också att systemet blir mer komplicerat och mindre begripligt. Det gäller inte minst eftersom reglerna är detaljerade och det ofta kan komma att vara nödvändigt att läsa regelverken parallellt. För enskilda innebär den nuvarande ordningen dessutom olika ansökningsprocesser. Antalet identitetshandlingar bör därför, om möjligt, begränsas.

Pass och extra pass är avsedda att fungera som resehandlingar. Å ena sidan är det nödvändigt att handlingarna finns kvar för att användas till resor, å andra sidan har de ett format som inte lämpar sig för vardaglig identifiering. Det behövs därför, som i dag, finnas andra statliga identitetskort än pass. För att stärka identitetsförvaltningen och motverka att identitetshandlingar missbrukas behöver ett identitetskort som är tänkt att användas i vardagen hålla en mycket hög säkerhetsnivå samtidigt som det måste nå ut till en så bred krets som möjligt.

Som id-kortsutredningen är inne på finns det flera tänkbara sätt att stärka identitetsförvaltningen. Ett sådant vore att föreslå ändringar i befintligt regelverk om identitetshandlingar, bl.a. regleringen om nationellt identitetskort och identitetskortet för folkbokförda i Sverige. Båda dessa handlingar är i sig säkra. De största skillnaderna mellan nationella identitetskort och identitetskort för folkbokförda i Sverige är att de första endast utfärdas till svenska medborgare och dessutom kan användas som resehandling vid resor inom EU. Till skillnad från vad som gäller för identitetskort för folkbokförda framgår innehavarens medborgarskap därför av kortet. Denna skillnad är inte tillräcklig för att det även i fortsättningen ska utfärdas två olika statliga identitetskort, och som framgår av avsnitt 3 finns det dessutom förslag om att Skatteverkets verksamhet ska avvecklas. Som id-kortsutredningen påpekar är det möjligt att de två korten i fortsättningen ersätts av ett statligt identitetskort med eller utan funktion som resehandling. Den statliga e-legitimationen kan då placeras på det nya identitetskortet. På det sättet begränsas antalet identitetskort utan att det krävs några förändringar i fråga om kortens målgrupper eller funktioner. Genom att regleringen av det statliga identitetskortet och den statliga e-legitimationen kan samlas i en lag blir den lättare att förstå och tillämpa, vilket är en fördel för såväl enskilda som utfärdande myndigheter. Mot den bakgrunden bör det därför införas ett nytt statligt identitetskort som ersätter det nationella identitetskortet och identitetskortet för folkbokförda i Sverige. Som utvecklas i avsnitt 6 ska också den statliga e-legitimationen placeras på kortet. Det innebär att det kort som utfärdas som bärare av den statliga e-legitimationen för utlänningar också bör ersättas av det statliga identitetskortet.

För att det nya identitetskortet ska hålla en hög säkerhetsnivå kommer personlig inställelse som huvudregel att krävas både vid ansökan och vid utlämnande. Sökanden kommer också behöva låta utfärdande myndighet ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck. Som framgår av avsnitt 5.4 bör vidare det nya identitetskortet utfärdas av passmyndigheterna, vilket innebär att tillgängligheten kommer att vara god och att den enskilde kan ansöka om pass och identitetskort vid samma tillfälle. För personer som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte kan ta sig till en passmyndighet föreslås särskilda undantag. Det kommer också vara möjligt att utfärda det statliga identitetskortet med en statlig e-legitimation. Det är därför rimligt att anta att det statliga identitetskortet kommer att få stort genomslag och att kortet i stor utsträckning kommer att användas för daglig identifiering.

Det statliga identitetskortet bör regleras i en ny lag

De huvudsakliga bestämmelserna om det statliga identitetskortet bör regleras i lag. Den nya lagen bör benämnas lagen om statligt identitetskort.

5.2 Kortet ska utfärdas med eller utan resefunktion

Promemorians förslag

Ett statligt identitetskort ska utfärdas med eller utan funktion som resehandling. Ett statligt identitetskort med funktion som resehandling ska kunna användas i stället för pass i den utsträckning som anges i passlagen.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14)

Id-kortsutredningens förslag stämmer överens med förslaget i promemorian.

Skälen för förslaget

Användning av nationella identitetskort i samband med resor

Nationella identitetskort kan i dag i vissa fall användas i stället för pass i samband med resor. Det gäller framför allt vid resor inom EU.

Enligt 5 § passlagen får en svensk medborgare inte resa ut ur landet utan ett giltigt pass. Detta gäller dock inte den som reser till någon av de stater mot vilka gränskontroll inte genomförs enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna). Kravet på pass gäller inte heller den som reser till en annan stat inom EU och som har med sig ett giltigt identitetskort utfärdat av en passmyndighet, dvs. ett nationellt identitetskort. Vid resor till de EU-länder som inte ingår i det s.k. Schengenområdet, exempelvis Irland, kan svenska medborgare alltså resa ut ur Sverige med ett nationellt identitetskort i stället för pass.

Av 5 § passlagen framgår att en svensk medborgare ska ha med sig ett giltigt pass även vid inresa till Sverige från en annan stat. Detta gäller dock inte om det svenska medborgarskapet kan styrkas på något annat sätt, exempelvis genom uppvisande av ett giltigt identitetskort utfärdat av en passmyndighet. Det som avses är ett nationellt identitetskort.

I rörlighetsdirektivet anges vidare att medlemsstaterna för sina egna medborgares räkning och i enlighet med nationell rätt ska utfärda och förnya identitetskort eller pass som anger innehavarens medborgarskap. Unionsmedborgare som har ett giltigt identitetskort eller pass ska tillåtas att resa in på en annan medlemsstats territorium och vistas där under viss tid. Det svenska identitetskort som visar innehavarens medborgarskap och fyller denna funktion är för närvarande det nationella identitetskortet.

Det statliga identitetskortet bör utfärdas i två varianter

Det statliga identitetskortet ska ersätta både det nationella identitetskortet och identitetskortet för folkbokförda i Sverige. Det senare utfärdas inte bara till svenska medborgare utan också till utländska medborgare och statslösa personer som är folkbokförda i Sverige. Kortet innehåller inte någon uppgift om innehavarens medborgarskap. Det kan inte användas i stället för pass i samband med resor. Det är alltså inte en resehandling.

För att de två identitetskorten ska kunna ersättas av ett kort bör det nya statliga identitetskortet kunna utfärdas med eller utan funktion som resehandling. Ett statligt identitetskort med funktion som resehandling bör innehålla en uppgift om innehavarens medborgarskap och kunna användas i stället för pass i samma utsträckning som dagens nationella identitetskort. Ett statligt identitetskort utan funktion som resehandling kommer enbart att fungera som identitetshandling på samma sätt som dagens identitetskort för folkbokförda i Sverige. Att kortet utfärdas med eller utan funktion som resehandling bör framgå av en inledande bestämmelse i den nya lagen.

För att kort med funktion som resehandling ska kunna användas i stället för pass i samma utsträckning som dagens nationella identitetskort krävs det vissa ändringar i passlagen. Dessa behandlas i avsnitt 5.15.

5.3 Medborgare och vissa utlänningar ska kunna få kortet

Promemorians förslag

Det statliga identitetskortet ska kunna utfärdas till svenska medborgare, till utlänningar som är folkbokförda i Sverige, till utlänningar som tilldelats ett s.k. immunitetsnummer enligt folkbokföringslagen eller till utlänningar som efter att ha styrkt sin identitet har tilldelats ett samordningsnummer och numret inte är förklarat vilande. Svenska medborgare ska kunna få ett identitetskort med eller utan funktion som resehandling. Utlänningar ska endast kunna få ett identitetskort utan funktion som resehandling.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14)

Id-kortsutredningens förslag stämmer delvis överens med förslaget i promemorian. Utredningen föreslår inte att det statliga identitetskortet ska kunna utfärdas även för den person som efter att ha styrkt sin identitet har tilldelats ett samordningsnummer och numret inte är förklarat vilande.

Skälen för förslaget

Svenska medborgare och utlänningar som är folkbokförda i Sverige

Det nya identitetskortet ska enligt id-kortsutredningens förslag utfärdas till samma personer som i dag kan få ett nationellt identitetskort eller ett identitetskort för folkbokförda i Sverige. I promemorian görs ingen annan bedömning: både svenska medborgare och utlänningar som är folkbokförda i Sverige bör alltså kunna få kortet.

Svenska medborgare bör kunna få kortet oavsett om de är bosatta här eller utomlands. Samma sak gäller i dag för det nationella identitetskortet. Svenska medborgare bör vidare kunna välja om de vill ha ett kort med eller utan funktion som resehandling. Som utredningen påpekar kan det finnas svenska medborgare som har skäl att föredra ett kort utan funktion som resehandling. I avsnitt 5.8 föreslås vidare att ett statligt identitetskort utan funktion som resehandling i vissa undantagsfall ska kunna utfärdas utan krav på personlig inställelse. Även det talar för att svenska medborgare bör kunna få ett kort utan funktion som resehandling. Det bör dock inte vara möjligt att ha två giltiga kort samtidigt. En svensk medborgare bör alltså inte kunna ha ett kort med funktion som resehandling och ett utan. Detta kommer att förhindras genom bestämmelser om att den som har ett giltigt identitetskort ska lämna in detta för makulering innan ett nytt kort kan lämnas ut (avsnitt 5.12).

Det statliga identitetskortet bör liksom identitetskortet för folkbokförda i Sverige och den statliga e-legitimationen också kunna utfärdas till utlänningar som är folkbokförda i Sverige enligt folkbokföringslagen (1991:481). Det senare kortet utfärdas i dag till personer som har fyllt tretton år och som är folkbokförda i landet. För att en person ska folkbokföras i Sverige efter inflyttning krävs enligt folkbokföringslagen att personen kan anses bosatt i landet. En utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige får folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt eller om det finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras. Med undantag för åldersgränsen, som behandlas nedan, bör samma personer som i dag kan få ett identitetskort för folkbokförda i Sverige kunna få det statliga identitetskortet när detta införs.

Ett statligt identitetskort till en utlänning som är folkbokförd i Sverige bör som id-kortsutredningen föreslår utfärdas utan funktion som resehandling. En utlänning kan i vissa fall ha rätt till främlingspass eller resedokument enligt bestämmelser i utlänningslagstiftningen. Det är vidare oklart i vilken utsträckning ett statligt identitetskort för en person som inte är svensk medborgare över huvud taget skulle accepteras som resehandling i andra länder (jfr SOU 2007:100 s. 102 och 103). Dagens identitetskort för folkbokförda i Sverige går inte att använda som

resehandling och samma sak bör gälla för det nya statliga identitetskortet, när det utfärdas till andra än medborgare.

Även personer som enligt 5 § folkbokföringslagen inte ska folkbokföras på grund av att de omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall, och som tilldelats ett s.k. immunitetsnummer, ges möjlighet att ansöka om ett statligt identitetskort (jfr prop. 2025/26:250). Även för denna krets bör det krävas att personen befinner sig i Sverige och fortfarande omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. I annat fall skulle personer med obetydlig eller ingen anknytning till landet kunna få ett statligt identitetskort.

Personer som inte är svenska medborgare eller folkbokförda i Sverige

Enskilda personer som inte är eller har varit folkbokförda i Sverige kan under vissa förutsättningar tilldelas ett samordningsnummer. Detta gäller exempelvis personer som arbetar eller studerar tillfälligt i Sverige eller som äger en svensk fastighet. Den 1 september 2023 trädde lagen (2022:1697) om samordningsnummer i kraft. Lagen möjliggör att personer som inte är folkbokförda i Sverige kan tilldelas samordningsnummer där det framgår att identiteten är styrkt.

Det kan förekomma att även personer som varken är svenska medborgare eller folkbokförda här behöver kunna styrka sin identitet i Sverige i olika sammanhang. Det gäller framför allt personer som saknar personnummer men i stället har ett samordningsnummer. Utländska medborgare med samordningsnummer har dock svårt att få tillgång till ett giltigt id-kort i Sverige. Avsaknaden av identitetshandlingar gäller också e-legitimation vilket medför att personer med samordningsnummer ofta blir utestängda från tjänster som kräver en sådan. Problemet har bl.a. uppmärksammats av Europeiska kommissionen (prop. 2021/22:276 s. 28). Utredningen om säker och tillgänglig digital identitet föreslog i betänkandet En säker och tillgänglig statlig e-legitimation (SOU 2023:61) att även personer som efter att ha styrkt sin identitet har tilldelats ett samordningsnummer skulle kunna få en statlig e-legitimation.

Det finns ett behov av att staten kan erbjuda också personer med samordningsnummer säkra identitetshandlingar. Samtidigt finns det vissa risker med att staten utfärdar en identitetshandling för personer som inte är medborgare eller folkbokförda i landet, t.ex. om den identitetskontroll som ligger till grund för utfärdandet är otillräcklig. Otillräckliga identitetskontroller har tidigare skapat problem med dubbla identiteter och missbruk av samordningsnummer. Det har också uppstått problem när samordningsnummer tilldelats på felaktiga grunder (prop. 2021/22:276 s. 36). En utgångspunkt när systemet med samordningsnummer ändrades var därför att kraven för tilldelning av samordningsnummer skulle bli strängare och i så hög utsträckning som möjligt motsvara dem som gäller för att bli folkbokförd och tilldelas ett personnummer i samband med inflyttning till Sverige, bl.a. genom ett krav på personlig inställelse som huvudregel (samma prop. s. 36–37). En person som efter att ha styrkt sin identitet har tilldelats ett samordningsnummer har alltså styrkt sin identitet på i princip samma sätt som en utlänning som folkbokförs i Sverige har gjort. Det finns visserligen fortfarande problem med systemet med samordningsnummer (se bl.a. Riksrevisionens rapport Vem där –

fastställande av identitet vid statliga myndigheter, RiR 2024:12, Skatteverkets rapport Nationell lägesbild över befolkningen [dnr 8-174856-2025] och Skatteverkets redovisning av uppdraget att säkerställa att information från folkbokföringen och information om samordningsnummer används ändamålsenligt [dnr 8-21714-2025]). Även med det i åtanke kan möjligheten att få en identitetshandling för dessa personer också stärka identitetsförvaltningen i samhället. Utan en fysisk identitetshandling som kopplar samman individen med det tilldelade samordningsnumret finns det inget som styrker att just den personen har rätt att använda det aktuella samordningsnumret. Att införa en sådan möjlighet skulle alltså underlätta för utomstående att kontrollera personens identitet. Även personer som efter att ha styrkt sin identitet har tilldelats ett samordningsnummer får därför anses ha en sådan anknytning till landet och en så säker identitet som gör att de bör kunna få ett statligt identitetskort. Det gäller åtminstone i de fall där samordningsnumret inte har förklarats vilande. En förutsättning bör alltså vara att samordningsnumret fortfarande är aktivt. Det bedöms däremot att det inte är lämpligt att låta personer med andra samordningsnummer, dvs. personer med samordningsnummer vars identitet endast gjorts sannolik eller som är osäker, få tillgång till ett statligt identitetskort.

Avslutningsvis ska det påpekas att förslaget i denna del inte innebär att samtliga personer som efter att ha styrkt sin identitet har tilldelats ett samordningsnummer kommer att vara garanterade ett statligt identitetskort. Personen måste fortfarande kunna styrka sin identitet enligt den nya lagen. För personer som efter att ha styrkt sin identitet har tilldelats ett samordningsnummer kommer dessutom – i likhet med det som föreslås för utlänningar som är folkbokförda i Sverige – en ansökan endast att kunna göras hos Polismyndigheten (se avsnitt 5.3). Vid en sådan ansökan är myndigheten inte bunden av den prövning som gjorts hos Skatteverket, vilket vid behov möjliggör en oberoende granskning av Skatteverkets identifiering (jfr SOU 2019:14 s. 207).

Någon åldersgräns för det statliga identitetskortet föreslås inte

Identitetskort för folkbokförda i Sverige kan bara utfärdas till personer som är tretton år eller äldre. För pass och nationella identitetskort, som också fungerar som resehandlingar, gäller inte någon åldersgräns.

Även om små barn sällan har behov av ett identitetskort görs bedömningen, i likhet med id-kortsutredningen, att det inte finns skäl att införa en åldersgräns för det statliga identitetskortet. Det nya identitetskortet bör därför kunna utfärdas till svenska medborgare och till utlänningar som är folkbokförda i Sverige eller som efter att ha styrkt sin identitet tilldelats ett samordningsnummer, oavsett ålder. Det gäller kort såväl med som utan funktion som resehandling. För att barn, dvs. personer under arton år, ska få ett statligt identitetskort bör det dock krävas ett skriftligt medgivande från barnets vårdnadshavare, om det inte finns synnerliga skäl för att ändå utfärda kortet, se vidare avsnitt 5.7.

5.4 Vilka myndigheter ska utfärda vilka kort?

Promemorians förslag

Det statliga identitetskortet ska utfärdas av passmyndigheterna. Kortet ska därmed utfärdas av Polismyndigheten inom landet. Svenska ambassader och konsulat som är passmyndigheter i utlandet ska kunna utfärda statliga identitetskort till svenska medborgare.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14)

Id-kortsutredningens förslag stämmer överens med förslaget i promemorian.

Skälen för förslaget

Det statliga identitetskortet ska utfärdas av passmyndigheterna

En utgångspunkt är att det statliga identitetskortet bör utfärdas av en myndighet eller en krets av myndigheter som redan har liknande uppgifter. Uppdraget ställer höga krav på kompetens och organisation och för en myndighet som inte har haft liknande uppgifter tidigare skulle det vara både kostsamt och tidskrävande att bygga upp verksamheten. Passmyndigheterna har en lång erfarenhet och stor vana av att utfärda rese- och identitetshandlingar. En annan omständighet som talar för att passmyndigheterna bör utfärda det statliga identitetskortet är att kortet kommer att ha i stort sett samma utformning och innehåll som dagens nationella identitetskort. Polismyndigheten föreslås även handlägga ansökningar om en statlig e-legitimation.

Det finns också, i likhet med det som id-kortsutredningen anför, flera skäl som talar för att ansvaret för det statliga identitetskortet kommer att innebära fördelar för Polismyndighetens möjligheter att bedriva en effektiv gränskontroll och brottsbekämpning. I avsnitt 9.5 föreslås att personuppgifter som samlas in i verksamheten med pass och identitetskort ska kunna behandlas även för gränskontroll och brottsbekämpning. Verksamheten med pass och identitetskort har dessutom beröringspunkter med myndighetens uppgifter i övrigt. Det förekommer att identitetshandlingar förfalskas och används vid bedrägerier och annan brottslighet. Att förfalska identitets- och resehandlingar är i sig brottsligt. Det finns alltså ett starkt intresse av kontroll, säkerhet och ordning i verksamheten med pass och identitetskort.

Passmyndigheterna bör därför få ansvaret för att utfärda det statliga identitetskortet.

Polismyndigheten ska utfärda kort i Sverige och utlandsmyndigheterna kort utomlands

Av passlagen framgår att Polismyndigheten är passmyndighet inom landet. Utomlands fullgör svenska ambassader och konsulat uppgifter som passmyndighet i den utsträckning som regeringen eller Regeringskansliet beslutar. För enkelhetens skull benämns dessa som utlandsmyndigheter i

fortsättningen, även om inte samtliga utlandsmyndigheter också är passmyndigheter.

I egenskap av passmyndighet inom landet bör Polismyndigheten utfärda identitetskort både till svenska medborgare och till utlänningar som är folkbokförda i Sverige eller som efter att ha styrkt sin identitet har tilldelats ett samordningsnummer. Myndigheten kommer alltså att utfärda identitetskort både med och utan funktion som resehandling.

När det gäller ambassadernas och konsulatens roll är frågan om de bör ha samma breda uppdrag som Polismyndigheten eller om de bör ha en mer begränsad uppgift. Passmyndigheter utomlands utfärdar i dag vanliga och särskilda pass och nationella identitetskort. Verksamheten är alltså begränsad till sådana handlingar som utfärdas till svenska medborgare. Enligt id-kortsutredningen bör denna ordning bestå. Utredningen föreslår därför att en passmyndighet utomlands bara ska få utfärda statliga identitetskort till svenska medborgare, inte till utlänningar som är folkbokförda i Sverige.

För svenska medborgare ska utlandsmyndigheterna enligt utredningens förslag kunna utfärda kort både med och utan funktion som resehandling. Förslaget innebär en viss utvidgning av utlandsmyndigheternas uppgifter. De utfärdar inte identitetskort för folkbokförda i Sverige, varken till svenska medborgare eller till andra personer.

För svenska medborgare som av någon anledning vill ha ett statligt identitetskort utan funktion som resehandling blir kortet mer lättillgängligt om det inte bara utfärdas av Polismyndigheten utan även av vissa svenska ambassader och konsulat. Det är en fördel inte minst för utlandssvenskar. I avsnitt 5.8 föreslås vidare att den som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning är varaktigt förhindrad att komma till passmyndigheten ska få ansöka om ett statligt identitetskort utan funktion som resehandling genom bud. Om utlandsmyndigheterna utfärdar detta kort kan budförfarandet användas också där. Även detta är en fördel för utlandssvenskar. För utlandsmyndigheternas del framstår en uppgift att utfärda korten med olika funktioner inte heller som betungande. Det får antas att svenska medborgare i regel kommer att ansöka om kort med funktion som resehandling, och de två korten kommer under alla förhållanden att utfärdas på ett likartat sätt. Utlandsmyndigheterna bör alltså kunna utfärda identitetskort med eller utan funktion som resehandling till svenska medborgare.

Sammanfattningsvis föreslås att det statliga identitetskortet ska utfärdas av Polismyndigheten inom landet. En passmyndighet utomlands ska bara få utfärda identitetskort till svenska medborgare. Till skillnad från utredningen bör dessa grundläggande bestämmelser tas in i den nya lagen.

Regelverket bör tillåta att vissa uppgifter utförs av andra myndigheter

Eftersom identitetskortet kommer att utfärdas av Polismyndigheten, som har ett stort antal polisstationer med pass- och identitetskortsmottagning, blir också tillgängligheten god. Det kan dock ändå finnas de som har långt till sin närmaste polisstation. För att förbättra servicen till dem skulle man, om det bedöms lämpligt, även kunna tänka sig att utlämnandet sker med hjälp av andra myndigheter, t.ex. Statens servicecenter. Utlämnande skulle då kunna ske på fler orter. Den föreslagna regleringen bedöms inte hindra

att t.ex. utlämnande av det statliga identitetskortet kan ske någon annanstans än hos Polismyndigheten, på samma sätt som i dag gäller för utlämnande av pass (jfr 3 § förordningen [2019:214] om viss gemensam offentlig service). Huruvida sådan samverkan bör ske och om den är lämplig får bedömas av berörda myndigheter.

5.5 Information som ska finnas på kortet

Promemorians förslag

Identitetskortet ska ha beteckningen statligt identitetskort. På kortet ska det finnas uppgifter om innehavaren och en bild av innehavarens ansikte. Även giltighetstiden ska anges på kortet.

På ett statligt identitetskort med funktion som resehandling ska det också anges att innehavaren är svensk medborgare. Ett sådant identitetskort ska ha den utformning och det innehåll som följer av EU:s id-kortsförordning.

På ett statligt identitetskort utan funktion som resehandling ska det anges att identitetskortet inte kan användas som resehandling. På kortet ska det inte heller finnas någon uppgift om innehavarens medborgarskap.

Lagen ska innehålla en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om kortets utformning och innehåll.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14)

Id-kortsutredningens förslag stämmer delvis överens med förslaget i promemorian. Utredningen lämnar inte något förslag om det statliga identitetskortets beteckning. Utredningen föreslår inte heller några bestämmelser om att uppgifter om innehavaren och en ansiktsbild av innehavaren ska finnas på kortet, att giltighetstiden ska anges på kortet eller att det på kort utan funktion som resehandling inte ska finnas någon uppgift om medborgarskap.

Skälen för förslaget

Rubriken på handlingen bör vara identitetskort

Vissa grundläggande frågor om identitetskortets utformning och innehåll bör regleras i den nya lagen. En sådan fråga är hur kortet ska betecknas. Enligt artikel 3.3 i EU:s id-kortsförordning ska ett identitetskort som omfattas av förordningen ha benämningen identitetskort eller en annan väletablerad benämning på det eller de officiella språken i den stat som utfärdar kortet. I Sverige kommer statliga identitetskort med funktion som resehandling att omfattas av förordningen (avsnitt 5.1.) I promemorian föreslås därför att det statliga identitetskortet endast ska ha beteckningen identitetskort och att en bestämmelse om det ska införas i den nya lagen. Beteckningen bör vara densamma oavsett om kortet har funktion som resehandling eller inte.

Grundläggande information som bör finnas på alla identitetskort

För att identitetskortet ska fylla sin funktion behöver vissa grundläggande uppgifter anges på samtliga identitetskort. Det bör framgå av lagen att det på kortet ska finnas uppgifter om innehavaren, dvs. vem kortet har utfärdats till. De uppgifter om innehavare som i dag finns på pass, nationella identitetskort och identitetskort för folkbokförda i Sverige är bl.a. namn, födelsetid, personnummer, kön och längd. Vilka uppgifter om innehavaren som ska framgå av det nya kortet behöver inte regleras i lag. Det är dessutom en fördel om identitetskortets närmare utformning går att ändra relativt snabbt, utan att det krävs lagändringar, om internationella standarder skulle förändras, om säkerhetsbrister skulle uppmärksammas eller om det annars finns skäl för det. Om namn, personnummer eller samordningsnummer ska anges på korten är t.ex. sådana frågor som vid behov kan regleras på lägre nivå än lag. Ytterligare föreskrifter om kortets utformning och innehåll kan meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den nya lagen bör innehålla en upplysningsbestämmelse om detta.

Att det statliga identitetskortet ska vara försett med en bild på innehavaren och en uppgift om giltighetstid är så grundläggande att det bör framgå av en allmän bestämmelse om kortets utformning.

Sammanfattningsvis föreslås i promemorian en allmän bestämmelse om att varje statligt identitetskort, oavsett om det har funktion som resehandling eller inte, ska vara försett med uppgifter om innehavaren, en ansiktsbild av innehavaren och en uppgift om kortets giltighetstid. Att alla kort dessutom bör innehålla ett lagringsmedium där ansiktsbild och fingeravtryck sparas i digitalt format framgår av förslaget i avsnitt 5.10.

Utformningen av identitetskort med funktion som resehandling

Identitetskort med funktion som resehandling behöver innehålla information om medborgarskap, dvs. att innehavaren är svensk medborgare. Att medborgarskap ska anges på identitetskortet bör framgå av den nya lagen. Till följd av uppgiften om svenskt medborgarskap och funktionen som resehandling kommer kortet att vara ett sådant identitetskort som avses i rörlighetsdirektivet och som omfattas av EU:s id-kortsförordning. Kortet ersätter även i det avseendet det nationella identitetskortet.

Artikel 3 i EU:s id-kortsförordning innehåller bestämmelser om hur ett identitetskort ska vara utformat och vilket innehåll det ska ha. Det handlar bl.a. om att kortet ska ha en viss standardiserad storlek, att uppgifterna på kortet ska vara förenliga med specifikationer från ICAO och att kortet ska innehålla ett lagringsmedium med ansiktsbild och fingeravtryck. Dessa krav kommer att gälla för statliga identitetskort som utfärdas med funktion som resehandling.

De krav som följer av EU:s id-kortsförordning är direkt tillämpliga. De ska följas av passmyndigheterna på samma sätt som bestämmelser i lagar och andra nationella föreskrifter. Någon bestämmelse om att korten ska ha den utformning och det innehåll som följer EU-förordningen behövs alltså inte. När svensk rätt anpassades till förordningen införde regeringen ändå en bestämmelse som tydliggjorde att det nationella identitetskortet ska ha den utformning och det innehåll som följer av förordningen (1 a §

förordningen om nationellt identitetskort). I promemorian föreslås att motsvarande bestämmelse ska föras in i den nya lagen. Hänvisningen till EU-förordningen bör vara dynamisk, dvs. avse förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Utformningen av identitetskort utan funktion som resehandling

Det är viktigt att ett statligt identitetskort utan funktion som resehandling inte misstas för en resehandling i samband med gränskontroll eller i andra situationer. På ett sådant kort bör det därför anges att kortet inte kan användas som resehandling. En fråga är dock om medborgarskap bör framgå även av kort utan funktion som resehandling, åtminstone för svenska medborgare.

En utlandssvensk som inte kan inställa sig till en ambassad eller en annan passmyndighet utomlands kommer endast att kunna få ett statligt identitetskort utan funktion som resehandling (avsnitt 5.5). I dag gäller att passmyndigheter utomlands inte kan utfärda något identitetskort alls för en sådan person. Deras möjlighet att i vissa fall utfärda nationella identitetskort utan personlig inställelse togs bort när EU:s id-kortsförordning började tillämpas den 2 augusti 2021. Anledningen var bl.a. att fingeravtryck numera måste lämnas och att förordningen kräver att sökanden finner sig personligen minst en gång under förfarandet.

Utlandssvenskar som av medicinska skäl inte kan inställa sig personligen kommer att kunna ansöka om ett statligt identitetskort utan funktion som resehandling, genom bud (avsnitt 5.8). Det finns skäl för att sådana kort inte ska innehålla uppgift om medborgarskap. För svenska medborgare som är bosatta i Sverige gäller sedan länge ett ovillkorligt krav på personlig inställelse för att de ska kunna få ett vanligt pass eller extra pass eller ett nationellt identitetskort, dvs. en handling som visar deras medborgarskap. För dem finns alltså inte något förenklat förfarande. Om innehavarens svenska medborgarskap skulle anges på ett identitetskort utan funktion som resehandling kan det leda till osäkerhet om huruvida EU:s id-kortsförordning är tillämplig på dessa kort (jfr artikel 2 a i förordningen).

Det görs mot denna bakgrund bedömningen att statliga identitetskort utan funktion som resehandling inte ska innehålla någon uppgift om medborgarskap. Det motsvarar också vad som gäller för identitetskort för folkbokförda i Sverige och för personer som efter att ha styrkt sin identitet tilldelats ett samordningsnummer. Det bör införas en bestämmelse som uttryckligen anger att innehavarens medborgarskap inte ska anges på kortet. Hur skillnaden mellan kort med respektive utan funktion som resehandling i övrigt ska markeras kan regleras i förordning eller överlåtas till den myndighet som regeringen bestämmer att avgöra.

Att EU:s id-kortsförordning inte gäller för statliga identitetskort utan funktion som resehandling hindrar naturligtvis inte att dessa i stora delar får samma utformning och innehåll som de identitetskort som har denna funktion. Det framstår tvärtom som lämpligt att EU-förordningens regler om exempelvis storlek, material och tryckmetoder får ligga till grund för utformningen av båda korten.

Närmare föreskrifter om kortets utformning och innehåll

Förslaget innebär att vissa grundläggande frågor om det statliga identitetskortets utformning och innehåll kommer att regleras i den nya lagen. Det är dock inte fråga om någon heltäckande reglering. Ytterligare föreskrifter bör kunna meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Föreskrifter om ett identitetskorts utformning och innehåll är inte av ett sådant slag att det krävs ett bemyndigande i lag. För att tydliggöra vilka föreskrifter regeringen trots lagregleringen kan meddela bör den nya lagen dock innehålla en upplysningsbestämmelse om rätten att meddela ytterligare föreskrifter om kortets utformning och innehåll.

5.6 Giltighetstiden ska som huvudregel vara fem år

Promemorians förslag

Ett statligt identitetskort ska utfärdas med en giltighetstid på fem år eller, om sökanden inte har fyllt tolv år, tre år.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att identitetskortet i särskilt angivna fall ska ha en kortare giltighetstid än fem eller tre år.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14)

Id-kortsutredningens förslag stämmer i huvudsak överens med förslaget i promemorian. Utredningen föreslår att även identitetskort som utfärdas till barn under tolv år ska vara giltiga i fem år.

Skälen för förslaget

Giltighetstiden är en säkerhetsfråga

En identitetshandling bör inte ha för lång giltighetstid. En lång giltighetstid leder till att handlingens säkerhetsnivå försämrats. Det handlar om att innehavarens utseende hinner förändras, att säkerhetsdetaljer blir föråldrade och att förfalskare får tid att utveckla goda imitationer. En lång giltighetstid riskerar att leda till att handlingar behöver utfärdas i många olika versioner, vilket försvårar för den som behöver kontrollera dem.

Ett identitetskort för folkbokförda i Sverige är giltigt i högst fem år. Ett vanligt pass är som huvudregel giltigt i fem år eller, om sökanden inte har fyllt tolv år, tre år. Samma sak gäller för det nationella identitetskortet. Den förkortade giltighetstiden för nationella identitetskort till barn under tolv år infördes den 2 augusti 2021, när reglerna om dessa kort anpassades till EU:s id-kortsförordning. Av artikel 4 i förordningen framgår att identitetskort som omfattas av förordningen ska vara giltiga i minst fem och högst tio år. Medlemsstaterna får dock föreskriva en kortare giltighetstid än fem år bl.a. för kort som utfärdas till underåriga.

Fem års giltighetstid som huvudregel

I promemorian görs bedömningen att id-kortsutredningens förslag om att statliga identitetskort i regel ska ha fem års giltighetstid är välavvägt. Det stämmer överens med vad som i dag gäller för vanliga pass, identitetskort för folkbokförda i Sverige, nationella identitetskort och vad som har föreslagits för den statliga e-legitimationen. Den föreslagna giltighetstiden är också förenlig med EU:s id-kortsförordning. En femårig giltighetstid innebär att den enskilde behöver ansöka om ett nytt kort var femte år. Mot bakgrund av säkerhetsaspekterna får det intervallet anses vara rimligt. Att behöva ansöka om ett nytt kort var femte år framstår inte som alltför betungande för den enskilde och passmyndigheternas verksamhet bygger redan på den omloppstiden.

Mot denna bakgrund bör det statliga identitetskortet som huvudregel utfärdas med en giltighetstid om fem år. Frågan om giltighetstid har stor betydelse och huvudregeln bör därför anges i lag.

För de personer som av hälsoskäl inte kan komma till en passmyndighet, föreslås att ett särskilt ansökningsförfarande ska finnas tillgängligt (avsnitt 5.8). Kortets giltighetstid bör dock vara fem år även när det förfarandet används.

Kortare giltighetstid för barn under tolv år

För vanliga pass, extra pass och nationella identitetskort gäller att giltighetstiden är begränsad till tre år, om sökanden inte har fyllt tolv år. Skälet för detta är att barns utseende genomgår väsentliga förändringar under uppväxtåren och att det därför kan vara svårt att avgöra om ansiktets bilden verkligen föreställer innehavaren efter en tid. I kombination med att barn under sex år inte lämnar sina fingeravtryck ökar detta risken för att barns handlingar missbrukas. En kortare giltighetstid har därför ansetts motiverad, även om det kan medföra vissa praktiska svårigheter och ökade kostnader för barnfamiljer (prop. 2015/16:81 s. 20–22).

I promemorian görs bedömningen att en förkortad giltighetstid för barn under tolv år är befogad även när det gäller det statliga identitetskortet. En sådan begränsning av giltighetstiden är förenlig med EU:s id-kortsförordning. Syftet med att förkorta giltighetstiden i dessa fall är att förhindra att ett identitetskort används av ett annat barn än det som kortet är utfärdat till. Det medför ett skydd som kan vara viktigt för barn, inte minst eftersom vissa identitetskort kommer att kunna användas som resehandling.

Ett statligt identitetskort som utfärdas till ett barn under tolv år bör alltså vara giltigt i tre år i stället för fem år. Detta bör framgå av den nya lagen. Samma giltighetstid kommer därmed att gälla för statliga identitetskort som för vanliga pass till barn under tolv år.

Kortare giltighetstid i vissa andra situationer

Det kan vidare konstateras att en kortare giltighetstid än både fem och tre år kommer att behöva föreskrivas i vissa fall. Enligt EU:s id-kortsförordning får giltighetstiden exempelvis inte överstiga ett år, när sökanden av fysiska skäl är tillfälligt förhindrad att lämna fingeravtryck. En bestämmelse om detta finns för närvarande i förordningen om nationellt identitetskort.

Enligt EU:s id-kortsförordning får en kortare giltighetstid än fem år i undantagsfall föreskrivas även för identitetskort som utfärdas under särskilda och begränsade omständigheter och vars giltighetstid är begränsad i enlighet med unionsrätten och nationell rätt. I förordningen om nationellt identitetskort finns sådana bestämmelser bl.a. för personer som kan antas komma att förlora eller befrias från sitt svenska medborgarskap. Deras kort ska vara giltiga endast till den tidpunkt då medborgarskapet beräknas upphöra. Motsvarande gäller enligt passförordningen.

Undantag av detta slag, som avser specifika situationer, är lämpligare att reglera på lägre nivå än i lag. För att tydliggöra att regeringen trots lagregleringen kan meddela föreskrifter om undantag bör den nya lagen innehålla en upplysningsbestämmelse om rätten att meddela föreskrifter om att det statliga identitetskortet i särskilt angivna fall ska ha en kortare giltighetstid än fem eller tre år.

5.7 För att få kortet ska det krävas en ansökan

Promemorians förslag

Det statliga identitetskortet ska utfärdas efter ansökan. Om sökanden är under arton år ska sökandens vårdnadshavare medge att identitetskortet utfärdas, om det inte finns synnerliga skäl för att ändå utfärda kortet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om förfarandet vid ansökan.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14)

Id-kortsutredningens förslag stämmer i huvudsak överens med förslaget i promemorian. Utredningen föreslår ingen upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela ytterligare föreskrifter.

Skälen för förslaget

Dagens identitets- och resehandlingar utfärdas efter ansökan. Samma sak bör gälla för det nya statliga identitetskortet och detta bör framgå av den nya lagen.

Det föreslås ingen åldersgräns för det statliga identitetskortet. Det kommer alltså att kunna utfärdas även till barn i olika åldrar. För pass, nationella identitetskort och identitetskort för folkbokförda i Sverige gäller i dag att den som är under arton år som huvudregel behöver ett medgivande från sin eller sina vårdnadshavare för att kunna få handlingen. Detta bör gälla även för det statliga identitetskortet. Till skillnad från utredningen görs i promemorian bedömningen att kravet på medgivande är så grundläggande att det bör framgå av lag. Några särskilda formföreskrifter om medgivandet, t.ex. att det ska vara skriftligt, bör dock inte tas in i den nya lagen. Bestämmelser av det slaget kan vid behov meddelas i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Om det finns synnerliga skäl kan den som är under arton år i dag få ett pass, nationellt identitetskort eller identitetskort för folkbokförda i Sverige

även om medgivande från vårdnadshavare saknas. Även detta bör gälla för det statliga identitetskortet och framgå av den nya lagen. Begreppet synnerliga skäl berörs i författningskommentaren (avsnitt 13.1).

Ytterligare föreskrifter om förfarandet vid ansökan bör kunna meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den nya lagen bör innehålla en upplysningsbestämmelse som tydliggör detta.

5.8 Ansökan ska göras personligen

Promemorians förslag

Den som ansöker om ett statligt identitetskort ska inställa sig personligen.

En ansökan om ett identitetskort utan funktion som resehandling ska dock få göras genom bud, om sökanden på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning är förhindrad att inställa sig personligen.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14)

Id-kortsutredningens förslag stämmer i huvudsak överens med förslaget i promemorian. Enligt utredningens förslag ska även personer som på grund av hög ålder inte kan ta sig till en passmyndighet kunna ansöka om ett identitetskort genom bud. Utredningen föreslår att förfarandet vid en ansökan genom bud till stor del ska regleras i lag.

Skälen för förslaget

Personlig inställelse har fördelar från säkerhetssynpunkt

Med personlig inställelse vid en myndighet menas vanligtvis att en individ besöker en viss myndighets lokaler eller kommer till ett sammanträde som äger rum på en viss plats. Syftet med en identitetshandling är att den ska vara ett tillförlitligt bevis för innehavarens identitet. Den som granskar handlingen ska kunna vara säker på att uppgifterna om innehavaren är korrekta och att ansiktetsbild föreställer innehavaren. För att säkerställa detta är det av stor vikt att den som vill ha handlingen inställer sig personligen hos utfärdaren.

Den personliga inställelsen fyller flera funktioner. Det handlar till att börja med om att bilderna av sökandens ansikte och i förekommande fall fingeravtryck kan tas på plats av utfärdaren. Förutom att bilderna då får rätt format och rätt tekniska egenskaper innebär det att utfärdarens personal enkelt kan säkerställa att det är ett fotografi av sökanden. Förfarandet gör det omöjligt att lämna in en ansiktetsbild eller fingeravtryck som avser en annan person. Det personliga mötet innebär dessutom att personalen kan göra en bedömning av om sökandens uppgifter i fråga om t.ex. födelsedatum eller längd är korrekta. Att sökanden är på plats innebär också att personalen enkelt kan ställa kontroll- eller följdfrågor, om det skulle vara motiverat. Den personliga inställelsen ger alltså goda förutsättningar för en korrekt utfärdad identitetshandling.

EU:s id-kortsförordning ställer dessutom krav på personlig inställelse

Enligt artikel 10.1 i EU:s id-kortsförordning ska sökanden infinna sig personligen minst en gång under utfärdandeförfarandet för varje ansökan. Syftet med detta är enligt artikeln att säkerställa överensstämmelse mellan de biometriska kännetecknen som samlas in i form av ansiktsbild och fingeravtryck och sökandens identitet. Några undantagsbestämmelser finns inte.

Om det statliga identitetskortet införs kommer EU:s id-kortsförordning att vara tillämplig på de statliga identitetskort som utfärdas med funktion som resehandling. Vid en ansökan om ett sådant kort måste sökanden enligt EU-förordningen infinna sig personligen minst en gång under utfärdandeförfarandet. I vilket steg av processen detta ska ske anges inte i förordningen och det utvecklas inte heller vad som avses med att sökanden ska infinna sig personligen. Förordningen får antas tillåta både att sökanden kommer till passmyndighetens lokaler och att myndighetens personal besöker sökanden. Någon möjlighet för medlemsstaterna att göra undantag från själva kravet på personlig medverkan finns dock inte.

Den som ansöker om ett statligt identitetskort bör inställa sig personligen

Mot denna bakgrund bör det som tydlig huvudregel krävas att den som vill ha ett statligt identitetskort – med eller utan funktion som resehandling – inställer sig personligen hos en passmyndighet för att göra sin ansökan och låta myndigheten ta ansiktsbild och fingeravtryck. Det motsvarar vad som gäller för den statliga e-legitimationen. Som utredningen betonar är den personliga inställelsen viktig från säkerhetssynpunkt. Det statliga identitetskortet ska ersätta det nationella identitetskortet och identitetskortet för folkbokförda i Sverige och för dessa handlingar krävs det alltid personlig inställelse. Det nya kortet bör som utgångspunkt inte utfärdas på ett mindre säkert sätt. För de allra flesta personer kan det inte heller anses vara orimligt betungande att besöka en passmyndighet vart femte år för att ansöka om ett statligt identitetskort.

I vissa sammanhang kan personlig inställelse även anses ske genom att en person medverkar genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring. Det är visserligen tänkbart att statliga identitetskort i en del fall skulle kunna utfärdas på ett tillräckligt säkert sätt även med hjälp av digital teknik. Hur ett sådant system skulle kunna se ut är dock inte utrett. Frågan är vidare om ordningen skulle vara förenlig med kravet i EU:s id-kortsförordning på att sökanden ska infinna sig personligen minst en gång under utfärdandeförfarandet. Mot den bakgrunden, och med hänsyn till det personliga sammanträffandets betydelse från säkerhetssynpunkt, är det varken lämpligt eller möjligt att föreslå ett mer begränsat krav på personlig inställelse.

Som en tydlig huvudregel bör alltså gälla att den som ansöker om ett statligt identitetskort ska inställa sig personligen. Det normala bör givetvis vara att sökanden själv kommer till myndighetens lokaler för att göra sin ansökan där. Huvudregeln bör samtidigt formuleras på ett sätt som gör det tydligt att det är godtagbart även med ett personligt besök hos sökanden, av passmyndighetens personal. Så länge myndighetens personal träffar sökanden och kan ta upp ansökan på rätt sätt spelar det mindre roll om

mötet äger rum i myndighetens lokaler eller någon annanstans. I promemorian föreslås mot den bakgrunden en bestämmelse som anger att en ansökan om statligt identitetskort ska göras genom personlig inställelse. Trots den öppna formuleringen är den givna utgångspunkten att den som vill ha ett statligt identitetskort ska ta sig till en passmyndighet och göra sin ansökan där. Någon skyldighet för passmyndigheterna att ta upp ansökningar utanför myndighetens lokaler föreslås inte. Avsikten med regleringen är bara att förtydliga att det inte finns något hinder mot att ta upp en ansökan om ett statligt identitetskort på detta sätt, om förutsättningar skulle finnas.

Ansökan genom bud som en sista utväg för att få ett identitetskort

De förslag som lämnas i promemorian innebär inte att det blir svårare för personer med vissa sjukdomar eller funktionsnedsättningar att få ett statligt identitetskort jämfört med de krav som ställs för att ansöka om ett pass eller ett nationellt identitetskort. Det kan dock finnas situationer där det i praktiken är svårt för en enskild att besöka en passmyndighet för att göra en ansökan. I den mån en passmyndighet har möjlighet att besöka personen för att ta upp ansökan där, och då ta personens ansiktsbild och fingeravtryck, är problemet visserligen löst. Regleringen bör som nämns ovan ta höjd för att detta förfarande i undantagsfall kommer att gå att använda. Det saknas dock förutsättningar för att införa en reglering som innebär en skyldighet för passmyndigheterna att ta upp ansökningar på detta sätt.

Det alternativ som utredningen föreslår till en ansökan genom personlig inställelse är en begränsad möjlighet att ansöka om ett statligt identitetskort genom bud. I promemorian görs bedömningen att den lösningen är rimlig. Som ett undantag från kravet på att ansökan ska göras personligen bör det alltså införas en begränsad möjlighet att ansöka om ett statligt identitetskort genom bud. En sådan möjlighet är förenad med särskilda säkerhetsrisker. Bestämmelserna om ansökan genom bud måste därför utformas så att de får ett snävt tillämpningsområde och så att säkerhetsnivån upprätthålls. Bud bör kunna användas vid ansökningar både inom och utom landet.

För en kategori av sökande bör det inte vara möjligt att ansöka om ett identitetskort genom bud. Det gäller de personer som efter att ha styrkt sin identitet tilldelats ett samordningsnummer. Även om gruppen i stort får anses ha både en tillräckligt säker identitet och ett legitimt behov av en identitetshandling går det i sammanhanget inte att bortse från att en person med samordningsnummer inte alls behöver ha samma starka koppling till Sverige som den som är folkbokförd, vilket också påverkar säkerheten i budförfarandet. I de fallen utgör den personliga inställelsen en så pass viktig säkerhetsåtgärd att den inte bör kunna ersättas med ett budförfarande.

Den nya lagen bör innehålla grundläggande bestämmelser om bud

Möjligheten att ansöka genom bud kommer att ha stor betydelse för vissa enskilda. Det bör därför framgå av den nya lagen att det finns en sådan möjlighet. Till skillnad från id-kortsutredningens förslag bör däremot de närmare bestämmelserna om förfarandet vid en ansökan genom bud

meddelas genom förordning. Föreskrifter om t.ex. läkarintyg, vem som får användas som bud, vittnen och hur ett bud ska styrka sin identitet kommer att behöva vara detaljerade. De kan dessutom komma att behöva ändras snabbt, exempelvis om säkerhetsproblem skulle uppmärksammas.

I promemorian föreslås alltså att endast de grundläggande bestämmelserna om ansökan genom bud tas in i den nya lagen. Ytterligare föreskrifter om förfarandet vid ansökan kan meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Sådana föreskrifter kan avse även ansökningar genom bud. Hur budförfarandet närmare ska utformas kan alltså regleras på lägre nivå än lag. Den nya lagen bör innehålla en upplysningsbestämmelse om detta.

Vilka personer bör ha möjlighet att göra en ansökan genom bud?

Enligt id-kortsutredningens förslag ska möjligheten att ansöka genom bud vara tillgänglig för personer som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller hög ålder inte kan ta sig till en passmyndighet. Frågan är dock om hög ålder i sig utgör ett hinder mot personlig inställelse.

Det är lätt att hålla med om att hög ålder i sig inte kan anses hindra en person från att ta sig till en passmyndighet. Det avgörande måste i stället vara om personen – oavsett ålder – har en så allvarlig sjukdom eller funktionsnedsättning att han eller hon är förhindrad att komma till myndighetens lokaler. Det kan vara fråga om personer som inte ens med hjälp kan förflytta sig eller som annars har en så allvarlig sjukdom eller fysisk eller psykisk funktionsnedsättning att en personlig inställelse är utesluten. I regel bör hindret dessutom ha en viss varaktighet. Den som är tillfälligt sjuk eller skadad bör normalt sett kunna vänta med sin ansökan.

Möjligheten att ansöka om ett statligt identitetskort genom bud bör mot denna bakgrund vara begränsad till personer som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning är förhindrade att göra en ansökan genom personlig inställelse. Det innebär att alternativet med bud är en sista utväg. Om myndigheten har möjlighet att ta upp en ansökan vid ett personligt besök hos sökanden har den lösningen företräde. I vilka situationer budlösningen kan komma till användning utvecklas i författningskommentaren (avsnitt 13.1).

Budförfarandet leder till ett kort utan funktion som resehandling

I likhet med id-kortsutredningen föreslås att den som ansöker om ett identitetskort genom bud bör få ett kort utan funktion som resehandling.

Förslaget innebär alltså vissa nackdelar ur tillgänglighetsperspektiv. Det kan dock konstateras att EU:s id-kortsförordning innehåller ett ovillkorligt krav på att den som ansöker om ett kort med funktion som resehandling finner sig personligen minst en gång under förfarandet. Medlemsstaterna har inte möjlighet att göra undantag från det kravet. Det går heller inte att bortse från att den som vill kunna resa med hjälp av ett identitetskort också bör kunna komma till en passmyndighet för att göra en personlig ansökan. Motsvarande krav på personlig inställelse gäller sedan länge för vanliga pass och för nationella identitetskort. I promemorian föreslås således att den som ansöker genom bud ska få ett identitetskort utan funktion som resehandling. Den som vill ha ett kort med funktion som resehandling måste alltid göra en personlig ansökan.

5.9 Identiteten ska styrkas

Promemorians förslag

Sökanden ska vara skyldig att styrka sin identitet och de övriga personuppgifter som krävs för att ett identitetskort ska kunna utfärdas. Vid ansökan om ett identitetskort med funktion som resehandling ska sökanden även styrka sitt medborgarskap.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14)

Id-kortsutredningens förslag stämmer delvis överens med förslaget i promemorian. I id-kortsutredningen föreslås ett krav på att identiteten ska styrkas med en statlig identitetshandling.

Skälen för förslaget

Sökandens identitet ska vara styrkt

Den som ansöker om pass, nationellt identitetskort eller identitetskort för folkbokförda i Sverige måste styrka sin identitet. Detsamma bör gälla för det statliga identitetskortet. Passmyndigheterna ska utfärda både statliga identitetskort och pass. Det kan antas att många personer kommer att ansöka om båda handlingarna på samma gång och att ärendena kommer att handläggas av samma personal. Det är mot den bakgrunden en fördel om passlagen och den nya lagen om statligt identitetskort är så lika varandra som möjligt, både språkligt sett och när det gäller de materiella bestämmelserna om handläggningen.

Det framgår inte av passlagen på vilket sätt identiteten ska styrkas. I passförordningen anges att identiteten ska styrkas på ett tillförlitligt sätt. Bestämmelser om vilka handlingar och andra identifieringssätt som godtas finns i Polismyndighetens och Regeringskansliets föreskrifter och allmänna råd. Det är en lämplig ordning även för det statliga identitetskortet. Ändringar i andra handlingars säkerhetsdetaljer bör snabbt kunna få genomslag i tillämpningen och passmyndigheterna bör därför kunna meddela föreskrifter om hur identiteten ska styrkas vid bl.a. ansökan. I promemorian föreslås därför att samma ordning som i dag bör gälla för det statliga identitetskortet.

Övriga relevanta personuppgifter bör också styrkas

I ett ärende om en identitets- eller resehandling krävs det ofta att sökanden förutom sin identitet styrker även andra uppgifter som utfärdaren behöver för att kunna utfärda en korrekt och fullständig handling. Den som ansöker om ett vanligt pass ska styrka sin identitet, sitt svenska medborgarskap och övriga personuppgifter. Samma sak gäller för den som vill ha ett nationellt identitetskort. Den som ansöker om ett identitetskort för folkbokförda i Sverige behöver inte styrka sitt medborgarskap, eftersom den uppgiften saknar betydelse, men ska styrka sin identitet och övriga personuppgifter.

Motsvarande regler bör gälla för det statliga identitetskortet. Sökanden bör alltså vara skyldig att styrka sitt medborgarskap, när detta är en

förutsättning för att få kortet, och övriga personuppgifter som krävs för att kortet ska kunna utfärdas.

5.10 Ansiktsbild och fingeravtryck ska tas

Promemorians förslag

Sökanden ska vid personlig inställelse låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck. Om ansökan görs genom bud ska sökanden i stället ge in en välliknande ansiktsbild. Ansiktsbilden ska sparas i ett lagringsmedium i identitetskortet. Om fingeravtryck har tagits ska även dessa sparas där.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om undantag från skyldigheten att låta passmyndigheten ta ansiktsbild och fingeravtryck.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14)

Id-kortsutredningens förslag stämmer överens med förslaget i promemorian.

Skälen för förslaget

Grundläggande fri- och rättigheter måste beaktas

Utredningen föreslår att den som ansöker om ett statligt identitetskort ska vara skyldig att låta sig fotograferas och att lämna fingeravtryck och att fotografiet och fingeravtrycken ska sparas i ett lagringsmedium, ett chip, i själva kortet.

När det gäller fotografering och fingeravtryckstagning behöver vissa grundläggande fri- och rättigheter beaktas. Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp från det allmännas sida. Fotografering räknas inte som ett kroppsligt ingrepp (se t.ex. prop. 2017/18:35 s. 12 och prop. 2020/21:120 s. 16). Det gör däremot fingeravtryckstagning. Var och en är alltså skyddad mot att behöva lämna fingeravtryck till en myndighet. Även skyddet i regeringsformen mot betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och som innebär övervakning eller kartläggning kan behöva beaktas (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen).

Skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp eller betydande intrång i den personliga integriteten är inte absolut utan får i vissa fall begränsas genom lag. Detta framgår av 2 kap. 20 § regeringsformen. Begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem. Även vissa andra villkor ska vara uppfyllda (2 kap. 21 § regeringsformen). För den som inte är svensk medborgare får skyddet begränsas genom lag utan att de förutsättningar som anges i 2 kap. 21 § regeringsformen är uppfyllda (2 kap. 25 § regeringsformen).

Ett skydd mot integritetsintrång av olika slag följer även av den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. Det inbegriper i vissa fall en rätt till skydd mot att bli fotograferad. Likaså får det antas att rätt till skydd mot fingeravtryckstagning omfattas av skyddet (prop. 2014/15:32 s. 26 och prop. 2020/21:120 s. 17). Inskränkningar i skyddet godtas bara om de har stöd i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till vissa ändamål, däribland statens säkerhet, den allmänna säkerheten eller förebyggande av oordning eller brott. En motsvarande rätt till respekt för privatlivet och familjelivet gäller enligt artikel 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 16 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

EU:s dataskyddsförordning behöver också beaktas

När ansiktsbilder eller fingeravtryck tas digitalt och förs över till ett digitalt lagringsmedium är det fråga om behandling av personuppgifter.

Regelverket om behandling av personuppgifter beskrivs i avsnitt 9. Den generella regleringen finns i EU:s dataskyddsförordning, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Enligt artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. De ska enligt artikel 5.1 c vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Enligt artikel 5.1 f ska de behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet. Av artikel 6 framgår vidare att all behandling av personuppgifter ska vila på en rättslig grund. Utan en rättslig grund är behandlingen inte tillåten. Rättslig grund finns bl.a. om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c) eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e).

Biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person får enligt artikel 9.1 som utgångspunkt inte behandlas. Biometriska uppgifter anses vara känsliga personuppgifter (se vidare avsnitt 9.10.1). Biometriska uppgifter är enligt artikel 4.14 personuppgifter som erhållits genom en särskild teknisk behandling som rör en fysisk persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av denna person, såsom ansiktsbilder eller fingeravtrycksuppgifter. Ansiktsbilder är dock biometriska uppgifter bara när de behandlas med särskild teknik som möjliggör identifiering eller autentisering av en person (skäl 51).

Förbudet mot att behandla biometriska uppgifter är inte absolut. Undantag gäller bl.a. om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträlvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla

bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g).

EU:s id-kortsförordning kräver ansiktsbild och fingeravtryck

EU:s id-kortsförordning innehåller krav på ansiktsbild och fingeravtryck. Ett identitetskort ska enligt artikel 3.5 i förordningen innefatta ett mycket säkert lagringsmedium som innehåller en ansiktsbild av innehavaren och två fingeravtryck i interoperabla digitala format. Barn under tolv år får enligt artikel 3.7 undantas från kravet på att lämna fingeravtryck och barn under sex år ska undantas. Även personer för vilka det är fysiskt omöjligt att lämna fingeravtryck ska undantas. Reglerna i EU:s id-kortsförordning har utarbetats med hänsyn till dataskyddsförordningen (se t.ex. skäl 41).

När det statliga identitetskortet införs kommer EU:s id-kortsförordning att vara tillämplig på de kort som utfärdas med funktion som resehandling. Dessa måste alltså innehålla ett säkert lagringsmedium med innehavarens ansiktsbild och fingeravtryck. Det finns inte någon rättslig möjlighet att avstå från att lagra fingeravtryck i dessa kort. Det går inte heller att lagra fingeravtrycken eller uppgifter från dessa på andra sätt än vad som följer av förordningen.

Alla identitetskort bör innehålla ansiktsbild och fingeravtryck

Även de kort som utfärdas utan funktion som resehandling bör innehålla ansiktsbild och fingeravtryck. Att ansiktsbild och fingeravtryck lagras i identitetskort fyller en viktig funktion ur säkerhetsperspektiv. Till att börja med innebär det att kortet blir svårare att förfalska, eftersom även lagringsmediet och innehållet i detta kan behöva manipuleras för att kortet ska gå att använda. Lagringen innebär vidare att identitetskortet går att kontrollera med hjälp av biometri. Vid en kontroll kan innehavarens ansiktsbild och fingeravtryck tas på nytt och jämföras biometriskt med bilden och fingeravtrycken i kortet. Detta kan ha stor betydelse vid kontroller enligt passlagen. I avsnitt 9.9.3 föreslås att en motsvarande kontroll ska kunna göras även när någon ansöker om ett nytt pass eller statligt identitetskort med stöd av en tidigare utfärdad handling. Det säkerställer att sökanden är rätt person, dvs. att den nya handlingen utfärdas till samma person som tidigare.

Mot säkerhetsintresset står integritetsintresset. Detta gör sig dock starkast gällande när det handlar om behandling av ansiktsbilder och fingeravtryck i register eller databaser. Ett krav på att behöva lämna fingeravtryck gäller redan för ansökningar om pass och nationella identitetskort. Att använda två typer av biometriskt underlag i stället för en ökar säkerheten betydligt. Det finns ett starkt intresse av att alla statliga identitetskort, med eller utan funktion som resehandling, innehåller både ansiktsbild och fingeravtryck. Intresset av att förebygga missbruk och brottslighet väger i detta sammanhang tyngre än andra motstående intressen. Alla statliga identitetskort bör alltså som utgångspunkt innehålla både ansiktsbild och fingeravtryck. I avsnitt 9 behandlas i vilka fall personuppgifter i form av ansiktsbilder och fingeravtryck ska få behandlas i passmyndigheternas verksamhet.

Grundläggande krav i lag och undantag i förordning

Frågan är då hur bestämmelserna om ansiktsbild och fingeravtryck bör utformas i det nya regelverket. När det gäller statliga identitetskort med funktion som resehandling följer kravet på ansiktsbild och fingeravtryck redan av EU:s id-kortsförordning. EU-förordningen ger dock medlemsstaterna valmöjligheter i vissa avseenden, t.ex. när det gäller åldersgräns för att ta fingeravtryck. Det framgår inte heller tydligt av EU-förordningen om ansiktsbilden och fingeravtrycken ska tas av den utfärdande myndigheten eller om sökanden kan lämna in underlaget på något annat sätt. Av dessa skäl behövs det en nationell reglering och den bör gälla även för identitetskort utan funktion som resehandling.

Regeringsformens skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp får bara begränsas genom lag. Eftersom det kan ifrågasättas om det är frivilligt att skaffa ett statligt identitetskort kan det också ifrågasättas om det är frivilligt att lämna fingeravtryck. Bestämmelser om att sökanden är skyldig att låta passmyndigheten ta hans eller hennes fingeravtryck bör mot den bakgrunden meddelas genom lag. Passmyndigheten bör även ta ansiktsbilderna och detta bör också framgå av den nya lagen.

Från dessa krav behöver vissa undantag göras. Det handlar till att börja med om den som ansöker om ett statligt identitetskort genom bud. I dessa undantagsfall, när passmyndigheten inte heller kan ta upp ansökan där sökanden bor eller vistas, måste sökanden genom budet kunna lämna in en välliknande ansiktsbild i stället för att låta passmyndigheten ta fotografiet. Sökanden bör också undantas från skyldigheten att lämna fingeravtryck. Eftersom möjligheten att ansöka om ett identitetskort genom bud regleras i den nya lagen bör även dessa undantagsbestämmelser tas in i lagen.

Andra undantag från kravet på att låta passmyndigheten ta ansiktsbild och fingeravtryck bör kunna regleras i förordning. Det kan t.ex. handla om att barn som är en viss ålder och personer som har skador på fingrarna inte behöver lämna fingeravtryck. För att möjliggöra sådana undantag bör det införas en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter, utöver de som gäller vid budansökan, om undantag från kravet på att sökanden ska låta passmyndigheten ta ansiktsbild och fingeravtryck.

Att ansiktsbilden och i förekommande fall fingeravtrycken ska sparas i ett lagringsmedium i identitetskortet bör slutligen framgå av en särskild bestämmelse i den nya lagen. Detta är ett grundläggande krav på kortets utformning och innehåll, som har stor betydelse för kortets säkerhetsnivå. Ansiktsbilden bör sparas i lagringsmediet oavsett om den har tagits av passmyndigheten enligt huvudregeln eller lämnats in genom ett bud.

5.11 Om kraven är uppfyllda ska kortet utfärdas

Promemorians förslag

En ansökan om ett statligt identitetskort ska avslås om de krav som framgår av den nya lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen inte är uppfyllda och sökanden inte har följt en uppmaning att rätta till bristen.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14)

Id-kortsutredningens förslag stämmer överens med förslaget i promemorian.

Skälen för förslaget

En ansökan om pass eller nationellt identitetskort ska avslås om de bestämmelser som gäller för ansökan inte har iakttagits och sökanden inte har följt uppmaningen att avhjälpa bristen (7 § 1 passlagen och 8 § förordningen om nationellt identitetskort). En ansökan om identitetskort för folkbokförda i Sverige ska vidare avslås om sökanden inte hör till den personkrets som kan få identitetskortet eller om det som anges i lagen eller som har föreskrivits av regeringen i fråga om ansökan inte har iakttagits och sökanden inte har följt en uppmaning att avhjälpa bristen (4 § lagen om identitetskort för folkbokförda i Sverige). En motsvarande bestämmelse bör införas när det gäller det statliga identitetskortet. En ansökan om ett statligt identitetskort bör alltså avslås om de krav som framgår av den nya lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen inte är uppfyllda och sökanden inte har följt en uppmaning att rätta till bristen.

En ansökan om ett vanligt pass ska sedan 2016 avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan redan har utfärdats tre vanliga pass för sökanden och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan. Om ansökan avslås kan sökanden i stället ha rätt att få ett provisoriskt pass. Dessa bestämmelser, som finns i 7 b § passlagen, infördes för att motverka missbruk av svenska pass (prop. 2015/16:81). Frågan är om en motsvarande bestämmelse bör införas för att motverka missbruk av det statliga identitetskortet.

Syftet med de förslag som lämnas i denna promemoria är att försvåra missbruk av identitetshandlingar. Det skulle därför kunna finnas skäl att på motsvarande sätt som enligt passlagen införa en möjlighet att neka en ansökan om ett identitetskort om en sökande inom en viss tid ansöker om misstänkt många handlingar. En reglering som innebär att en person i vissa situationer varken kan få ett vanligt pass eller extra pass eller ett statligt identitetskort väcker dock flera frågor och är förenat med risker, t.ex. genom att personen i stället missbrukar någon annans identitetshandling. Under alla förhållanden måste en sådan reglering föregås av noggranna överväganden som det saknas utrymme för i detta ärende. Även utan en sådan reglering kan missbruk motverkas på andra sätt och förslaget i denna promemoria ger goda förutsättningar för det. En person som uppger sig ha tappat bort eller blivit bestulen på ett identitetskort upprepade gånger kan kontrolleras särskilt noggrant i fråga om exempelvis identitet och andra personuppgifter.

5.12 Kortet ska lämnas ut till sökanden personligen

Promemorians förslag

Ett statligt identitetskort ska som huvudregel lämnas ut genom att sökanden inställer sig personligen. Om ansökan har gjorts genom bud ska kortet även få lämnas ut genom att budet inställer sig personligen.

Innan identitetskortet lämnas ut ska sökanden vara skyldig att på begäran styrka sin identitet och låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck för kontroll av att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som finns sparade i kortet.

Om ett statligt identitetskort tidigare har utfärdats för sökanden och det inte har förstörts, kommit bort eller redan makulerats, ska det ges in till passmyndigheten för makulering innan det nya kortet lämnas ut.

Lagen ska innehålla en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om förfarandet vid utlämnande och meddela föreskrifter om undantag från kravet på att identitetskortet ska lämnas ut till sökanden personligen.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14)

Id-kortsutredningens förslag stämmer överens med förslaget i promemorian.

Skälen för förslaget

Identitetskortet bör lämnas ut till sökanden personligen

Som redogörs för ovan har det förhållandet att sökanden som huvudregel ska inställa sig personligen stor betydelse för säkerheten i förfarandet. Det personliga sammanträffandet har störst betydelse i ansökningsfasen men det är också viktigt att identitetskortet inte lämnas ut till fel person. I promemorian föreslås därför att kortet som huvudregel ska lämnas ut genom att sökanden inställer sig personligen. Motsvarande bestämmelser gäller i dag för pass, nationella identitetskort och identitetskort för folkbokförda i Sverige.

Att kortet ska lämnas ut genom att sökanden inställer sig personligen innebär att sökanden i regel ska komma till passmyndighetens lokaler och hämta kortet där. Den bestämmelse som föreslås hindrar samtidigt inte att myndigheten lämnar ut kortet vid ett personligt sammanträffande utanför dessa lokaler, om de tekniska, ekonomiska och personalmässiga förutsättningarna för det skulle finnas (jfr avsnitt 5.9). Bestämmelsen hindrar inte heller att kortet lämnas ut av en annan passmyndighet än den som tog upp ansökan, eller av samma passmyndighet men på en annan ort, om sökanden skulle önska detta och det i övrigt finns förutsättningar för det.

Ett undantag från huvudregeln behövs för det fall att ansökan har gjorts genom bud. Passmyndigheten bör då kunna lämna ut identitetskortet antingen till budet personligen eller till sökanden personligen. Detta krävs för att förfarandet med bud ska fylla sin funktion. Av säkerhetsskäl bör kortet bara kunna lämnas ut till det bud som användes vid ansökan. Efter-

som möjligheten att ansöka om ett identitetskort genom bud regleras i den nya lagen bör även möjligheten att lämna ut kortet till budet regleras där.

En passmyndighet utomlands får i dag medge att ett pass eller ett nationellt identitetskort lämnas ut hos ett ombud för myndigheten. Det kan t.ex. handla om en lokal myndighet som är lämplig för uppdraget. Denna möjlighet bör finnas även när det gäller utlämnande av ett statligt identitetskort. Reglerna om detta kan föras in på lägre föreskriftsnivå än lag. I promemorian föreslås en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om undantag från kravet på att identitetskortet ska lämnas ut till sökanden personligen, utöver möjligen att lämna ut kortet till ett bud. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör också kunna meddela ytterligare föreskrifter om förfarandet vid utlämnande. Sådana föreskrifter kan exempelvis avse hur budet ska styrka sin identitet vid utlämnandet.

Sökandens identitet bör vid behov kunna kontrolleras på nytt

Kontrollen av sökandens identitet har störst betydelse i ansökningsfasen. Det finns inte skäl att införa någon generell skyldighet för sökanden att alltid styrka sin identitet på nytt innan identitetskortet lämnas ut. Det kan dock finnas situationer då en närmare identitetskontroll vid utlämnandet är befogad. Den nya lagen bör ge passmyndigheterna möjlighet att göra sådana kontroller.

Sökanden bör mot den bakgrunden på begäran vara skyldig att styrka sin identitet på nytt innan identitetskortet lämnas ut. Det klargör att passmyndigheten får ställa krav på att sökanden styrker sin identitet inte bara vid ansökan utan också vid utlämnandet, om myndigheten anser att detta behövs. Till skillnad från id-kortsutredningen görs i promemorian däremot bedömningen att lagen inte behöver innehålla några bestämmelser om hur sökanden ska styrka sin identitet i dessa fall. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om förfarandet vid utlämnande. Sådana föreskrifter kan också avse hur sökanden ska styrka sin identitet vid utlämnandet.

En annan tänkbar kontrollåtgärd i samband med utlämnandet är att göra en jämförelse av ansiktsbild och fingeravtryck. Sökandens ansiktsbild och fingeravtryck kommer att tas vid ansökan och sparas i identitetskortets lagringsmedium (avsnitt 5.10). Om passmyndigheten får ta en ny ansiktsbild och nya fingeravtryck av den person som kommer för att hämta kortet, kan dessa jämföras biometriskt med ansiktsbilden och fingeravtrycken i kortet. Om uppgifterna inte stämmer överens måste det utredas om det är någon annan än sökanden som försöker hämta kortet. En kontroll av detta slag skulle som utredningen påpekar vara både enkel och effektiv. Den förutsätter dock att passmyndigheten tar ansiktsbild och fingeravtryck på nytt i utlämnandefasen och att biometriska uppgifter behandlas.

På samma sätt som vid en ansökan kan fotografering och fingeravtryckstagning vid utlämnande av ett statligt identitetskort inte betraktas som en fullt frivillig åtgärd. Åtgärden har dock ett legitimt ändamål. Den syftar till att fel person inte ska få tillgång till ett statligt identitetskort och att sökanden ska skyddas från att hans eller hennes identitetskort lämnas ut till någon annan. Det handlar ytterst om att

förebygga missbruk och brottslighet. Åtgärden kan inte anses gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. En biometrisk jämförelse av ansiktsbilden och fingeravtrycken säkerställer på ett effektivt sätt att kortet lämnas ut till rätt person. Till skillnad från vad som gäller i ansökningsfasen behöver ansiktsbilden och fingeravtrycken inte heller tas regelmässigt, utan bara när det finns skäl för det. I avsnitt 9.13.3 föreslås vidare att den ansiktsbild och de fingeravtryck som tas i detta skede, och de biometriska uppgifter som tas fram, ska förstöras omedelbart efter kontrollen. Åtgärden begränsas därmed till vad som är nödvändigt för att identitetskortet inte ska lämnas ut till fel person.

Det bedöms mot denna bakgrund att åtgärden utgör en tillåten begränsning av grundläggande fri- och rättigheter (2 kap. 6, 20 och 21 §§ regeringsformen). Behandlingen av biometriska uppgifter kommer vidare att ha rättslig grund och vara nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, proportionell och förenad med lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artiklarna 6 och 9.2 g i dataskyddsförordningen). Sammanfattningsvis bör sökanden innan ett statligt identitetskort lämnas ut vara skyldig att på begäran låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck på nytt för kontroll av att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som finns sparade i kortet. Denna skyldighet bör framgå av den nya lagen.

Det gamla identitetskortet bör ges in för makulering

Pass, nationella identitetskort och identitetskort för folkbokförda i Sverige ska normalt lämnas in för makulering i samband med att innehavaren ansöker om ett nytt pass eller identitetskort, om inte handlingen har förstörts, förkommit eller redan makulerats. Detta gäller dock bara om handlingen fortfarande är giltig. Om det finns särskilda skäl behöver passet eller identitetskortet inte ges in för makulering vid ansökan. Om sökanden behöver handlingen under handläggningstiden, ska den i stället makuleras när det nya passet eller identitetskortet lämnas ut. En handling ska vidare makuleras bl.a. om den återkallas.

Id-kortsutredningen föreslår att motsvarande bestämmelser bör gälla för det statliga identitetskortet, med några justeringar. Enligt utredningen kommer sökanden i regel att behöva sitt gamla identitetskort till dess att det nya lämnas ut. Det gamla kortet bör därför ges in för makulering innan det nya lämnas ut och inte i samband med ansökan. Utredningen anser vidare att det finns anledning att makulera även identitetskort vars giltighetstid har löpt ut. Att kortet inte längre är giltigt hindrar inte att det kan komma att användas i situationer då kortet inte kontrolleras tillräckligt noggrant.

Sammanfattningsvis får id-kortsutredningens förslag anses som väl avvägda. Om ett statligt identitetskort tidigare har utfärdats för sökanden och det inte har förstörts, kommit bort eller redan makulerats, bör det alltså ges in till passmyndigheten för makulering innan det nya kortet lämnas ut. Detta bör framgå av den nya lagen. Närmare föreskrifter om makulering kan meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i form av verkställighetsföreskrifter.

5.13 Vid fel eller missbruk ska kortet återkallas

Promemorians förslag

Ett statligt identitetskort ska återkallas om

- det fanns hinder mot att utfärda kortet vid tiden för utfärdandet och hindret fortfarande består,
- någon väsentlig uppgift som framgår av kortet är felaktig eller inte längre gäller, eller
- någon annan än den som kortet är utfärdat till förfogar över det,
- innehavaren begär det, eller
- innehavaren har avlidit.

Om en begäran om återkallelse avser ett barn under arton år krävs det vårdnadshavares medgivande eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, att en av dem begär att identitetskortet ska återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse. En begäran får begränsas till att avse återkallelse av e-legitimationen.

Lagen ska innehålla en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om indragning av ett trasigt, utslitet eller obehörigen ändrat statligt identitetskort.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14)

Id-kortsutredningens förslag stämmer i huvudsak överens med förslaget i promemorian. Utredningen föreslår att ett trasigt, utslitet eller obehörigen ändrat statligt identitetskort ska återkallas men inte att återkallelse ska kunna ske när innehavaren begär det eller när denne har avlidit. Utredningen föreslår inte ett krav på vårdnadshavares medgivande.

Skälen för förslaget

Ett statligt identitetskort kan behöva återkallas

Det statliga identitetskortet ska vara ett tillförlitligt bevis för innehavarens identitet. Den som kontrollerar kortet ska kunna vara säker på att det har utfärdats på rätt sätt och att uppgifterna om innehavaren är korrekta. Ett statligt identitetskort kan därför behöva återkallas t.ex. om det visar sig att kortet har utfärdats felaktigt eller att uppgifterna på kortet inte stämmer. I promemorian görs bedömningen att ett statligt identitetskort ska återkallas i de fall som nämns nedan.

Återkallelse när kortet aldrig borde ha utfärdats

I promemorian görs samma bedömning som i id-kortsutredningen, nämligen att det bör framgå av lagen att identitetskortet bör återkallas i de fall ett kort aldrig borde ha utfärdats, dvs. när det funnits hinder mot att utfärda kortet vid tiden för utfärdandet och hindret fortfarande består. Detta motsvarar i princip vad som gäller för nationella identitetskort och identitetskort för folkbokförda. Det skulle exempelvis kunna handla om att sökanden inte var svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige när

kortet utfärdades och inte heller har blivit det senare (jfr prop. 1977/78:156 s. 48 och prop. 2015/16:28 s. 55). Det skulle också kunna handla om att en person har fått ett identitetskort i en annan persons namn (prop. 2015/16:28 s. 55) eller att något av de krav som ställs i samband med ansökan inte var uppfyllt och fortfarande inte är det.

Återkallelse när väsentliga uppgifter inte stämmer

Utredningen föreslår att ett identitetskort ska återkallas om någon väsentlig uppgift som framgår av kortet är felaktig eller inte längre gäller. Detta motsvarar vad som gäller för identitetskort för folkbokförda i Sverige. För pass och nationella identitetskort gäller inte någon motsvarande återkallelsegrund i dag. Ett pass eller ett nationellt identitetskort ska dock återkallas om innehavaren har förlorat eller efter ansökan har befriats från sitt svenska medborgarskap. Utredningen bedömer att detta inte behöver anges särskilt i fråga om det statliga identitetskortet. På ett identitetskort med funktion som resehandling kommer innehavarens medborgarskap nämligen att anges och den uppgiften är enligt utredningen väsentlig. Om innehavaren förlorar eller efter ansökan befrias från sitt svenska medborgarskap, ska kortet alltså återkallas på den grunden att en väsentlig uppgift som framgår av kortet är felaktig eller inte längre gäller.

I promemorian görs vidare bedömningen att ett statligt identitetskort bör återkallas om uppgifterna om t.ex. namn, personnummer, samordningsnummer eller medborgarskap är felaktiga eller inte längre gäller. För att identitetskortet ska fylla sin funktion och gå att lita på behöver personuppgifterna på identitetskortet vara korrekta. Att denna återkallelsegrund delvis kan överlappa den första, om uppgifterna var felaktiga redan från början, saknar praktisk betydelse. Motsvarande återkallelsegrund gäller redan i dag för identitetskort för folkbokförda i Sverige och det har inte framkommit att det skulle ha lett till tillämpningsproblem när innehavaren byter namn eller personnummer. Exakt i vilka situationer och hur snabbt återkallelse ska ske får bli en fråga för passmyndigheterna och rättstillämpningen i övrigt.

Återkallelse när någon annan förfogar över kortet

Som en tredje återkallelsegrund föreslår id-kortsutredningen den omständigheten att någon annan än den som identitetskortet är utfärdat till förfogar över det. Detta motsvarar vad som gäller för pass, nationella identitetskort och identitetskort för folkbokförda i Sverige. I promemorian görs bedömningen att identitetskortet bör återkallas även i dessa fall.

Återkallelse på innehavarens begäran eller när innehavaren har avlidit

Det är frivilligt att inneha ett statligt identitetskort. Som utvecklas i promemorian kommer det dock många gånger vara nödvändigt att inneha ett sådant för en enskild i sammanhang där dennes identitet behöver styrkas. Även med det i beaktande bör det vara möjligt för den enskilde att begära att ett utfärdat och giltigt identitetskort ska återkallas. På samma sätt som vid ansökan om ett identitetskort bör vårdnadshavares medgivande krävas om innehavaren är under 18 år, eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, att en av dem begär att identitetskortet ska återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot

återkallelsen. En begäran bör också få begränsas till att avse den statliga e-legitimationen.

Det bör slutligen införas en grund för att återkalla ett identitetskort när innehavaren har avlidit.

En möjlighet till indragning när kortet är trasigt, utslitet eller ändrat

Utredningen föreslår slutligen att ett statligt identitetskort ska återkallas om det är trasigt, utslitet eller obehörigen ändrat. Som skäl för detta anger utredningen att sådana kort inte bör gälla som identitetshandlingar. Denna återkallelsegrund har inte någon motsvarighet när det gäller pass, nationella identitetskort eller identitetskort för folkbokförda i Sverige. Av 27 § passförordningen framgår dock att en passmyndighet får dra in ett förslitet, trasigt eller obehörigen ändrat pass eller ett pass som innehåller en uppenbar felskrivning. Innehavaren har i sådana fall rätt att utan avgift få ett nytt pass av samma slag som det indragna med det indragna passets återstående giltighetstid, dock inte med längre giltighetstid än fem år.

När det gäller statliga identitetskort föreslår utredningen alltså att denna indragningsmöjlighet i stället ska utformas som en återkallelsegrund. Efter återkallelse anser utredningen att den berörda personen bör ansöka om ett nytt identitetskort och då betala ansökningsavgift på vanligt sätt. Skälet är att det kan vara innehavaren själv som är ansvarig för att kortet har gått sönder, slitits ut eller ändrats. Om kortet har gått sönder på grund av ett fabriktionsfel eller liknande, anser utredningen att frågan om vem som ska stå för kostnaden för ett nytt kort får hanteras som ett skadeståndsärende.

I promemorian görs samma bedömning som i utredningen, dvs att ett trasigt, utslitet eller obehörigen ändrat identitetskort inte bör gälla som identitetshandling. Det framstår dock som onödigt komplicerat att den som har t.ex. ett trasigt identitetskort ska få det återkallat. En obligatorisk återkallelse kan också verka avhållande på så sätt att innehavaren drar sig för att gå till passmyndigheten med kortet, särskilt om han eller hon ska betala ansökningsavgift för att få ett nytt. Det framstår som sannolikt att personen i stället kommer att fortsätta använda det trasiga kortet, vilket inte är lämpligt från ett säkerhetsperspektiv. Till detta kommer att utredningen inte föreslår någon ändring av reglerna om indragning av pass, vilket skulle leda till en omotiverad skillnad mellan hanteringen av bristfälliga pass och bristfälliga statliga identitetskort.

Ett trasigt, utslitet eller obehörigen ändrat identitetskort bör därför inte återkallas. Det är samtidigt, särskilt när det gäller obehörigen ändrade identitetskort, viktigt att det finns en möjlighet för passmyndigheterna att ingripa. En lämplig ordning är att trasiga, utslitna eller obehörigen ändrade identitetskort kan dras in på samma sätt som pass. Reglerna om indragning, exempelvis när det gäller avgiften för ett nytt kort, bör meddelas i förordning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om indragning av ett trasigt, utslitet eller obehörigen ändrat statligt identitetskort. Lagen bör innehålla en upplysningsbestämmelse om detta. Kort som innehåller uppenbara fel-skrivningar kan som utredningen påpekar i förekommande fall återkallas redan på den grunden att en väsentlig uppgift som framgår av kortet är

felaktig eller inte längre gäller (jfr 27 § passförordningen). I denna promemoria bedöms att det inte behöver förtydligas vad som menas med att ett identitetskort är trasigt. Den frågan kan överlämnas till passmyndigheterna och rättstillämpningen i övrigt.

Behövs det ytterligare återkallelsegrunder?

En omständighet som skulle kunna utgöra grund för återkallelse av ett statligt identitetskort är att ett utfärdat identitetskort inte hämtas ut av sökanden inom en viss tid. Om kortet då inte återkallas skulle det kunna hävdas att det finns risk att kortet blir liggande hos den utfärdande myndigheten under hela giltighetstiden, dvs. normalt sett fem år. Det problemet kan dock lösas på ett enklare sätt än genom en återkallelse av identitetskortet. När det gäller pass och nationella identitetskort framgår det av Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd, PMFS 2021:3, att myndigheten ska sända en påminnelse till sökanden om passet eller identitetskortet inte hämtas ut inom skälig tid. Om passet eller identitetskortet inte hämtas inom skälig tid efter denna påminnelse, ska Polismyndigheten makulera och destruera handlingen. Vad som kan vara en skälig tid preciseras i allmänna råd.

Den ordning som framgår av Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd får anses vara enklare och mer ändamålsenlig än att det statliga identitetskortet återkallas. Föreskrifter om makulering kan meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i form av föreskrifter.

En fråga är vad som bör gälla om en utlänning som har fått ett statligt identitetskort i egenskap av folkbokförd i Sverige av någon anledning upphör att vara folkbokförd.

Det kan konstateras att det statliga identitetskort som i dag kan utfärdas till dessa personer är identitetskortet för folkbokförda i Sverige. Det kortet kan inte återkallas på den grunden att innehavaren upphör att vara folkbokförd. Det har inte framkommit att detta skulle ha medfört några särskilda problem eller säkerhetsrisker. Kortet kan återkallas vid vissa fel och vid missbruk och den som inte längre är folkbokförd kan naturligtvis inte få ett nytt identitetskort för folkbokförda i Sverige.

Statliga identitetskort utan funktion som resehandling kommer till stor del att följa samma regler som identitetskort för folkbokförda i Sverige. Statliga identitetskort utan funktion som resehandling kommer inte att kunna användas i stället för pass i samband med resor. Till skillnad från kort med funktion som resehandling, som ska visa innehavarens svenska medborgarskap och återkallas om detta upphör, är korten inte heller avsedda som bevis för att innehavaren fortfarande är folkbokförd i Sverige. Den som behöver kontrollera detta kan göra det direkt mot folkbokföringen. Ett identitetskort utan funktion som resehandling kommer vidare att kunna återkallas om det har utfärdats felaktigt, om någon väsentlig uppgift som framgår av kortet är felaktig och om kortet missbrukas. Det finns mot den bakgrunden inte skäl att föreslå bestämmelser om återkallelse av kortet endast på den grunden att innehavaren inte längre är folkbokförd i Sverige.

Det finns slutligen inte skäl att skilja mellan fall då återkallelse bör vara obligatorisk och fall då återkallelse får men inte måste ske. I de fall som behandlas ovan bör återkallelse vara obligatorisk.

Förfarandet vid återkallelse

Vilken myndighet som bör få besluta om återkallelse av ett statligt id-kort eller en statlig e-legitimation bör regleras på lägre nivå än lag, liksom övriga regler om förfarandet vid återkallelse. För återkallelse av e-legitimationer på grund av säkerhetsskäl bör särskilda regler gälla, se avsnitt 6.5.

5.14 Överklagande och avvikelser från lagen

Promemorians förslag

Passmyndighetens beslut enligt den nya lagen ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten. Beslut enligt lagen ska gälla omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

Regeringen eller Regeringskansliet ska i enskilda fall få besluta om avvikelse från lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, när det behövs på grund av särskilda förhållanden och är till förmån för sökanden eller innehavaren av ett statligt identitetskort.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14)

Id-kortsutredningens förslag stämmer i huvudsak överens med förslaget i promemorian. Enligt utredningen ska avvikelser få medges endast när det gäller statliga identitetskort med funktion som resehandling.

Skälen för förslaget

Överklagande av beslut enligt den nya lagen

Beslut enligt passlagen och förordningen om nationellt identitetskort får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (27 § passlagen och 22 § förordningen om nationellt identitetskort). Samma sak gäller för överklagande av beslut enligt lagen om identitetskort för folkbokförda i Sverige (19 §).

När det nya identitetskortet införs bör motsvarande bestämmelser gälla. Det bör alltså införas en bestämmelse som anger att passmyndighetens beslut enligt den nya lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Besluten bör som huvudregel gälla omedelbart

Beslut som enligt förordningen om nationellt identitetskort meddelas av en passmyndighet gäller omedelbart. Beslut enligt passlagen och lagen om identitetskort för folkbokförda i Sverige gäller omedelbart om inte något annat anges i beslutet. Att ett beslut gäller omedelbart innebär att beslutet

får verkställas även om det har överklagats eller om överklagandetiden inte har gått ut.

Det är viktigt att passmyndigheternas beslut om exempelvis återkallelse av ett statligt identitetskort kan verkställas så fort som möjligt. Beslut enligt den nya lagen om statligt identitetskort bör därför, på samma sätt som beslut enligt passlagen och lagen om identitetskort för folkbokförda i Sverige, gälla omedelbart om inte något annat anges i beslutet.

En möjlighet att avvika från regelverket i enskilda fall

Enligt 32 § passlagen får regeringen eller Utrikesdepartementet till förmån för passökande eller passinnehavare medge avvikelse från den lagen när det påkallas av särskilda förhållanden. Enligt förarbetena skulle det exempelvis kunna handla om att utomordentliga förhållanden i en annan stat i vissa fall kan motivera avsteg från lagen (prop. 1977/78:156 s. 60).

Av 29 § passförordningen framgår att Regeringskansliet på motsvarande sätt får besluta om avvikelse från förordningen i enskilda fall, när det på grund av särskilda förhållanden är nödvändigt. Regeringskansliet får också medge avvikelse från förordningen om nationellt identitetskort när det krävs på grund av särskilda förhållanden (24 § i förordningen).

En motsvarande möjlighet att besluta om avvikelse bör finnas när det gäller det statliga identitetskortet. Det kan uppstå situationer då det t.ex. är angeläget att ett identitetskort går att utfärda trots att sökanden inte kan uppfylla de krav som normalt sett gäller. Avvikelser kan då behöva göras både från den nya lagen och från sådana föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Möjligheten att avvika från regelverket bör mot den bakgrunden regleras i lag och inte i förordning, som utredningen föreslår. Avvikelser bör vidare kunna beslutas både i fråga om identitetskort med funktion som resehandling och i fråga om kort utan sådan funktion.

I den nya lagen bör det således, med förebild i 32 § passlagen, anges att regeringen eller Regeringskansliet i enskilda fall får besluta om avvikelse från lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, när det behövs på grund av särskilda förhållanden och är till förmån för sökanden eller innehavaren av ett statligt identitetskort.

5.15 Vissa kontroller av identitetskortet

Promemorians förslag

Passlagen ska ändras så att statliga identitetskort med funktion som resehandling kan användas i stället för pass i samma utsträckning som nationella identitetskort kan i dag. Vid resor till eller från Sverige ska de nya identitetskorten kunna kontrolleras med hjälp av biometri.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14)

Id-kortsutredningens förslag stämmer överens med förslaget i promemorian.

Skälen för förslaget

Användning och kontroll av statliga identitetskort vid resor

I avsnitt 5.5 föreslås att statliga identitetskort med funktion som resehandling ska visa medborgarskap och kunna användas i stället för pass i samband med resor i samma utsträckning som dagens nationella identitetskort. Detta förutsätter vissa ändringar i passlagen.

Enligt 5 § passlagen får en svensk medborgare inte resa ut ur landet utan ett giltigt pass. Detta gäller dock inte den som reser till någon av de stater mot vilka gränskontroll inte genomförs enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna). Kravet på pass gäller inte heller den som reser till en annan stat inom EU och som har med sig ett giltigt identitetskort utfärdat av en passmyndighet, dvs. ett nationellt identitetskort (5 § andra stycket 5). Vid resor till de EU-länder som inte ingår i det s.k. Schengenområdet, exempelvis Irland, kan svenska medborgare alltså använda ett nationellt identitetskort i stället för pass.

Av 5 § passlagen framgår att en svensk medborgare ska ha med sig ett giltigt pass även vid inresa till Sverige från en annan stat. Detta gäller dock inte om det svenska medborgarskapet kan styrkas på något annat sätt, exempelvis genom uppvisande av ett giltigt identitetskort utfärdat av en passmyndighet, dvs. ett nationellt identitetskort (5 § tredje stycket 1). Ett pass behöver heller inte medföras vid resor från stat mot vilken gränskontroll inte genomförs enligt kodexen om Schengengränserna (5 § tredje stycket 2).

Polismyndigheten ska enligt 5 a § passlagen övervaka att reglerna följs. Den som är skyldig att ha med sig pass ska på begäran lämna över detta till en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant eller en tjänsteman vid Kustbevakningen, Tullverket eller Migrationsverket. Han eller hon ska dessutom låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck för kontroll av att ansiktsbilden och fingeravtrycken motsvarar de som finns sparade i passet. Likalydande bestämmelser gäller för den som i stället för pass får ha med sig ett nationellt identitetskort (5 a § tredje stycket).

När det statliga identitetskortet med funktion som resehandling ersätter det nationella identitetskortet bör dessa bestämmelser ändras. De aktuella undantagen från passskyldigheten bör inte längre avse den som medför ett giltigt identitetskort utfärdat av en passmyndighet utan den som har med sig ett giltigt statligt identitetskort med funktion som resehandling. De bestämmelser om biometrisk kontroll som finns i 5 a § tredje stycket bör justeras på motsvarande sätt. I övrigt bör bestämmelserna inte ändras. När en biometrisk kontroll har genomförts bör fingeravtrycken och ansiktsbilden samt de biometriska uppgifter som har tagits fram förstöras på samma sätt som i dag.

Biometrisk kontroll av identitetskort i andra sammanhang

För att en identitetshandling ska kunna kontrolleras med hjälp av biometri krävs det att en ny ansiktsbild eller nya fingeravtryck tas i samband med kontrollen. Ansiktsbilden eller fingeravtrycken kan sedan med hjälp av teknik jämföras med dem som finns sparade i identitetshandlingen. I promemorian föreslås att ett statligt identitetskort med funktion som resehandling ska kunna kontrolleras på detta sätt vid resor till eller från

Sverige. Det föreslås vidare att en motsvarande kontroll ska kunna göras innan ett statligt identitetskort lämnas ut. Sökanden ska då vara skyldig att på begäran låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck för kontroll av att dessa motsvarar dem som finns sparade i kortet (avsnitt 5.12). I avsnitt 9.9.3 föreslås också att ansiktsbilden och fingeravtrycken i ett statligt identitetskort ska kunna jämföras biometriskt med den ansiktsbild och de fingeravtryck som tas vid en ansökan om ett nytt statligt identitetskort eller pass. Detta ska gälla när sökanden legitimerar sig med ett tidigare utfärdat statligt identitetskort.

En fråga som på sikt kan övervägas är om biometriska kontroller av statliga identitetskort bör kunna göras på fler områden. Som exempel kan nämnas förarprov och banktransaktioner. Teoretiskt sett är det tänkbart att fotografi och fingeravtryck skulle kunna få tas i alla situationer då Polismyndigheten får eller ska kontrollera en persons identitet. Uppgifterna skulle sedan kunna jämföras med dem i personens statliga identitetskort.

Det kan konstateras att biometrisk kontroll av detta slag i och för sig gör identifieringen säkrare. Id-kortsutredningen lämnar dock inte förslag om biometrisk kontroll på några andra områden än vid resor till eller från Sverige och i ärenden om statliga identitetskort eller pass. Bestämmelser som innebär att enskilda är skyldiga att låta sig fotograferas eller lämna fingeravtryck, och att biometriska uppgifter sedan får behandlas vid en automatiserad jämförelse med uppgifterna i handlingen, kräver noggranna överväganden på varje enskilt område. När det gäller statliga identitetskort med funktion som resehandling måste sådana bestämmelser också vara förenliga med artikel 11.6 i EU:s id-kortsförordning. Där anges att ansiktsbilder som har lagrats i identitetskort bara får användas i enlighet med unionsrätten och nationell rätt av vederbörligen bemyndigad personal vid behöriga nationella myndigheter, unionsbyråer och privata aktörer i syfte att kontrollera identitetskortets äkthet eller innehavarens identitet genom direkt tillgängliga jämförbara detaljer, när uppvisande av identitetskort krävs enligt lag eller annan författning. För privata aktörers tillgång gäller dessutom ett krav på samtycke från innehavaren, såvida inte tillgång oberoende av samtycke är absolut nödvändigt för de syften som anges i första stycket och föreskrivs i unionsrätten eller nationell rätt, i enlighet med unionens dataskyddslagstiftning. För tillgång till fingeravtryck som lagrats i ett identitetskort gäller strängare villkor (artikel 11.7 i EU:s id-kortsförordning). Endast vederbörligen bemyndigad personal vid behöriga nationella myndigheter och unionsbyråer får ges tillgång till fingeravtryck och dessa får inte lagras när de tagits fram ur handlingen. Dessa villkor är uppfyllda när det gäller kontroll av statliga identitetskort vid resor till eller från Sverige och i ärenden om statliga identitetskort eller pass. Om liknande bestämmelser ska införas på andra områden, krävs det dock överväganden av ett slag som inte låter sig göras inom ramen för denna promemoria. Det kan i sammanhanget noteras att en särskild utredare fått i uppdrag att analysera och lämna förslag som stärker kopplingen mellan fastställd grundidentitet och verifiering av identitet (dir. 2025:22). Syftet är att skapa en effektivare och säkrare process vid verifiering av identitet som utgår från biometriska uppgifter. Förslagen ska bidra till en effektiv, tillförlitlig och ändamålsenlig identitetsförvaltning i Sverige.

6 Den statliga e-legitimationen

6.1 Den statliga e-legitimationen ska finnas på det statliga identitetskortet

Promemorians förslag

Den statliga e-legitimationen ska finnas på det statliga identitetskortet. E-legitimationens utformning ska i övrigt regleras på lägre författningsnivå.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14) och förslaget i propositionen En statlig e-legitimation

Id-kortsutredningens förslag stämmer överens med förslaget i promemorian. Förslaget stämmer delvis överens med förslaget i propositionen En statlig e-legitimation, eftersom e-legitimationen inte placeras på det statliga identitetskortet.

Skälen för förslaget

Den statliga e-legitimationen ska finnas på det statliga identitetskortet

I propositionen En statlig e-legitimation föreslås att det ska vara möjligt att utfärda en statlig e-legitimation som finns på en fysisk identitetshandling utfärdad av staten. Det motsvarar den bedömning som gjordes i betänkandet Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation (SOU 2019:14). Det finns flera skäl som talar för att så bör vara fallet. Att den statliga e-legitimationen tillhandahålls på det statliga identitetskortet kommer troligen innebära att den når en bred krets i samhället. Det finns dessutom ett stort värde i att e-legitimationen uppfattas som den värdehandling den är när den finns på en fysisk identitetshandling. Att så långt som möjligt använda samma process för utfärdande av ett statligt identitetskort och en statlig e-legitimation kommer dessutom att vara både smidigare och billigare för såväl enskilda som det allmänna. Sammanfattningsvis finns det starka skäl för att det statliga identitetskortet redan från början ska vara möjligt att utfärda med en e-legitimation.

Utformningen av och egenskaperna hos den statliga e-legitimationen bör regleras på lägre författningsnivå

I den nämnda propositionen lämnas förslag på under vilka förutsättningar en statlig e-legitimation ska tillhandahållas. I propositionen föreslås att det i lag regleras vem som kan ansöka om en statlig e-legitimation, ansökningsförfarandet och hur personuppgifter får behandlas. När det gäller e-legitimationens utformning och egenskaper innebär förslagen i huvudsak att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska kunna meddela föreskrifter om detta. Så bör vara fallet även för den e-legitimation som ska placeras på det statliga identitetskortet. I lagen bör endast anges att det statliga identitetskortet ska kunna utfärdas med en e-

legitimation. Med tanke på den snabba tekniska utvecklingen bör e-legitimationens utformning och egenskaper i övrigt inte låsas fast i lag.

Utformningen av och egenskaperna hos e-legitimationen på det statliga identitetskortet bör bygga vidare på nuvarande statlig e-legitimation

Den e-legitimation som ska finnas på det statliga identitetskortet bör få motsvarande utformning och egenskaper som den e-legitimation som kommer att utfärdas med stöd av den föreslagna lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering.

Det innebär alltså att e-legitimationen bör finnas på det statliga identitetskortets lagringsmedium och att den ska utfärdas på tillitsnivå hög enligt artikel 8.2 c i EU:s förordning om elektronisk identifiering. Det innebär också att lagringsmediet i det statliga identitetskortet antingen ska vara en certifierad anordning för skapande av kvalificerade elektroniska underskrifter som avses i artikel 3.12 i EU:s förordning om elektronisk identifiering, eller kunna certifieras som en sådan anordning. E-legitimationen ska också innehålla efternamn, förnamn, namn som visas för användaren, och personnummer enligt folkbokföringslagen (1991:481). Eftersom personkretsen i promemorian föreslås utvidgas till personer som tilldelats ett samordningsnummer efter att ha styrkt sin identitet enligt lagen (2022:1697) om samordningsnummer (se avsnitt 5.3) kommer det också vara aktuellt att e-legitimationen i de fallen innehåller information om samordningsnummer också i andra fall än när en svensk medborgare utan personnummer tilldelats ett samordningsnummer.

6.2 Vem som ska få ansöka om en statlig e-legitimation

Promemorians förslag

Den statliga e-legitimationen ska få tillhandahållas efter ansökan till personer som kan ansöka om att få det statliga identitetskortet, dock bara till personer som har fyllt nio år eller som ska göra det under det år när ansökan görs.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14) och förslaget i propositionen En statlig e-legitimation

Id-kortsutredningens förslag stämmer delvis överens med förslaget i promemorian. Utredningen föreslår en annan åldersgräns. Förslaget i propositionen En statlig e-legitimation stämmer delvis överens med förslaget i promemorian. I propositionen föreslås en annan personkrets.

Skälen för förslaget

E-legitimationen ska utfärdas efter ansökan

Som anges ovan kommer den e-legitimation som ska finnas på det statliga identitetskortet att få i princip motsvarande utformning och egenskaper som den e-legitimation som kommer att utfärdas med stöd av den

föreslagna lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering. Eftersom även den e-legitimationen ska kunna finnas på en fysisk id-handling är det lämpligt att välja samma lösning i frågan om det ska krävas en särskild ansökan eller inte för själva e-legitimationen. Det bör alltså krävas att den som ansöker om ett identitetskort också ansöker om en e-legitimation för att kortet ska utfärdas med det. Sannolikt kommer de allra flesta välja att ansöka om identitetskortet och e-legitimationen samtidigt.

E-legitimationen ska kunna utfärdas till personer som är eller ska fylla nio år

I avsnitt 5.3 föreslås att det statliga identitetskortet ska kunna utfärdas till svenska medborgare, utlänningar som är folkbokförda i Sverige enligt folkbokföringslagen (1991:481), utlänningar som tilldelats ett s.k. immunitetsnummer och utlänningar som efter att ha styrkt sin identitet har tilldelats ett samordningsnummer enligt lagen (2022:1697) om samordningsnummer, och numret inte är förklarat vilande. I propositionen En statlig e-legitimation föreslås dock att en e-legitimation bara ska kunna utfärdas till den som är eller ska fylla nio år det år som ansökan görs. Motsvarande bör gälla nu när e-legitimationen ska finnas på det statliga identitetskortet. Yngre barn kommer alltså att kunna ansöka om ett statligt identitetskort utan e-legitimation till och med det år då de fyller åtta år.

6.3 Hur en ansökan om en statlig e-legitimation görs

Promemorians förslag

Bestämmelserna om ansökan om statligt identitetskort ska även gälla för en ansökan om en statlig e-legitimation.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14) och förslaget i propositionen En statlig e-legitimation

Id-kortsutredningens förslag stämmer överens med förslaget i promemorian. Förslaget i propositionen En statlig e-legitimation stämmer inte överens med förslaget i promemorian eftersom det i den propositionen inte föreslås något statligt identitetskort.

Skälen för förslaget

Bestämmelserna om ansökan om statligt identitetskort ska även gälla för en ansökan om en statlig e-legitimation

I propositionen En statlig e-legitimation föreslås hur ansökningsprocessen för den statliga e-legitimationen ska utformas. Ansökningsprocessen har i stora delar utformats med utgångspunkt i id-kortsutredningens förslag, som alltså ligger till grund även för förslagen i den här promemorian. Eftersom e-legitimationen ska finnas på det statliga identitetskortet finns det inget behov av att ha två separata regelverk för respektive ansökningsprocess. Som utgångspunkt bör därför bestämmelserna om

ansökan för det statliga identitetskortet gälla även för en ansökan om en statlig e-legitimation. Särskilda regler för den senare ansökan bör endast införas om det finns ett tydligt behov kopplat till just e-legitimationen.

Att samma regler gäller innebär följande

Förslagen om ansökningsprocessen i avsnitt 5 innebär sammanfattningsvis följande. Den som söker om ett statligt identitetskort ska inställa sig personligen. Om sökanden är under arton år ska sökandens vårdnadshavare medge att identitetskortet utfärdas, om det inte finns synnerliga skäl för att ändå utfärda kortet. Sökanden ska vid personlig inställelse låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck. Sökanden ska styrka sin identitet och övriga personuppgifter som krävs för att ett statligt identitetskort ska kunna utfärdas. Vid ansökan om ett identitetskort med funktion som resehandling ska sökanden även styrka sitt medborgarskap. Sökanden ska vid personlig inställelse låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck. Om sökanden styrker sin identitet med hjälp av en handling som innehåller ansiktsbild eller fingeravtryck, får passmyndigheten kontrollera att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som tas vid ansökan. En ansökan om ett statligt identitetskort ska avslås om de krav som framgår av den föreslagna lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen inte är uppfyllda och sökanden inte har följt en uppmaning att rätta till bristen.

Passmyndighetens beslut enligt den nya lagen ska vidare få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten. Beslut enligt lagen ska gälla omedelbart, om inte något annat anges i beslutet. Regeringen eller Regeringskansliet ska i enskilda fall få besluta om avvikelser från lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, när det behövs på grund av särskilda förhållanden och är till förmån för sökanden eller innehavaren av ett statligt identitetskort.

Samma krav föreslås gälla vid ansökan om en statlig e-legitimation. Om det finns förutsättningar att utfärda ett statligt identitetskort kommer det alltså även finnas förutsättningar att utfärda en statlig e-legitimation. Om en ansökan om ett statligt identitetskort med en e-legitimation bifalls ska alltså identitetskortet lämnas ut till sökanden. Därefter kommer själva e-legitimationen att behöva aktiveras. Hur det ska gå till rent praktiskt kommer att vara en fråga för Polismyndigheten och behöver inte regleras i lag.

Särskilt om ansökningar genom bud

En ansökan om ett identitetskort utan funktion som resehandling får – utöver vad som framgår ovan – göras genom bud, om sökanden på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning är förhindrad att inställa sig personligen (se avsnitt 5.8). Frågan är om denna möjlighet även ska finnas för en ansökan om statlig e-legitimation.

I id-kortsutredningen gjordes bedömningen att det även skulle vara möjligt att ansöka om en e-legitimation genom bud. Utredningen bedömde att det var av stor vikt att staten tar ansvar för att se till att de som har behov av det ska kunna få en statlig e-legitimation utfärdad och att det

sannolikt var så att personer som på grund av svårigheter att röra sig utanför hemmet eller vårdinrättningen har störst behov att ta del av samhällets tjänster digitalt med hjälp av e-legitimation. Enligt utredningen kunde det t.ex. gälla beställning av medicin och andra varor på internet, bankärenden eller ärenden hos Försäkringskassan och Skatteverket. Även med beaktande av att de personer det nu är fråga om inte själva skulle inställa sig hos den utfärdande myndigheten bedömde utredningen att det föreslagna budförfarandet uppnådde en sådan säkerhet att ett statligt identitetskort med e-legitimation skulle kunna utfärdas.

I betänkandet En säker och tillgänglig statlig e-legitimation (SOU 2023:61) gjordes däremot bedömningen att det för närvarande inte ska vara möjligt att ansöka om en statlig e-legitimation genom bud. Det avgörande skälet angavs vara att den statliga e-legitimationen till en början inte kommer att utfärdas på någon befintlig statlig fysisk identitetshandling och att det därmed inte blir aktuellt med en gemensam identifieringsprocess för statliga fysiska och elektroniska identitetshandlingar. Det ansågs därför oförenligt med kraven enligt EU:s förordning om elektronisk identifiering att tillåta budansökningar för den föreslagna e-legitimationen. I propositionen En statlig e-legitimation föreslås inte något budförfarande.

Förslagen i denna promemoria innebär att e-legitimationen kommer att finnas på en fysisk identitetshandling och att ansökningsprocessen ska vara densamma för själva identitetshandlingen och e-legitimationen. De skäl som enligt id-kortsutredningen talade för att även ansökningar om att få en e-legitimation borde kunna ske genom bud finns fortfarande och har om något blivit än starkare i takt med samhällets tilltagande digitalisering. I och med att samma regler kommer att gälla för den fysiska identitetshandlingen och e-legitimationen bedöms ett budförfarande även som förenligt med EU:s förordning om elektronisk identifiering. Budförfarandet är restriktivt utformat och kommer endast att omfatta personer som i princip helt saknar möjlighet att inställa sig personligen hos en passmyndighet. Det kommer dessutom inte att omfatta personer med samordningsnummer. Eftersom budet kommer att inställa sig personligen i samband med att ansökan lämnas in kommer dennes identitet att kontrolleras. Sökandens identitet kontrolleras bl.a. genom granskning av den identitetshandling som budet visar upp och de handlingar som bifogas ansökan. Sammantaget bedöms förfarandet därför vara tillräckligt säkert även för utfärdande av en e-legitimation.

Ansökningar som görs hos utlandsmyndigheterna

Utlandsmyndigheter är i dag passmyndigheter. Eftersom utlandsmyndigheterna kommer att kunna utfärda det statliga identitetskortet till medborgare kommer de också att handlägga ansökningar om en e-legitimation. Någon särreglering i detta avseende behövs alltså inte. Däremot finns det skäl att i vissa delar dela upp ansvaret för den personuppgiftsbehandling som förslagen ger upphov till och hur återkallelser och spärr av e-legitimationen ska hanteras, se vidare avsnitt 6.5 och 9.

6.4 Giltighetstiden för e-legitimationen ska motsvara identitetskortet

Promemorians förslag

Giltighetstiden för den statliga e-legitimationen ska motsvara den som gäller för det statliga identitetskortet, dvs. fem år som huvudregel och tre år om personen som ansöker är under 12 år.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14) och förslaget i propositionen En statlig e-legitimation

Id-kortsutredningens förslag stämmer överens med förslaget i promemorian. Förslaget i propositionen En statlig e-legitimation stämmer överens med förslaget i promemorian.

Skälen för förslaget

I id-kortsutredningen föreslås att giltighetstiden för ett statligt id-kort skulle vara fem år och att e-legitimationen på kortet skulle ha motsvarande giltighetstid. Det stämmer också överens med förslaget i propositionen En statlig e-legitimation. Det är självklart att en ordning där giltighetstiden för den fysiska handlingen och e-legitimationen inte stämmer överens inte är önskvärd. Av det skälet bör giltighetstiden för statliga e-legitimationer som utfärdats till personer under 12 år begränsas till tre år om de utfärdas på ett fysiskt id-kort. Dessa skäl gör sig alltså gällande och en kortare giltighetstid för e-legitimationen bör alltså, precis som för det statliga identitetskortet, gälla om den som ansöker om en statlig e-legitimation är under 12 år.

På samma sätt som för det fysiska statliga identitetskortet kan begränsningar av giltighetstiden göras bara i särskilt angivna fall, exempelvis på grund av ett tillfälligt hinder mot att ta fingeravtryck (se avsnitt 5.10). Begränsningar av giltigheten för det fysiska id-kortet bör gälla även för den statliga e-legitimationen.

6.5 Återkallelse och tillfällig spärr av enbart e-legitimationen

Promemorians förslag

Grunderna för återkallelse av det statliga identitetskortet ska gälla även för återkallelse av den statliga e-legitimationen. Det ska även vara möjligt för innehavaren att begära att endast e-legitimationen återkallas. Om innehavaren är under 18 år ska vårdnadshavarens medgivande krävas om det inte finns synnerliga skäl.

En e-legitimation ska därutöver återkallas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Om det med hänsyn till omständigheterna kan antas vara tillräckligt får e-legitimationen i stället spärras tillfälligt. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om den tillfälliga spärr.

Endast Polismyndigheten ska få pröva frågor om återkallelse av e-legitimation och tillfällig spärr på grund av säkerhetsskäl.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14) och förslaget i propositionen En statlig e-legitimation

Id-kortsutredningens förslag stämmer överens med förslaget i promemorian. Förslaget i propositionen En statlig e-legitimation stämmer i huvudsak överens med förslaget i promemorian.

Skälen för förslaget

Behovet av att återkalla e-legitimationen torde oftast sammanfalla med behovet av att återkalla det fysiska id-kortet. Eftersom det inte kommer att vara möjligt att inneha en statlig e-legitimation utan att samtidigt ha ett giltigt statligt identitetskort, bör grunderna för återkallelse av det statliga identitetskortet gälla även för återkallelse av den statliga e-legitimationen. Det innebär att e-legitimationen kommer att upphöra att gälla om det statliga identitetskortet återkallas. Rent praktiskt innebär det att e-legitimationen kommer att spärras om det statliga identitetskortet återkallas. Detsamma gäller förstås om giltighetstiden för kortet och e-legitimationen har upphört. Detta behöver dock inte anges särskilt i lagen. Att grunderna gäller även för återkallelse av den statliga e-legitimationen innebär vidare att det, om det skulle finnas någon omständighet för återkallelse som endast är giltig i förhållande till e-legitimationen, också är möjligt att endast återkalla den utan att identitetskortet återkallas. Så skulle kunna vara fallet t.ex. om en e-legitimation felaktigt utfärdats till någon som inte uppfyller ålderskraven.

Eftersom e-legitimationen kommer att kräva en egen ansökan bör det även vara möjligt för innehavaren att endast begära att e-legitimationen ska återkallas. Om innehavaren är under 18 år bör detta kräva vårdnadshavarnas medgivande, om det inte finns synnerliga skäl.

Utöver de återkallelsegrunder som gäller för det fysiska id-kortet kan det finnas situationer då en säkerhetsrisk upptäcks som enbart påverkar e-legitimationen och inte det fysiska kortet. Det kan t.ex. röra situationer med bedräglig användning av e-legitimationen som rör ett stort antal användare. Det kan också vara fråga om att en enskild e-legitimation används på ett sätt som gör att misstanke om bedräglig användning uppstår. Sådana säkerhetsrisker innebär inte nödvändigtvis att existensen av det fysiska id-kortet behöver ifrågasättas, särskilt om misstanken rör att det är innehavaren själv som agerar bedrägligt. Det finns därför ett behov av en särskild grund för återkallelse som enbart gäller den statliga e-legitimationen. Den statliga e-legitimationen bör därför kunna återkallas utan att den fysiska handlingen återkallas om säkerhetsskäl påkallar det. I så fall bör alltså det fysiska identitetskortet få användas trots att e-legitimationen är återkallad och spärrad.

Återkallelse av en e-legitimation är en ingripande åtgärd. Om handlingen återkallas innebär det att den enskilde på nytt behöver ansöka om ett statligt identitetskort med e-legitimation och betala en ansökningsavgift på nytt. Det kan ifrågasättas om det är rimligt i alla situationer. På samma sätt som det fungerar med telefoner och angivande

av en SIM-kod skulle det kunna vara rimligt att tillfälligt spärra användningen av e-legitimationen om t.ex. en felaktig kod slås in för många gånger. Att fel kod slås in skulle i och för sig kunna tyda på att någon annan än den som handlingen är utställd till försöker att använda e-legitimationen. I sådana fall skulle även det fysiska identitetskortet kunna återkallas. Samtidigt kommer det nog oftast vara så att det är innehavaren som själv slår in fel kod. Det framstår då – både för den enskilde och för myndigheten – som rimligt att användandet av e-legitimationen tillfälligt spärras och att innehavaren med hjälp av t.ex. en kod eller personligt besök hos Polismyndigheten kan låsa upp e-legitimationen, utan att ansöka om handlingen på nytt. Om det med hänsyn till omständigheterna kan antas vara tillräckligt bör därför en e-legitimation i stället få spärras tillfälligt. En sådan tillfällig spärr bör kunna meddelas både när det kan antas att det av säkerhetsskäl är tillräckligt att e-legitimationen tillfälligt spärras och när det i och för sig finns skäl att tro att en återkallelse bör ske men det kan finnas skäl att utreda frågan ytterligare, t.ex. om uppgifterna om bedrägligt beteende kommer från någon utomstående. Vikten av att kunna agera snabbt vid misstänkt beteende talar även för att det ska vara möjligt att spärra e-legitimationen tillfälligt utan fullständigt underlag. I sådana fall bör det ofta vara möjligt att fatta beslut utan att parten underrättas i förväg (jfr 25 § första stycket 3 förvaltningslagen [2017:900]).

Hur aktiveringen av en e-legitimation som tillfälligt spärrats praktiskt ska gå till bör regleras på lägre nivå än lag. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör därför få möjlighet att meddela föreskrifter om den tillfälliga spärren.

Det är framför allt Polismyndigheten, som hanterar e-legitimationens tekniska lösning, som kommer att ha förutsättningar att upptäcka omständigheter som talar för att e-legitimationen ska återkallas eller tillfälligt spärras på grund av säkerhetsskäl. Endast Polismyndigheten bör därför få fatta sådana beslut. Utlandsmyndigheterna bör således inte besluta i dessa ärenden, till skillnad från övriga återkallelsegrunder (se avsnitt 5.13).

6.6 Användning av den statliga e-legitimationen

Promemorians förslag

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om användningen av den statliga e-legitimationen.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14) och förslaget i propositionen En statlig e-legitimation

Id-kortsutredningens förslag stämmer överens med förslaget i promemorian. Förslaget i propositionen En statlig e-legitimation stämmer överens med förslaget i promemorian.

Skälen för förslaget

Som utvecklas i propositionen En statlig e-legitimation kan det finnas behov av att kunna meddela föreskrifter om villkor avseende i vilka situationer eller hos vilka aktörer den statliga e-legitimationen ska kunna användas. Som exempel kan det finnas skäl att ställa upp vissa krav för att en aktör ska få använda identifiering med den statliga e-legitimationen i sin digitala tjänst. Sådana villkor kan exempelvis behövas för att säkerställa att den statliga e-legitimationen inte används i oseriösa sammanhang. Ett annat tänkbart villkor för ökad säkerhet kan vara kontroll av biometriska uppgifter i samband med id-växling – dvs. att e-legitimationen används för att få tillgång till en annan identitetshandling, t.ex. en privat e-legitimation – eller vid betalningstransaktioner över visst belopp.

Likaså kan det finnas ett behov att uppställa aktsamhetskrav på innehavare av en statlig e-legitimation, motsvarande de som enligt avtal gäller för befintliga e-legitimationer. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör därför kunna meddela föreskrifter om villkor för användningen av den statliga e-legitimationen.

6.7 Krav på att godta verifiering med vissa e-legitimationer

Promemorians förslag

Kravet i den föreslagna lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering på att erkänna identifiering med vissa medel för elektronisk identifiering som gäller för offentliga aktörer och vissa aktörer som bedriver offentligfinansierad verksamhet inom skola och vård ska i stället tas in i lagen om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14) och förslaget i propositionen En statlig e-legitimation

Id-kortsutredningens förslag stämmer inte överens med förslaget i promemorian. Utredningen föreslår inte att det i vissa fall ska vara obligatoriskt att godta identifiering med vissa medel för elektronisk identifiering som ingår i ett auktorisationssystem. Förslaget i propositionen En statlig e-legitimation stämmer överens med förslaget i promemorian.

Skälen för förslaget

I propositionen En statlig e-legitimation föreslås ett krav på att statliga myndigheter och andra offentliga aktörer, bl.a. de som bedriver offentligfinansierad skol- och vårdverksamhet, ska godta vissa medel för elektronisk identifiering för identifiering i en nättjänst. Detta bör fortsatt gälla. När ett medel för elektronisk identifiering krävs för att få tillgång till en nättjänst som tillhandahålls av en offentlig aktör, och tjänsten helt eller delvis riktar sig till privatpersoner, ska medel som tillhandahålls inom

ramen för ett auktorisationssystem i enlighet med lagen (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post erkänns för autentisering för tjänsten. Kravet gäller endast om tillitsnivån för medlet för elektronisk identifiering motsvarar en tillitsnivå som är lika hög eller högre än den tillitsnivå som den offentliga aktören kräver för åtkomst till nättjänsten. Kravet gäller för i huvudsak statliga myndigheter, kommuner, regioner och sammanslutningar av dessa aktörer samt aktörer som yrkesmässigt bedriver verksamhet som till någon del är offentligt finansierad inom skola, hälso- och sjukvård, tandvård, socialtjänst och vissa andra verksamheter (se närmare 1 kap. 4 § i den föreslagna lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering).

7 Avgift för det statliga identitetskortet

Promemorians förslag

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att en avgift ska tas ut vid ansökan om ett statligt identitetskort.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14) och förslaget i propositionen En statlig e-legitimation

Id-kortsutredningens förslag stämmer i huvudsak överens med förslaget i promemorian. Utredningen föreslår inget bemyndigande i lag. Förslaget stämmer inte överens med förslaget i propositionen En statlig e-legitimation, eftersom e-legitimationen inte placeras på det statliga identitetskortet.

Skälen för förslaget

I likhet med vad som gäller för befintliga statliga identitetshandlingar bör det införas en bestämmelse om att en avgift ska betalas vid ansökning om det statliga identitetskortet och den statliga e-legitimationen samt en hänvisning till bestämmelserna i 11–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191). Avgiften bör vara en och samma oavsett om sökanden väljer bort att ansöka om en e-legitimation.

Id-kortsutredningen föreslår inte något bemyndigande som gör det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om ansökningsavgift. Det finns sedan tidigare ett generellt riksdagsbemyndigande för vissa ansöknings- och expeditionsavgifter, däribland pass. Föreskrifterna har meddelats i form av ett beslut (prop. 1989/90:138, bet. 1989/90:FiU38, rskr. 1989/90:289, se också SOU 2007:96 och sammanställningen i bilagan). Ändringar i regeringsformen som trädde i kraft den 1 januari 2011 innebär dock att bemyndiganden att meddela föreskrifter numera måste tas in i lag eller förordning (8 kap. 1 § andra stycket regeringsformen). Bemyndigandet bör därför, till skillnad från vad som gäller för pass, tas in i den nya lagen om statligt identitetskort.

8 Passlagstiftningen behöver moderniseras

Vissa av de bestämmelser som föreslås när det gäller statliga identitetskort saknar motsvarighet när det gäller pass. Det handlar framför allt vilka kontrollåtgärder som kan vidtas innan passet lämnas ut och när ett pass ska återkallas. För att höja passets säkerhetsnivå ytterligare och samordna regelverken om pass och statliga identitetskort föreslås därför i promemorian vissa ändringar i passlagen.

8.1 Hur identiteten ska styrkas vid ansökan om pass

Promemorians bedömning

Kravet på att den som ansöker om pass ska inställa sig personligen och styrka sin identitet ska fortsatt regleras i passlagen. Bestämmelser om vilka handlingar och andra identifieringssätt som godtas ska i likhet med i dag regleras på lägre författningsnivå.

Id-kortsutredningens bedömning (SOU 2019:14)

Id-kortsutredningens förslag stämmer inte överens med bedömningen i promemorian. I id-kortsutredningen föreslås att identiteten ska styrkas med en statlig identitetshandling.

Skälen för förslaget

I 6 § första stycket passlagen anges att den som ansöker om ett pass är skyldig att inställa sig personligen. Den som ansöker om ett pass är vidare skyldig att styrka sin identitet enligt 6 § andra stycket 2 passlagen. På vilket sätt identiteten ska styrkas framgår dock inte av lagen. I passförordningen anges att identiteten ska styrkas på ett tillförlitligt sätt, men konkreta bestämmelser om vilka handlingar och andra identifieringssätt som godtas finns först i Polismyndighetens och Regeringskansliets föreskrifter och allmänna råd.

Passmyndigheterna ska utfärda både statliga identitetskort och pass. Det kan antas att många personer kommer att ansöka om båda handlingarna på samma gång och att ärendena kommer att handläggas av samma personal. Det är mot den bakgrunden en fördel om passlagen och den nya lagen om statligt identitetskort är så lika varandra som möjligt, både språkligt sett och när det gäller de materiella bestämmelserna om handläggningen.

När det gäller statliga identitetskort behandlas frågan om personlig inställelse i avsnitt 5.8. Där anges att bestämmelsen innebär att sökanden ska träffa myndighetens personal men att detta inte nödvändigtvis behöver ske i passmyndighetens lokaler. Bestämmelsen i 6 § första stycket passlagen bör formuleras på samma sätt som motsvarande bestämmelse i lagen om statligt identitetskort och ha samma innebörd.

I promemorian föreslås att den som ansöker om ett statligt identitetskort eller ett pass i fortsättningen som huvudregel ska vara skyldig att styrka sin identitet.

8.2 Nya regler om utlämnande av pass

Promemorians förslag

Bestämmelsen om att ett pass ska lämnas ut till sökanden personligen ska flyttas från passförordningen till passlagen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att pass får lämnas ut även på andra sätt.

Innan ett pass lämnas ut ska sökanden vara skyldig att på begäran styrka sin identitet och låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck för kontroll av att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som finns sparade i passet.

Om ett pass tidigare har utfärdats för sökanden och det inte har förstörts, kommit bort eller makulerats, ska det ges in till passmyndigheten för makulering innan det nya passet lämnas ut.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14)

Id-kortsutredningens förslag stämmer i huvudsak överens med förslaget i promemorian. Utredningen föreslår att fler bestämmelser om utlämnande ska regleras i lag i stället för i förordning.

Skälen för förslaget

Sökanden är enligt 6 § andra stycket 1 passlagen skyldig att låta passmyndigheten ta sökandens fingeravtryck och en bild i digitalt format av sökandens ansikte. Sökandens tidigare pass ska enligt 6 § fjärde stycket passlagen ges in till passmyndigheten redan i samband med ansökan om ett nytt pass, om det inte finns särskilda skäl. Om sökanden av särskilda skäl behöver det tidigare passet under handläggningstiden, kan det enligt 1 § andra stycket 1 passförordningen ges in i samband med att det nya passet lämnas ut. Av 21 § passförordningen framgår att ett pass så snart som möjligt efter utfärdandet ska lämnas ut till sökanden personligen. När ett pass ska lämnas ut av en passmyndighet utomlands kan myndigheten medge att det sker hos ett ombud för myndigheten.

I 6 § andra stycket 1 passlagen används uttrycket en bild i digitalt format av sökandens ansikte. Samma uttryck används i 5 a § passlagen som reglerar olika slags skyldigheter för den som ska medföra pass och identitetskort enligt 5 § samma lag. I den nya lagen om statligt identitetskort föreslås att det teknikneutrala och enklare ordet ansiktsbild ska användas. De angivna bestämmelserna i passlagen bör ändras så att samma ord används där.

När det gäller statliga identitetskort föreslås särskilda regler som gör det möjligt att vid behov kontrollera sökandens identitet på nytt i samband med utlämnandet (avsnitt 5.12). Dessa kontrollmöjligheter bör finnas även vid utlämnande av pass. På samma sätt som när det gäller ett statligt

identitetskort bör det vidare räcka att sökanden ger in sitt tidigare pass för makulering innan det nya lämnas ut. Det tidigare passet bör dock, liksom när det gäller statliga identitetskort, lämnas in oavsett om det fortfarande är giltigt eller inte. På så sätt kan man minska antalet pass, giltiga eller ogiltiga, som är i omlopp i samhället.

För att åstadkomma en tydlig reglering som motsvarar den för statliga identitetskort föreslås i promemorian att passförordningens bestämmelse om att ett pass ska lämnas ut till sökanden personligen flyttas till passlagen. Bestämmelsen bör formuleras på samma sätt som i den föreslagna lagen om statligt identitetskort. Möjligheten för en passmyndighet utomlands att lämna ut ett pass genom ett ombud för myndigheten bör finnas kvar men bör inte regleras i lag. Det kan på sikt finnas skäl att reglera även andra undantag i förordning, t.ex. för att möjliggöra förenklingar och effektiviseringar. Bestämmelsen om att ett pass ska lämnas ut till sökanden genom att denne inställer sig personligen bör därför kompletteras med en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag. Att ett pass ska lämnas ut så snart som möjligt efter utfärdandet är självklart och behöver inte anges i lag eller förordning.

För att kontrollmöjligheterna vid utlämnandet ska vara desamma som när ett statligt identitetskort lämnas ut bör passlagen kompletteras med en bestämmelse om att sökanden innan passet lämnas ut på begäran ska styrka sin identitet och låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck för kontroll av att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som finns sparade i passet. Regler om hur sökanden på begäran ska styrka sin identitet i detta skede, exempelvis vilka identitetshandlingar som ska godtas, kan meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer och behöver inte tas in i lag.

Slutligen bör passlagens bestämmelse om när ett tidigare pass ska ges in av den som ansöker om ett nytt som framgått ändras. Om ett pass tidigare har utfärdats för sökanden och det inte har förstörts, kommit bort eller redan makulerats, bör det ges in till passmyndigheten för makulering innan det nya passet lämnas ut.

8.3 Nya grunder för återkallelse av pass

Promemorians förslag

Ett pass ska återkallas om någon väsentlig uppgift som framgår av passet är felaktig eller inte längre gäller.

Det ska inte längre krävas att en passinnehavare som är efterlyst och omedelbart ska omhändertas uppehåller sig utomlands för att dennes pass ska återkallas.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14)

Id-kortsutredningens förslag stämmer delvis överens med förslaget i promemorian. Utredningens förslag har en annan språklig utformning.

Utredningen föreslår inte att det inte längre ska ställas upp ett krav på utomlandsvistelse för att en efterlyst persons pass ska få återkallas.

Skälen för förslaget

Ett pass ska återkallas när en väsentlig uppgift är felaktig eller inte gäller

När ett pass ska återkallas framgår av 12 och 12 a §§ passlagen. Eftersom pass bara utfärdas till svenska medborgare ska ett pass återkallas bl.a. om innehavaren har förlorat eller efter ansökan befriats från sitt svenska medborgarskap (12 § första stycket 1).

När det gäller statliga identitetskort föreslås i promemorian att återkallelse ska ske om någon väsentlig uppgift som framgår av kortet är felaktig eller inte längre gäller (avsnitt 5.13). Ett statligt identitetskort med funktion som resehandling ska därmed återkallas om innehavaren har förlorat eller efter ansökan befriats från sitt svenska medborgarskap, eftersom en uppgift om medborgarskapet finns på kortet. Återkallelsegrunden är dock vidare än så och kan omfatta även fall då innehavaren t.ex. har bytt namn eller fått ett nytt personnummer.

I likhet med id-kortsutredningen görs i promemorian bedömningen att även ett pass bör återkallas inte bara när innehavarens svenska medborgarskap upphör utan också när andra väsentliga uppgifter som framgår av passet är felaktiga eller inte längre gäller. Det är lika viktigt att det går att lita på personuppgifterna på ett pass som på personuppgifterna på ett statligt identitetskort. Den grund för återkallelse som i dag framgår av 12 § första stycket 1 passlagen bör därför ändras så att ett pass ska återkallas om någon väsentlig uppgift som framgår av passet är felaktig eller inte längre gäller, oavsett om uppgiften avser innehavarens medborgarskap eller något annat av betydelse.

Utredningen föreslår att en annan bestämmelse i passlagen, 7 § 1, ska förtydligas. Där framgår att en passansökan ska avslås om de bestämmelser som enligt 6 § gäller för en ansökan inte har iakttagits och sökanden inte har följt en uppmaning att avhjälpa bristen. Utredningen anser att det bör framgå att en ansökan ska avslås också om föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen inte har iakttagits. Det kan konstateras att passlagens bestämmelser om när en passansökan ska avslås har utformats mot bakgrund av den grundlagsskyddade rätten att lämna landet och att begränsningar av den rätten meddelas i lag (prop. 1977/78:156 s. 10 och 15). Bestämmelsen bör därför inte ändras.

Det ska vara lättare att återkalla ett pass för den som är efterlyst och omedelbart ska omhändertas

Enligt 2 kap. 7 § första stycket regeringsformen får ingen svensk medborgare landsförvisas eller hindras att resa in i riket. Det är fråga om ett absolut förbud. Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är vidare den som är svensk medborgare tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Skyddet för rörelsefriheten kan begränsas men bara genom lag och i så fall endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, under förutsättning att begränsningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har

föranlett den (2 kap. 20–21 §§ regeringsformen). Rätten att inte utvisas ur sitt eget medborgarskapsland och rätten att resa in i och få lämna detta land skyddas också i Europakonventionen (artikel 2 och 3 i fjärde tilläggsprotokollet).

De ovan beskrivna rättigheterna har samband med passlagens reglering om bl.a. återkallelse av pass. Enligt passlagen har svenska medborgare som utgångspunkt rätt att få ett pass. Som huvudregel måste även svenska medborgare visa upp ett pass vid in- och utresa till och från Sverige. Föresattningarna att neka en passansökan eller återkalla ett utfärdat pass kan alltså påverka möjligheterna att resa till och från Sverige, vilket behöver beaktas när ändringar i dessa regler övervägs.

Enligt 12 § 3 passlagen får ett pass återkallas om en passinnehavare, som är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas. I rapporten Förstärkt internationellt samarbete mot organiserad brottslighet (Polismyndigheten, A649.439/2024,) förs det fram att regeln försvårar arbetet mot organiserad brottslighet och mot internationellt efterlysta personer. Bestämmelsen förutsätter nämligen att Polismyndigheten på något sätt kan belägga att innehavaren befinner sig utomlands för att passet ska återkallas. Det gör att det inte är möjligt att återkalla ett pass för en efterlyst person i syfte att hindra att denne lämnar Sverige. Det i sin tur medför att det inte är möjligt att lägga in en spärr i Schengens informationssystem (SIS). Om en efterlyst persons pass i stället skulle kunna återkallas oavsett vad som är känt om var denne befinner sig skulle det underlätta brottsbekämpande myndigheters arbete på flera sätt. Det skulle kunna försvåra för internationellt efterlysta personer att lämna Sverige och begränsa möjligheterna att resa mellan tredje länder. Om det vid en utländsk passkontroll upptäcks att innehavarens pass är återkallat kan det vidare leda till att svenska myndigheter informeras eller att personen avvisas till Sverige eller något annat land i Schengen.

Det finns alltså starka skäl för att ändra nuvarande ordningen. De skälen får anses väga betydligt tyngre än passinnehavarens intresse av att få ha kvar sitt pass när denne är efterlyst och ska omhändertas, och det oavsett var denne befinner sig. Bestämmelsen i passlagen bör därför ändras så att det inte längre krävs att en passinnehavare som är efterlyst och omedelbart ska omhändertas uppehåller sig utomlands för att dennes pass ska återkallas. Att en person är efterlyst bör dock inte per automatik leda till att dennes pass återkallas. Så bör endast ske om en återkallelse av passet skulle underlätta omhändertagandet av personen, t.ex. för att det finns indikationer på att personen är på väg att lämna landet. Detta bör komma till uttryck i lagen.

9 Pass- och identitetskortsdatalagen

9.1 En pass- och identitetskortsdatalag införs

Promemorians förslag

En pass- och identitetskortsdatalag införs. Lagen ska reglera hur personuppgifter får behandlas i pass- och identitetskortsverksamheten, inklusive verksamheten med en statlig e-legitimation.

Bestämmelserna i den nya lagen ska komplettera EU:s dataskyddsförordning. Vid behandling av personuppgifter enligt lagen ska dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dataskyddslagen gälla, om inte annat följer av den nya lagen eller av föreskrifter som har meddelats i anslutning till den.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag

Promemorian Passdatalags förslag stämmer delvis överens med förslaget i denna promemoria. I promemorian föreslås endast en passdatalag. Varken id-kortsutredningens förslag eller propositionen En statlig e-legitimations förslag stämmer överens med förslaget i denna promemoria. Varken i utredningen eller propositionen föreslås en pass- och identitetskortsdatalag.

Skälen för förslaget

Vilken rättslig grund kommer personuppgiftsbehandlingen att ha?

EU:s dataskyddsförordning är tillämplig när passmyndigheterna och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) behandlar personuppgifter i verksamhet med pass. Förordningen kommer även att vara tillämplig på personuppgiftsbehandlingen i verksamheten med det statliga identitetskortet.

Enligt EU:s dataskyddsförordning ska varje personuppgiftsbehandling vila på en rättslig grund. De rättsliga grunderna räknas upp i artikel 6.1 i förordningen. I artikel 6.1 e anges att behandling av personuppgifter är laglig om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Uppgiften eller myndighetsutövningen ska enligt artikel 6.3 vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten. Enligt 2 kap. 2 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 e bl.a. om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning. Personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e också om behandlingen är nödvändig som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

Behandlingen av personuppgifter i verksamhet med pass och det statliga identitetskortet är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Det gäller både den behandling som utförs inom ramen för enskilda ärenden och den som sker i Polismyndighetens register. Handläggningen av dessa ärenden innefattar vidare myndighetsutövning och behandlingen är därför nödvändig även som ett led i myndighetsutövning.

I några fall kan myndigheternas personuppgiftsbehandling ha stöd även i artikel 6.1 c, där det anges att behandling är laglig om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Detta kan vara fallet t.ex. när personuppgifter lämnas ut enligt offentlighetsprincipen. Skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar har nämligen betraktats som en rättslig skyldighet.

Den behandling av personuppgifter som passmyndigheterna och Utrikesdepartementet utför i verksamheten med pass och det statliga identitetskortet har sammanfattningsvis rättslig grund enligt artikel 6.1 c och e i dataskyddsförordningen.

Bör en särskild registerförfattning införas?

Passregistret innehåller information om en stor del av Sveriges befolkning. Det handlar om namn och personnummer men också om ansiktsbilder och andra uppgifter. Registret är trots detta inte närmare reglerat. Det finns inte någon särskild registerförfattning som anger vad registret får innehålla, hur informationen i registret får användas eller hur länge den får bevaras. Det finns inte heller i övrigt några närmare bestämmelser på nationell nivå om hur personuppgifter får behandlas inom ramen för passverksamheten. Passlagen och passförordningen innehåller bara några få bestämmelser om behandling av personuppgifter. Av dessa framgår bl.a. att Polismyndigheten ska föra ett passregister och att vissa uppgifter – fingeravtryck och biometriska data – ska förstöras när ett pass har lämnats ut.

Personuppgiftsbehandlingen i passverksamheten omfattas i och för sig av dataskyddsförordningen, men det saknas fortfarande bestämmelser som är anpassade för just passverksamheten. Detta är otillfredsställande inte minst med tanke på hur många personer som är registrerade i passregistret. Även om många av personuppgifterna i passverksamheten framstår som harmlösa behandlas även uppgifter av mer integritetskänsligt slag, som fingeravtryck, ansiktsbilder, biometriska uppgifter och uppgifter om hälsa och brott. Det förekommer vidare att uppgifter i passregistret behandlas för ändamål utanför passverksamheten, bl.a. för brottsbekämpning. Allt detta talar för att det behövs så tydliga och precisa bestämmelser som möjligt för den personuppgiftsbehandling som sker i passverksamheten.

Sammanfattningsvis finns det ett stort behov av närmare bestämmelser om personuppgiftsbehandlingen i passverksamheten i en särskild registerförfattning. Motsvarande behov kommer att finnas i verksamheten med statliga identitetskort, inklusive verksamheten med den statliga e-legitimationen. Antalet integritetskänsliga uppgifter kommer visserligen inte att vara lika stort i den verksamheten men det kommer att behövas en relativt omfattande registerföring. Fingeravtryck, ansiktsbilder och vissa biometriska uppgifter kommer också att behandlas på samma sätt som i passverksamheten. Vid användningen av den statliga e-legitimationen kommer den utfärdande myndigheten också att lämna ut personuppgifter till

förlitande parter i syfte att intyga att en viss identitet är kopplad till e-legitimationen samt att e-legitimationen är giltig och i bruk. Det är vid den behandlingen fråga om uppgifter som finns lagrade i bäraren av den statliga e-legitimationen. Om fråga uppkommer om felaktig användning kan kontroller behöva utföras i efterhand.

I promemorian görs sammantaget bedömningen att reglerna om pass och statliga identitetskort bör vara så lika varandra som möjligt och att detta bör gälla även för bestämmelserna om behandling av personuppgifter. I följande avsnitt behandlas frågan om på vilken föreskriftsnivå regleringen bör införas.

En lagreglering är nödvändig

I promemorian Passdatalag görs bedömningen att behandlingen av personuppgifter i passverksamheten utgör ett intrång i den enskildes personliga integritet men att intrånget inte är betydande på det sätt som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Id-kortsutredningen gör motsvarande bedömning när det gäller personuppgiftsbehandlingen i verksamheten med statliga identitetskort.

Det kan konstateras att de uppgifter som behandlas eller kommer att behandlas rör enskildas personliga förhållanden i den mening som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Det måste vidare ifrågasättas om behandlingen av personuppgifterna sker med samtycke. En svensk medborgare måste i regel ha ett pass för att få lämna landet. Den enskilde är alltså tvungen att ansöka om pass, och tillåta att myndigheterna behandlar hans eller hennes personuppgifter, för att kunna lämna landet. Det statliga identitetskortet kommer visserligen inte vara obligatoriskt, men kortet kommer sannolikt få bred spridning och den statliga e-legitimationen kommer att placeras på kortet. Sannolikt kommer därför många uppfatta det som nödvändigt att ha ett statligt identitetskort. Personuppgiftsbehandlingen i verksamheten med pass och statliga identitetskort kan därför inte anses ske med ett sådant samtycke som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

Frågan är då om behandlingen innebär övervakning eller kartläggning. Det kan noteras att passregistret på många sätt är utformat som ett personregister. Det innehåller uppgifter om bl.a. namn, personnummer och födelseort. Det innehåller också ansiktsbilder. I enskilda ärenden kan mer information tillkomma. Uppgifterna avser inte bara det senaste passet utan visar också en historik, t.ex. tidigare ansiktsbilder. Samma sak kommer att gälla i verksamheten med statliga identitetskort. Dessutom kommer det i verksamheten med den statliga e-legitimationen att finnas en stor mängd personuppgifter, bl.a. i fråga om autentiseringar mot olika förlitande parter. Personuppgiftsbehandlingen får sammantaget anses innefatta en sådan kartläggning av enskildas personliga förhållanden som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, även om detta inte är syftet med behandlingen (jfr prop. 2009/10:80 s. 180 och 250).

Själva omfattningen av de register som förs eller kommer att föras i verksamheten med pass och statliga identitetskort kan tala för att intrånget i den personliga integriteten är betydande. En stor del av befolkningen kommer att vara registrerad, med ansiktsbilder. I passverksamheten förekommer också uppgifter som är integritetskänsliga, t.ex. uppgifter om

brottsmisstankar och brott, efterlysningar och psykiatrisk tvångsvård. Vissa av dessa uppgifter hämtas in utan den enskildes medverkan. Fingeravtryck, ansiktsbilder och vissa biometriska uppgifter kommer att behandlas i verksamheten. Vid bedömningen av intrånget bör det vidare beaktas att personuppgifter från verksamheten enligt förslagen i avsnitt 9.5.4 och 9.10 ska få användas även i andra sammanhang. Bland annat ska uppgifter få användas för brottsbekämpning och då också genom användning av biometriska jämförelser, en särskilt integritetskänslig metod.

Mot denna bakgrund görs bedömningen att behandlingen av personuppgifter i verksamheten med pass och statliga identitetskort utgör ett sådant betydande intrång som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Regleringen måste därför åtminstone i centrala delar införas i lag.

Förhållandet till dataskyddsförordningen

Pass- och identitetskortsdatalagen föreslås innehålla bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning. Att lagen kompletterar förordningen bör klargöras i en särskild bestämmelse i lagen.

Lagens hänvisningar till dataskyddsförordningen bör vara dynamiska. Det innebär att de bör avse dataskyddsförordningen i den lydelse som gäller vid varje tidpunkt. Genom dynamiska hänvisningar säkerställs det att eventuella ändringar i förordningen får omedelbart genomslag.

Förhållandet till dataskyddslagen

Bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning på en generell nivå finns även i dataskyddslagen. Dataskyddslagens regler är till stor del relevanta för passmyndigheternas och Utrikesdepartementets verksamhet. Det gäller bl.a. bestämmelserna om tillsyn, skadestånd och överklagande. Bara i vissa avseenden finns det skäl att införa bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen men avviker från dataskyddslagen. Dataskyddslagen med anslutande föreskrifter bör därför som utgångspunkt gälla även vid behandling av personuppgifter enligt pass- och identitetskortsdatalagen. I den mån bestämmelser i pass- och identitetskortsdatalagen, eller i föreskrifter som har meddelats i anslutning till den, avviker från dataskyddslagen bör dock den avvikande regleringen ha företräde. En bestämmelse som anger detta bör införas i den nya lagen.

9.2 Lagen värnar både säkerhet och integritet

Promemorians förslag

Pass- och identitetskortsdatalagen ska syfta till att passmyndigheter och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) ska kunna behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i pass- och identitetskortsverksamheten och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

I lagen ska ordet pass- och identitetskortsverksamhet användas som beteckning för verksamhet enligt passlagen och lagen om statligt

identitetskort. Övriga ord och uttryck som används i lagen ska ha samma betydelse som i de lagarna.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag

Promemorian Passdatalags förslag stämmer överens med förslaget i denna promemoria när det gäller passverksamheten. Varken id-kortsutredningen eller propositionen En statlig e-legitimation lämnar något motsvarande förslag.

Skälen för förslaget

Pass- och identitetskortsdatalagen har ett dubbelt syfte

För att verksamheten med pass och statliga identitetskort ska fungera på ett tillfredsställande sätt behöver personuppgifter kunna behandlas med hjälp av modern informationsteknik. En sådan behandling kan samtidigt innebära risker för intrång i enskildas personliga integritet. Den nya lagen bör bidra till en väl avvägd balans mellan å ena sidan samhällets befogade krav på en ändamålsenlig verksamhet, som resulterar i att säkra pass och identitetskort utfärdas, och å andra sidan skyddet för den enskildes personliga integritet. Detta dubbla syfte bör komma till uttryck i lagen genom en inledande bestämmelse.

Vissa ord och uttryck i den nya lagen behöver definieras

Begreppet pass- och identitetskortsverksamhet återfinns inte i passlagen eller den föreslagna lagen om statligt identitetskort. Det bör dock användas i pass- och identitetskortsdatalagen, bl.a. för att lagens tillämpningsområde ska kunna avgränsas. Med pass- och identitetskortsverksamhet bör avses den verksamhet som bedrivs enligt passlagen och den föreslagna lagen om statligt identitetskort, dvs. verksamheten med utfärdande, återkallelse och övrig hantering av pass och statliga identitetskort. Eftersom den statliga e-legitimationen ska finnas på det statliga identitetskortet bör även den verksamheten anses falla in under begreppet identitetskortsverksamhet. All verksamhet som har sin grund i lagarna bör alltså räknas som pass- och identitetskortsverksamhet.

Övriga ord och uttryck som används i pass- och identitetskortsdatalagen bör ha samma betydelse som i passlagen och den föreslagna lagen om statligt identitetskort. Det gäller bl.a. begreppet passmyndighet.

9.3 Flera myndigheter ska tillämpa lagen

Promemorians förslag

Den nya lagen ska gälla när passmyndigheterna behandlar personuppgifter i pass- och identitetskortsverksamheten. Den ska också gälla när Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) behandlar personuppgifter i passverksamheten. Lagen ska dock bara tillämpas om

behandlingen av personuppgifter är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag

Promemorian Passdatalags förslag stämmer överens med förslaget i denna promemoria när det gäller passverksamheten. Id-kortsutredningens förslag stämmer överens med förslaget i promemorian när det gäller id-kortsverksamheten. I propositionen En statlig e-legitimation lämnas inget motsvarande förslag.

Skälen för förslaget

Lagen bör tillämpas av passmyndigheterna och Utrikesdepartementet

Den nya lagen kommer att tillämpas av både Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna, när dessa myndigheter behandlar personuppgifter i egenskap av passmyndigheter.

Vid sidan av passmyndigheterna får även Utrikesdepartementet utfärda pass, om det med hänsyn till allmän tjänst som sökanden har eller av någon annan anledning finns särskilda skäl. Utrikesdepartementet, som organisatoriskt sett är en del av myndigheten Regeringskansliet, utfärdar diplomat- och tjänstepass och behandlar i den verksamheten personuppgifter på motsvarande sätt som passmyndigheterna. Även Utrikesdepartementet bör därför tillämpa lagen.

Lagen bör endast tillämpas i pass- och identitetskortsverksamheten

Polismyndigheten, utlandsmyndigheterna och Utrikesdepartementet har många arbetsuppgifter som medför att personuppgifter behandlas. Det behöver därför preciseras vilken verksamhet som lagen ska gälla för.

För passmyndigheternas del bör tillämpningsområdet avgränsas till den behandling av personuppgifter som myndigheterna utför inom ramen för pass- och identitetskortsverksamheten. Med denna verksamhet avses all verksamhet som har sin grund i passlagen och den föreslagna lagen om statligt identitetskort. Verksamheten går i regel ut på att ta emot och handlägga ansökningar om vanliga och särskilda pass och statliga identitetskort med eller utan funktion som resehandling. Dessa ärenden avslutas vanligtvis med att en handling utfärdas. Det kan även förekomma att ansökningar återkallas eller avslås. Verksamheten kan också avse återkallelse av pass och statliga identitetskort och flera andra åtgärder. När det gäller pass ingår det t.ex. i verksamheten att ta emot anmälningar om att passtillstånd krävs för vissa personer. Den nya lagen bör tillämpas i samtliga fall då personuppgifter behandlas i den verksamhet som har sin grund i passlagen eller lagen om statligt identitetskort.

Verksamheten enligt passlagen avser i princip bara pass till svenska medborgare. Verksamheten med främlingspass och resedokument till utlänningar bedrivs enligt utlänningslagstiftningen. När personuppgifter behandlas i sådana ärenden gäller utlänningsdatalagen (2016:27). I några undantagsfall kan dock pass utfärdas till utlänningar även med stöd av passlagstiftningen. Det handlar om vissa provisoriska pass enligt 11 §

passförordningen och provisoriska resehandlingar enligt förordningen (2024:994) om en provisorisk EU-resehandling. De senare räknas enligt 6 § passförordningen som särskilda pass i passlagstiftningens mening. När passmyndigheterna behandlar personuppgifter i verksamheten med dessa handlingar bör pass- och identitetskortsdatalagen tillämpas, eftersom verksamheten har sin grund i passlagen (3 § tredje stycket passlagen).

Utrikesdepartementet bör tillämpa den nya lagen i sin verksamhet med pass, på samma sätt som passmyndigheterna. Till skillnad från dessa kommer Utrikesdepartementet dock inte att utfärda statliga identitetskort. För Utrikesdepartementets del bör det därför anges att lagen gäller i verksamheten med pass.

Lagen bör tillämpas på automatiserad behandling och på register

Den nya lagen bör endast omfatta sådan behandling av personuppgifter som avses i artikel 2.1 i dataskyddsförordningen. Den bör alltså omfatta behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad och behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Rent manuell behandling av personuppgifter som inte ingår i eller kommer att ingå i ett register bör inte omfattas av tillämpningsområdet.

Verksamhet som faller utanför den nya lagens tillämpningsområde

Lagen kommer inte att gälla när andra aktörer än passmyndigheterna eller Utrikesdepartementet behandlar personuppgifter. Detta gäller även om behandlingen i och för sig skulle ha sin grund i passlagen eller lagen om statligt identitetskort. Den nya lagen kommer alltså inte att gälla t.ex. när Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse eller Socialstyrelsen prövar en fråga om passtillstånd, när en socialnämnd yttrar sig över en passansökan, när en chefsöverläkare anmäler till Polismyndigheten att pass inte får utfärdas utan passtillstånd eller när Kustbevakningen, Tullverket eller Migrationsverket utför kontroller av pass eller statliga identitetskort enligt 5 a § passlagen. När dessa myndigheter behandlar personuppgifter ska de tillämpa sina egna regelverk, dvs. dataskyddsförordningen eller brottsdatalagen och de kompletterande föreskrifter som kan gälla på varje område.

För Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna kommer lagen vidare att gälla bara när de agerar i egenskap av passmyndigheter. Det innebär att lagen inte kommer att gälla när Polismyndigheten utför sådana kontroller av pass och statliga identitetskort som i och för sig regleras i passlagen men som inte är en uppgift för myndigheten i dess roll som passmyndighet.

Lagen kommer inte heller att gälla när Polismyndigheten behandlar personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Detta gäller även om personuppgifterna skulle komma från pass- och identitetskortsverksamheten. Polismyndigheten agerar i dessa fall inte som passmyndighet och det är inte fråga om verksamhet enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort. Vid behandling av personuppgifter för dessa ändamål gäller brottsdatalagen med anslutande författningar.

Slutligen kommer lagen inte att gälla när personuppgifter behandlas i passmyndigheternas och Utrikesdepartementets rent administrativa verksamhet avseende t.ex. personal och ekonomi. Sådan behandling av person-

uppgifter saknar nödvändig koppling till pass- och identitetskortsverksamheten.

Särskilt om kontroll av utfärdade handlingar och den statliga e-legitimationen

En fråga rör om personuppgifter kommer att behandlas även när utfärdade handlingar kontrolleras. Det kan tänkas att personuppgifter kommer att behandlas även vid kontroller av pass och statliga identitetskort. Om passmyndigheterna eller Utrikesdepartementet t.ex. lämnar ut uppgifter om en handlingar giltighet i samband med att någon kontrollerar handlingen bör den nya pass- och identitetskortslagen gälla för passmyndigheternas eller Utrikesdepartementets behandling. Det är då fråga om en verksamhet som får anses ha sin grund i passlagen eller lagen om statligt identitetskort. Den nya lagen kan däremot inte reglera sådan personuppgiftsbehandling som eventuellt sker hos andra aktörer, t.ex. när en annan myndighet, en bank eller ett företag som lämnar ut paket kontrollerar ett pass eller ett statligt identitetskort.

När det gäller kontroll av den statliga e-legitimationen är frågan inte lika enkel. Om en e-legitimation misstänks ha använts som ett brottsverktyg kan det hävdas att en kontroll av hur e-legitimationen använts som görs med direkt anledning av misstanken omfattas av brottsdatalogens tillämpningsområde. Samtidigt torde det ofta finnas grund att behandla samma personuppgifter i själva identitetskortsverksamheten, t.ex. för att undersöka om det finns skäl att återkalla e-legitimationen för att någon annan förfogar över den eller på grund av säkerhetsskäl (se avsnitt 6.5). Det framstår också som rimligt att en kontroll av e-legitimationen som görs för att undersöka ett förhållande som senare visar sig ge upphov till en brottsmisstanke inledningsvis görs i identitetskortsverksamheten och att situationen inte skiljer sig från den som beskrivs ovan, dvs. när personuppgifter som kommer från pass- och identitetskortsverksamheten lämnas vidare till den brottsbekämpande verksamheten. Hur de närmare gränserna ska dras mellan sådan personuppgiftsbehandling som sker i identitetskortsverksamheten och sådan som sker utanför den får bli en fråga för rättstillämpningen.

9.4 Vem som är ansvarig för personuppgiftsbehandling

Promemorians förslag

Varje passmyndighet ska ansvara för den behandling av personuppgifter som myndigheten själv utför. Samma sak ska gälla för Regeringskansliets (Utrikesdepartementets) behandling.

Polismyndigheten ska dock ansvara för

- behandlingen av personuppgifter i pass- och identitetskortregistret och passtillståndsregistret, och
- den behandling som behövs för att löpande tillhandahålla e-legitimationen.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag

Promemorian Passdatalags och id-kortsutredningens förslag stämmer delvis överens med förslaget i denna promemoria när det gäller pass- och identitetskortsverksamheten. Varken i promemorian Passdatalag eller i id-kortsutredningen föreslås det att det uttryckligen ska anges att Polismyndigheten ska ansvara för behandlingen av personuppgifter i register. Det föreslås inte i id-kortsutredningen, promemorian Passdatalag eller propositionen En statlig e-legitimation att Polismyndigheten ska ansvara för den behandling som behövs för att löpande tillhandahålla e-legitimationen.

Skälen för förslaget

Varje myndighet bör ansvara för sin egen behandling

I pass- och identitetskortsverksamheten behandlas personuppgifter dels vid handläggningen av enskilda ärenden, dels i register. Frågan är vilken eller vilka myndigheter som bör ansvara för den behandling som utförs.

Som en allmän huvudregel kan anses gälla att den myndighet som utför och bestämmer över en personuppgiftsbehandling också bör ansvara för behandlingen, om det inte finns skäl för något annat (jfr t.ex. prop. 2014/15:148 s. 32–34 och prop. 2015/16:65 s. 55 f.). De myndigheter som handlägger passärenden är i första hand Polismyndigheten och passmyndigheterna. Även Utrikesdepartementet handlägger passärenden. Ärenden om statliga identitetskort kommer enligt förslaget i denna promemoria att handläggas av passmyndigheterna men inte av Utrikesdepartementet.

Bortsett från honorärkonsulaten, som alltid ska vara underställda en utlandsmyndighet, är varje passmyndighet en fristående myndighet. Det är även Regeringskansliet. Utgångspunkten för verksamheten med pass och statliga identitetskort är att varje myndighet själv bestämmer hur arbetet ska bedrivas inom de ramar som lagstiftningen ger. Myndigheterna fattar också självständiga beslut i ärendena. Detta talar för att varje myndighet också ska ansvara för den personuppgiftsbehandling som myndigheten utför i verksamheten. När det gäller utlandsmyndigheterna är detta för övrigt den lösning som har valts när personuppgifter behandlas i den konsulära verksamheten. Enligt 3 § förordningen (2006:275) om behandling av personuppgifter i utrikesförvaltningens konsulära verksamhet är varje myndighet inom utrikesförvaltningen personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten själv utför.

Starka skäl talar alltså för att varje myndighet ensam bör ansvara för den behandling av personuppgifter som myndigheten själv utför vid handläggningen av ärenden om pass eller statliga identitetskort. En sådan fördelning av personuppgiftsansvaret kommer i regel också att vara den mest begripliga för den registrerade. Om en registrerad har synpunkter på behandlingen av personuppgifter i ett ärende, kan det antas att han eller hon vanligtvis kommer att vända sig till den myndighet som tog emot ansökan eller på annat sätt hanterade ärendet. Med den ansvarsfördelning som nu övervägs kommer den myndigheten att vara

personuppgiftsansvarig. Skulle den registrerade någon gång vända sig till fel myndighet har den myndigheten ett ansvar för att hjälpa den registrerade till rätta. Mot denna bakgrund föreslås att varje passmyndighet och Utrikesdepartementet som utgångspunkt ska ansvara för den behandling av personuppgifter som myndigheten själv utför i verksamheten.

Polismyndigheten bör ansvara för de register som förs

Polismyndigheten ska i dag föra ett passregister, ett register över vissa omständigheter som medför att passstillstånd krävs och ett register över nationella identitetskort. I avsnitt 9.8 föreslås att reglerna ska ändras så att Polismyndigheten i fortsättningen för ett samlat register över pass och statliga identitetskort. Vid sidan av det ska det särskilda passstillståndsregistret finnas kvar. Eftersom Polismyndigheten kommer att vara registerförande myndighet framstår det som naturligt att myndigheten ansvarar för den behandling av personuppgifter som sker i registren. I promemorian föreslås därför en bestämmelse som tydliggör att Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i pass- och identitetskortregistret och passstillståndsregistret.

Polismyndigheten bör även ansvara för den personuppgiftsbehandling som krävs för att löpande tillhandahålla e-legitimationen

Förutom den personuppgiftsbehandling som sker vid själva ansökningsförfarandet och för andra ärenden enligt passlagen eller den nya lagen om statligt identitetskort, t.ex. om det blir aktuellt att återkalla ett identitetskort, kommer det löpande att behandlas personuppgifter när utfärdade e-legitimationer aktiveras och används. Eftersom det är Polismyndigheten som tillhandahåller den tekniska infrastrukturen bakom e-legitimationen är det bara den myndigheten som kommer att behandla de personuppgifter som behövs för att e-legitimationen ska kunna användas. Det kan t.ex. handla om de uppgifter som behövs för att en person ska anses ha identifierat sig själv gentemot en förlitande part. Det kan också handla om vilka förlitande parter en person har identifierat sig mot. Dessa uppgifter kommer inte att vara tillgängliga för utlandsmyndigheterna och det följer därför redan egentligen av huvudregeln ovan – att varje myndighet ansvarar för sin egen behandling – att Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig. Samtidigt är detta förhållande av central betydelse för förståelsen av det rättsliga ansvaret mellan Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna. Det bör därför framgå av lagen att det är just Polismyndigheten som ansvarar för den personuppgiftsbehandling som sker vid användningen av e-legitimationen. För att det ska vara tydligt att ansvaret gäller all personuppgiftsbehandling som sker när e-legitimationen används bör detta formuleras så att Polismyndigheten ska ansvara för den personuppgiftsbehandling som behövs för att löpande tillhandahålla e-legitimationen. För vilka ändamål Polismyndigheten får behandla personuppgifter framgår av andra bestämmelser i lagen, se nedan.

Vem som är personuppgiftsbiträde bör inte regleras

Vem som är att betrakta som personuppgiftsbiträde framgår direkt av dataskyddsförordningen. Det finns därför inte skäl att reglera frågan i lagen. Vem som anlitas för att t.ex. tillverka pass varierar över tid. Det måste vara upp till den personuppgiftsansvarige att bedöma vem som är att betrakta som personuppgiftsbiträde och se till att nödvändiga avtal finns.

9.5 Regler om när personuppgifter får behandlas

9.5.1 Ändamålsbestämmelser bör införas

Promemorians bedömning

Den nya lagen ska innehålla bestämmelser som anger för vilka ändamål personuppgifter får behandlas i pass- och identitetskortsverksamheten. Det ska göras en skillnad mellan primära och sekundära ändamål.

Id-kortsutredningens bedömning (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags bedömning (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations bedömning

Promemorian Passdatalags bedömning stämmer överens med bedömningen i denna promemoria när det gäller passverksamheten. Id-kortsutredningens bedömningen stämmer överens med bedömningen i promemorian när det gäller id-kortsverksamheten. Propositionen En statlig e-legitimation bedömning stämmer överens med förslaget i promemorian när det gäller den statliga e-legitimationen.

Skälen för bedömningen

Allmänt om ändamålsbestämmelser

Personuppgifter ska enligt artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Denna princip kallas i förordningen för principen om ändamålsbegränsning. Det senare ledet i punkten, att personuppgifter som har samlats in för ett visst ändamål inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med detta, kallas vanligtvis för finalitetsprincipen.

Principen om ändamålsbegränsning är central i det dataskyddsrättsliga regelverket. Den innebär att den personuppgiftsansvarige måste göra klart för sig i vilket syfte personuppgifter samlas in. Möjligheten att senare behandla dessa personuppgifter för ett annat ändamål än det ursprungliga är begränsad. Den registrerade skyddas på det sättet mot oväntad och integritetskränkande behandling av de personuppgifter som har samlats in.

Dataskyddsförordningen ger medlemsstaterna utrymme att införa ändamålsbestämmelser i nationell rätt (artikel 6.2 och 6.3, se även artiklarna 6.4 och 23.2 a). Om det inte finns sådana ska den person-

uppgiftsansvarige själv bestämma ändamålet med insamlingen av uppgifter. Prövningen av om en ny behandling av uppgifterna är förenlig med detta ändamål ska därefter göras direkt enligt förordningen. Enligt artikel 6.4 ska den personuppgiftsansvarige då beakta flera faktorer, bl.a. kopplingar mellan ändamålet för insamlingen och det nya ändamålet, förhållandet mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige, uppgifternas art, konsekvenser för den registrerade och förekomsten av lämpliga skyddsåtgärder.

Ytterligare behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller vissa statistiska ändamål ska inte anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen. Detta anges uttryckligen i artikel 5.1 b i förordningen.

Primära och sekundära ändamålsbestämmelser

I många registerförfattningar på dataskyddsförordningens område finns det verksamhetsspecifika ändamålsbestämmelser som anger för vilka syften personuppgifter får behandlas. Det är vanligt att ändamålen delas upp i primära och sekundära. Regler om primära ändamål utformas för att tillgodose behovet av att behandla personuppgifter i de berörda myndigheternas egen verksamhet. Personuppgifter får vanligtvis inte samlas in för annat än primära ändamål. Regler om sekundära ändamål tillåter inte att personuppgifter samlas in men medger att uppgifter som redan har samlats in får lämnas ut eller annars behandlas för andra ändamål än det ursprungliga.

Den nya lagen bör innehålla ändamålsbestämmelser

Pass- och identitetskortsdatalagen bör innehålla ändamålsbestämmelser. Det är i linje med förslagen i promemorian Passdatalag (Ds 2019:5), id-kortsutredningen (SOU 2019:14) och e-legitimationsutredningen (SOU 2023:61). Genom sådana går det att slå fast vilka ändamål som personuppgifter får behandlas för i berörda verksamheter. Det innebär att varken passmyndigheterna eller Utrikesdepartementet själva kan besluta om de ändamål för vilka personuppgifter får behandlas. Genom verksamhetsspecifika ändamålsbestämmelser blir det vidare tydligt vilken behandling av personuppgifter som är tillåten respektive otillåten.

Ändamålsbestämmelserna i lagen bör utgå från uppdelningen mellan primära och sekundära ändamål. Bestämmelserna bör inte utformas så snävt att de begränsar en ändamålsenlig verksamhet eller hindrar nödvändigt informationsutbyte.

9.5.2 Primära ändamål som personuppgifter får behandlas för

Promemorians förslag

Passmyndigheterna och Utrikesdepartementet ska få behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att handlägga ärenden enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort.

Polismyndigheten ska dessutom få behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att

- föra ett pass- och identitetskortsregister och ett passtillståndregister, eller
- vidta åtgärder för en säker användning av en utfärdad statligt e-legitimation.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag

Förslagen i promemorian Passdatalag, id-kortsutredningen och i propositionen En statlig e-legitimation stämmer delvis överens med förslaget i denna promemoria såvitt avser respektive verksamhet. Varken i promemorian, betänkandet eller propositionen föreslås att det uttryckligen ska anges när enbart Polismyndigheten ska få behandla personuppgifter.

Skälen för förslaget

Ärendehandläggning som primärt ändamål

Passmyndigheterna och Utrikesdepartementet måste kunna behandla personuppgifter när handläggningen av ärenden om pass eller statliga identitetskort kräver det. Vilka personuppgifter som behöver samlas in och hur de behöver hanteras vid handläggningen styrs till stor del av de materiella bestämmelserna i passlagen och i den föreslagna lagen om statligt identitetskort. Det framstår varken som möjligt eller meningsfullt att i en ändamålsbestämmelse räkna upp alla handläggningsåtgärder som kan medföra ett behov av att behandla personuppgifter. Det får därför godtas att det primära ändamål som personuppgifter får behandlas för anges på ett allmänt hållet sätt.

Bestämmelsen bör därmed utformas så att den ger uttryck för att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för handläggning av ärenden enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort. Det innebär att personuppgifter får behandlas bara om det är nödvändigt utifrån den reglering som finns i passlagen och lagen om statliga identitetskort, inklusive verksamheten med en statlig e-legitimation. Det går därmed att avgöra om de personuppgifter som har samlats in är relevanta i förhållande till ändamålet. Bestämmelsen ger ett skydd mot kränkning av den personliga integriteten genom att den inte medger behandling som inte behövs för att handlägga ärenden enligt lagarna.

Bestämmelsen täcker samtidigt in all personuppgiftsbehandling som behövs för att ärenden ska kunna handläggas, oavsett om det enskilda ärendet gäller prövning av en ansökan, återkallelse av en handling eller något annat. Dessutom omfattas alla åtgärder som är nödvändiga att vidta i ett ärende. Exempel på sådana åtgärder är mottagande av uppgifter, diarieföring, kommunicering, sökning, läsning och utlämnande i samband med expediering. Formuleringen täcker också in behandling som inte har koppling till ett konkret ärende men som krävs för att det ska gå att ta emot och hantera t.ex. en anmälan om att passtillstånd krävs för en person. Även

sådan behandling är nödvändig för handläggningen av ärenden, eftersom den behövs för att det senare ska gå att avgöra om pass kan utfärdas.

Att behandlingen ska vara nödvändig för handläggningen innebär inte att den måste vara oundgänglig. Det unionsrättsliga begreppet nödvändig har inte denna strikta innebörd. Behandlingen kan anses nödvändig och därmed tillåten om den leder till effektivitetsvinster. Att behandlingen skulle kunna ske manuellt, dvs. utan tekniska hjälpmedel, hindrar normalt inte att en automatisk behandling ses som nödvändig. Det bör mer eller mindre regelmässigt anses vara nödvändigt att använda tekniska hjälpmedel, och därmed behandla personuppgifter på automatisk väg, eftersom en manuell hantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag (prop. 2017/18:105 s. 46 f. och 189).

Polismyndigheten ska även få behandla personuppgifter för att föra register ...

Som framgår i avsnitt 9.8 behövs ett pass- och identitetskortsregister för att passmyndigheterna och Utrikesdepartementet ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt passlagen och lagen om statligt identitetskort. Polismyndigheten ska föra registret. Vid ansökningar måste det gå att kontrollera t.ex. vilket innehav av pass och statliga identitetskort som personer har sedan tidigare och om passtillstånd krävs. Den behandling som det innebär att spara och förvara personuppgifter i registret är därför nödvändig för att ärenden om pass och statliga identitetskort ska kunna handläggas, även om personen i fråga inte har något pågående ärende. Det skulle kunna hävdas att det därför vore tillräckligt att i lagen ange att personuppgifter får behandlas för att handlägga ärenden i pass- och identitetskortsverksamheten. Eftersom registret kommer innehålla en stor mängd uppgifter om i stort sett hela Sveriges befolkning bör det finnas ett uttryckligt rättsligt stöd även för själva förandet av register. Det bör därför anges att Polismyndigheten ska få behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att föra ett pass- och identitetskortsregister och ett passtillståndsregister. När det sedan gäller hur uppgifterna i registren får användas kommer den primära ändamålsbestämmelsen att gälla, tillsammans med de sekundära ändamålsbestämmelser som föreslås i avsnitt 9.5.3–9.5.6.

...och för att göra användningen av e-legitimationen säker

Den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att utfärda fysiska id-handlingar och handlägga ärenden kopplade till sådana handlingar sker framför allt vid ansökningstillfället eller när det finns skäl att återkalla en fysisk id-handling. Som anges ovan kommer det emellertid löpande att behandlas personuppgifter när utfärdade e-legitimationer aktiveras och används. Det måste alltså finnas ett tydligt rättsligt stöd för den behandlingen. Liksom föreslås i propositionen En statlig e-legitimation bör därför Polismyndigheten få behandla personuppgifter i syfte att vidta åtgärder för en säker användning av den statliga e-legitimationen. Det kan t.ex. handla om den behandling av personuppgifter som krävs för att en identifiering med hjälp av e-legitimationen ska anses ha skett. Myndigheten kan vidare behöva behandla personuppgifter för att motverka identitetsrelaterad brottslighet kopplad till användningen av e-

legitimationen. En säker användning av e-legitimationen kan också handla om att vidta åtgärder för att den ska kunna användas på ett säkert sätt i offentliga och privata aktörers nättjänster för elektronisk identifiering, t.ex. genom villkor för användningen av den statliga e-legitimationen. Även i samband med sådana åtgärder kan det uppstå ett behov att behandla personuppgifter, t.ex. om innehavare av e-legitimationen eller en kontakt-person hos en offentlig eller privat aktör.

Det saknas skäl att tillåta insamling av personuppgifter för andra ändamål än handläggning av ärenden om statlig e-legitimation, administration av ett register över statliga e-legitimationer och för att möjliggöra en säker användning av e-legitimationen. De primära ändamålsbestämmelserna som föreslås kommer att innebära en uttömmande reglering av de ändamål som passmyndigheterna eller Polismyndigheten får samla in personuppgifter för.

9.5.3 Gränskontroll som sekundärt ändamål

Promemorians förslag

Personuppgifter som har samlats in med stöd av de primära ändamålsbestämmelserna ska även få behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i verksamhet för gränskontroll hos Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten och Tullverket.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag

Förslagen i promemorian Passdatalag, id-kortsutredningen och i propositionen En statlig e-legitimation stämmer överens med förslaget i denna promemoria såvitt avser respektive verksamhet.

Skälen för förslaget

Av 5 och 5 a §§ passlagen framgår att Polismyndigheten ska se till att svenska medborgare som reser ut ur landet har med sig ett giltigt pass när detta krävs. I promemorian föreslås att statliga identitetskort med funktion som resehandling i vissa fall ska kunna användas i stället för pass, på samma sätt som nationella identitetskort kan användas i dag. Polismyndigheten ska också se till att svenska medborgare som reser in i landet har med sig ett giltigt pass eller kan styrka sitt svenska medborgarskap på annat sätt. Den som ska ha med sig ett pass ska på begäran lämna över detta till en polisman eller vissa andra tjänstemän och låta tjänstemannen ta hans eller hennes fingeravtryck och ansiktsbild för kontroll av att dessa motsvarar de fingeravtryck och den ansiktsbild som finns i passet. I avsnitt 5.15 föreslås en motsvarande skyldighet för den som i stället för pass har med sig ett statligt identitetskort med funktion som resehandling. Kontroll av utländska medborgare regleras i utlänningslagen (2005:716). Av 9 kap. 1 § den lagen framgår att

Polismyndigheten ansvarar för kontroll av personer enligt kodexen om Schengengränserna. Vilka befogenheter Polismyndigheten har vid dessa kontroller framgår av bl.a. 9 kap. 2 § samma lag.

Ordet gränskontroll bör i pass- och identitetskortsdatalagen kunna användas som samlingsnamn för sådana kontroller vid in- och utresa ur landet som bl.a. Polismyndigheten ansvarar för enligt passlagen och utlänningslagen. I verksamheten med gränskontroll biträds Polismyndigheten av Kustbevakningen, Tullverket och Migrationsverket (5 a § passlagen och 9 kap. 1 § utlänningslagen). Den personuppgiftsbehandling som sker vid gränskontroll faller utanför den nya lagens tillämpningsområde. Den regleras i stället av bl.a. utlänningsdatalagen. Det står dock klart att dessa myndigheter i samband med kontrollerna behöver kunna ta del av och på andra sätt behandla de personuppgifter som finns i pass- och identitetskortsverksamheten. Polismyndigheten behöver t.ex. veta om en person har ett giltigt svenskt pass eller inte. Polismyndigheten behöver också kunna ta del av uppgifter om statliga identitetskort. Det kan i och för sig argumenteras för att det nya ändamålet utan vidare är förenligt med det ursprungliga, eftersom pass utfärdas just för att kunna fungera som resehandling och visas upp vid kontroll. Samma sak gäller för statliga identitetskort med funktion som resehandling. För att det inte ska råda något tvivel om det bör det ändå införas en sekundär ändamålsbestämmelse som anger att de personuppgifter som har samlats in för handläggning av ärenden enligt passlagen och lagen om statligt identitetskort även får behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i verksamhet för gränskontroll hos de nämnda myndigheterna. I promemorian görs alltså bedömningen att uppgiftslämnandet inte bör begränsas till bara Polismyndighetens verksamhet. Effektiva gränskontroller är ett legitimt ändamål för personuppgiftsbehandling och behovet av att kunna behandla personuppgifterna för detta ändamål väger tyngre än den risk för integritetsintrång som behandlingen kan medföra.

9.5.4 Brottsbekämpning som sekundärt ändamål

Promemorians förslag

Personuppgifter som har samlats in med stöd av de primära ändamålsbestämmelserna ska även få behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i en behörig myndighets verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag

Förslagen i promemorian Passdatalag, id-kortsutredningen och i propositionen En statlig e-legitimation stämmer delvis överens med förslaget i denna promemoria såvitt avser respektive verksamhet men

omfattar endast uppgiftslämnande till Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet.

Skälen för förslaget

Till de brottsbekämpande myndigheternas uppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, utreda och lagföra brott samt upprätthålla allmän ordning och säkerhet. I den verksamheten används inte sällan personuppgifter som har samlats in i myndighetens verksamhet med pass och identitetskort. Ansiktsbilder därifrån används vid t.ex. fotokonfrontationer och spaningsarbete.

Det finns goda skäl för att brottsbekämpande myndigheter, dvs. behöriga myndigheter enligt brottsdatalagen (2018:1177), även i fortsättningen ska kunna använda personuppgifter från pass- och identitetskortsverksamheten för att bekämpa och lagföra brott samt upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Till skillnad från promemorians förslag bör möjligheten omfatta samtliga behöriga (brottsbekämpande) myndigheter enligt brottsdatalagen. Utan en specifik ändamålsbestämmelse skulle det kunna uppfattas som oklart om en sådan behandling är förenlig med det ändamål som personuppgifterna har samlats in för, dvs. handläggning av ärenden om pass och statliga identitetskort. En sekundär ändamålsbestämmelse som tydliggör att uppgifter får användas för brottsbekämpning, lagföring och upprätthållande av allmän ordning och säkerhet bör därför övervägas.

Brottsbekämpning, lagföring och upprätthållande av allmän ordning och säkerhet är viktiga samhällsintressen som EU:s dataskyddsförordning erkänner (se t.ex. artikel 23.1). Det är uppenbart att brottsbekämpande myndigheter får avsevärt bättre möjligheter att bekämpa och lagföra brott samt upprätthålla allmän ordning och säkerhet om personuppgifter från verksamheten med pass och statliga identitetskort kan användas för sådana ändamål. Det gäller särskilt de ansiktsbilder av god kvalitet som tas inom ramen för verksamheten men också andra personuppgifter som har samlats in.

När det gäller riskerna för den personliga integriteten kan det konstateras att brottsdatalagen och de särskilda registerförfattningar som gäller för myndigheterna, t.ex. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag), kommer att gälla om personuppgifter från pass- och identitetskortsverksamheten behandlas för de angivna ändamålen. Ett uttryckligt syfte med dessa lagar är att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter (se t.ex. 1 kap. 1 § brottsdatalagen). Behandlingen kommer att omfattas av lagarnas bestämmelser om bl.a. rättslig grund, ändamål, lagringstider och överföring till tredjeland. Personuppgifter kommer alltså inte utan vidare att kunna överföras till utländska myndigheter. Behandlingen kommer också att stå under tillsyn av Integritetsskyddsmyndigheten och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. En behandling för brottsbekämpande ändamål kommer alltså att omfattas av ett väl utvecklat regelverk till skydd för den enskildes personliga integritet. När risken för integritetsintrång värderas kan det slutligen inte heller bortses från att flertalet personuppgifter i pass- och identitetskortsverksamheten har samlats in direkt från den registrerade,

som i regel har vänt sig till Polismyndigheten med en ansökan om pass eller identitetskort.

Mot den bakgrunden bör personuppgifter som har samlats in för handläggning av ärenden enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort även få behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i en behörig myndighets verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Ändamålen motsvarar dem som anges i 2 kap. 1 § brottsdatalagen och får anses vara tillräckligt precisa även i detta sammanhang.

9.5.5 Personuppgifter ska få behandlas för uppgiftslämnande enligt lag eller förordning

Promemorians förslag

Personuppgifter som har samlats in med stöd av de primära ändamålsbestämmelserna ska även få behandlas om det är nödvändigt för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag

Förslagen i promemorian Passdatalag, id-kortsutredningen och i propositionen En statlig e-legitimation stämmer överens med förslaget i denna promemoria såvitt avser respektive verksamhet.

Skälen för förslaget

I vissa fall behöver passmyndigheterna och Utrikesdepartementet behandla personuppgifter som har samlats in för handläggning av ärenden om pass eller statliga identitetskort för att lämna ut dessa till andra myndigheter eller till enskilda. En bestämmelse som uttryckligen tillåter behandling för sådana ändamål bör införas.

En allmän förutsättning för att behandling av detta slag ska vara tillåten bör vara att uppgiftslämnandet sker i överensstämmelse med lag eller förordning, dvs. med stöd av bestämmelser som kräver eller tillåter utlämnande. När bestämmelser som kräver eller tillåter utlämnande har införts får det förutsättas att det har gjorts en avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och intresset av att skydda enskilda personers integritet, och att man vid den avvägningen har funnit att uppgiften ska eller får lämnas ut (prop. 2007/08:126 s. 60 och prop. 2014/15:148 s. 41).

Passmyndigheterna och Utrikesdepartementet kan vara skyldiga att lämna ut uppgifter enligt flera olika bestämmelser. Ett exempel är den bestämmelse som finns i 23 § passförordningen. Där anges att Polismyndigheten på begäran ska lämna ut ett fotografi från passregistret till vissa myndigheter. När det gäller uppgifter som inte omfattas av sekretess finns det vidare en allmän skyldighet för en myndighet att på begäran av

en annan myndighet lämna ut uppgifter, om det inte skulle hindra arbetets behöriga gång enligt 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. De flesta av uppgifterna i pass- och identitetskortsverksamheten är offentliga och ska alltså lämnas ut enligt dessa regler, på begäran av en annan myndighet. På begäran av en enskild ska en myndighet dessutom lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om den inte är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 4 § OSL).

Det finns fall då det inte finns någon uttrycklig skyldighet att lämna uppgifter men där det ändå kan anses föreskrivet eller önskvärt att göra detta. Det kan exempelvis vara fråga om åtgärder som vidtas för att fullgöra den allmänna serviceskyldigheten gentemot enskilda. Det kan möjligen ifrågasättas om det behövs en bestämmelse som tillåter behandling av personuppgifter i dessa situationer eller om det räcker att uppgiftsskyldigheten i sig är reglerad. För att det inte ska råda något tvivel om saken, och för att alla olika former av uppgiftslämnande ska omfattas, bör det ändå införas en sekundär ändamålsbestämmelse som anger att uppgifter som har samlats in för handläggning av ärenden om pass eller statliga identitetskort även får behandlas för uppgiftslämnande som sker i enlighet med gällande lagar och förordningar. I vilken mån utlämnandet av uppgifterna får ske elektroniskt behandlas i avsnitt 9.11.

9.5.6 Behandling för andra sekundära ändamål

Promemorians förslag

Personuppgifter som har samlats in med stöd av de primära ändamålsbestämmelserna ska även få behandlas för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag

Förslagen i promemorian Passdatalag, id-kortsutredningen och i propositionen En statlig e-legitimation stämmer i huvudsak överens med förslaget i denna promemoria såvitt avser respektive verksamhet.

Skälen för förslaget

Personuppgifter som har samlats in för handläggning av ärenden enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort bör kunna behandlas även för vissa andra sekundära ändamål än de som anges ovan. Uppgifterna bör bl.a. få behandlas om det behövs för arkivändamål av allmänt intresse. För att möjliggöra detta bör det införas en bestämmelse som anger att personuppgifter som behandlas för det primära ändamålet, alltså handläggning av ärenden enligt passlagen och lagen om statligt identitetskort, även får behandlas för andra ändamål under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det primära

ändamålet. Det bör alltså införas en bestämmelse som motsvarar finalitetsprincipen enligt artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen. Det medför inte att de övriga sekundära ändamålsbestämmelser som föreslås skulle bli överflödiga på grund av en sådan bestämmelse. Att vissa sekundära ändamål pekas ut särskilt gör tvärtom att regelverket blir tydligare både för tillämparen och för enskilda.

En fråga som tidigare väckts är om det bör införas en ändamålsbestämmelse – och bestämmelser om direktåtkomst – som gör det möjligt att använda ansiktsbilder och namnteckningar från verksamheten med pass och statliga identitetskort t.ex. vid utfärdande av körkort. Det kan konstateras att det inte finns något utrymme att föreslå några särskilda regler om detta inom ramen för denna promemoria. Möjligheten att återanvända uppgifter i andra sammanhang får därmed prövas utifrån finalitetsprincipen och övriga ändamålsbestämmelser.

Frågan om andra myndigheters möjlighet att läsa av den information som finns lagrad i pass och identitetskort kommer inte att regleras i den nya lagen. Som framgår av avsnitt 9.3 kommer lagen nämligen att gälla endast för passmyndigheterna och Utrikesdepartementet. Vissa allmänna frågor om kontroll av de statliga identitetskorten behandlas i avsnitt 5.15.

Det finns slutligen inte skäl att lämna några förslag om hur det ska kunna kontrolleras att personuppgifter inte lämnas ut i strid med finalitetsprincipen. Det är den personuppgiftsansvarige själv som ska säkerställa att personuppgifter inte behandlas i strid med de regler som gäller. Integritetsskyddsmyndigheten utövar tillsyn och kan vidta åtgärder vid överträdelser av regelverket.

9.6 Begränsningar av den registrerades rättigheter

Promemorians förslag

Den rätt att invända mot personuppgiftsbehandling som följer av artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning ska inte gälla vid behandling som är tillåten enligt den nya lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den.

Promemorians bedömning

Den registrerades rättigheter enligt dataskyddsförordningen bör i övrigt gälla utan några andra undantag än de som följer av dataskyddslagen.

Id-kortsutredningens förslag och bedömning (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag och bedömning (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag och bedömning

Förslagen och bedömningarna i promemorian Passdatalag, id-kortsutredningen och i propositionen En statlig e-legitimation stämmer i överens med förslaget och bedömningen i denna promemoria såvitt avser respektive verksamhet.

Skälen för förslaget och bedömningen

De allra flesta av rättigheterna bör gälla utan begränsningar men inte rätten att göra invändningar mot behandling

Frågan om det finns skäl att begränsa den registrerades rättigheter enligt dataskyddsförordningen när personuppgifter behandlas i verksamheten med pass och statliga identitetskort analyseras utförligt i promemorian. I promemorian görs bedömningen att de allra flesta av rättigheterna bör gälla utan några andra undantag än de som följer av dataskyddslagen. Rätten att göra invändningar mot behandling bör dock, i enlighet med promemorian Passdatalags och id-kortsutredningens förslag, inte gälla när personuppgifter behandlas i pass- och identitetskortsverksamheten.

Det är av stor betydelse att personuppgifter i verksamheten med pass och statliga identitetskort får behandlas oberoende av den registrerades inställning. Den personuppgiftsbehandling som är tillåten enligt pass- och identitetskortsdatalagen är en förutsättning för att myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt. Myndigheterna får närmast undantagslöst anses kunna påvisa starka skäl för fortsatt behandling, som väger tyngre än den registrerades intressen. Under sådana förhållanden bör den registrerade inte ha rätt att motsätta sig sådan behandling av personuppgifter som är tillåten enligt lagen.

Denna begränsning av den registrerades rättigheter får anses utgöra en nödvändig och proportionell åtgärd i syfte att säkerställa ett viktigt mål av allmänt intresse. Den nya lagen kommer dessutom att innehålla specifika bestämmelser om ändamålen med behandlingen, vilka personuppgifter som får behandlas, tillgången till personuppgifter, sökbegränsningar och lagringstider m.m. Lagen ger tydliga ramar för behandlingen och minimerar risken för kränkningar av den registrerades rättigheter och friheter. Begränsningen får därför anses uppfylla de krav som ställs upp i artikel 23. Sammanfattningsvis bör rätten att göra invändningar enligt artikel 21.1 i dataskyddsförordningen därmed inte gälla vid sådan behandling som är tillåten enligt den nya lagen eller föreskrifter som ansluter till den.

9.7 Säkerhet och tillgång till personuppgifter

Promemorians förslag

Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela ytterligare föreskrifter om säkerhetsåtgärder till skydd för personuppgifter.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14), promemorian Passdatalogs förslag (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag

Förslagen och bedömningarna i promemorian Passdatalog, id-kortsutredningen och i propositionen En statlig e-legitimation stämmer överens med förslaget och bedömningen i denna promemoria såvitt avser respektive verksamhet.

Skälen för förslaget

Tillgången till personuppgifter bör begränsas

I pass- och identitetskortsverksamheten behandlar passmyndigheterna och Utrikesdepartementet en stor mängd personuppgifter. En del av dem utgör känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning eller är integritetskänsliga på andra sätt. Det är därför viktigt att motverka att personuppgifterna sprids inom myndigheterna, till någon som inte är behörig att ta del av dem.

Av artiklarna 24.1 och 32 i dataskyddsförordningen framgår att den personuppgiftsansvarige ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken med personuppgiftsbehandlingen. Skyldigheten gäller bl.a. uppgifternas tillgänglighet (artikel 25.2). En begränsning av tillgången till personuppgifter är ett sådant specifikt krav på behandlingen som enligt artikel 6.2 i dataskyddsförordningen får fastställas i nationell rätt.

I promemorian föreslås mot denna bakgrund en bestämmelse som innebär att tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Det betyder att anställda och andra personer som kan tänkas delta i verksamheten inte får ges tillgång till andra eller fler personuppgifter än vad som behövs med hänsyn till deras arbete. Uttrycket var och en fångar på ett enkelt sätt upp alla personer som kan komma att delta i verksamheten, oavsett om det är som anställda, konsulter, praktikanter eller något annat. Samma uttryck används i bl.a. vägtrafikdatalagen (2019:369) och brottsdatalagen.

Bestämmelsen bör vara allmänt hållen eftersom det är svårt att på förhand ta ställning till vilken information som varje person behöver. Det måste som utgångspunkt vara upp till respektive myndighet att analysera sin verksamhet och därefter begränsa tillgången till personuppgifter. Vid behov kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela verkställighetsföreskrifter om tillgången till personuppgifter. Detta behöver inte framgå av en upplysningsbestämmelse.

Andra säkerhetsåtgärder i pass- och identitetskortsverksamheten

Bestämmelserna i dataskyddsförordningen är direkt tillämpliga och det är alltså upp till den personuppgiftsansvarige att analysera vilka risker en behandling av personuppgifter kan medföra och att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en adekvat säkerhetsnivå.

I promemorian föreslås nu flera bestämmelser som bidrar till en hög säkerhetsnivå vid behandlingen av personuppgifter i verksamheten med pass och statliga identitetskort. Begränsningen av tillgången till personuppgifter är ett exempel. Det är dock inte lämpligt att reglera exakt

vilka konkreta säkerhetsåtgärder som bör vidtas. Detta måste varje personuppgiftsansvarig avgöra själv, utifrån risken med varje behandling. Även om det är de personuppgiftsansvariga som själva ska bedöma vilka säkerhetsåtgärder som krävs, och detta kan bli föremål för tillsyn, kan det inte uteslutas att det i något avseende bör ställas upp ytterligare eller mer detaljerade krav på tekniska eller organisatoriska åtgärder. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför kunna meddela ytterligare föreskrifter om säkerhetsåtgärder till skydd för personuppgifter. Detta bör framgå av en upplysningsbestämmelse i lagen. Till skillnad från det som föreslås i promemorian bör bestämmelsen inte endast avse tillgången till personuppgifter utan även andra säkerhetsåtgärder.

9.8 Register över pass och statliga identitetskort

9.8.1 Polismyndigheten ska föra två register

Promemorians förslag

Polismyndigheten ska föra ett pass- och identitetskortsregister och ett passtillståndregister. Registren ska föras med hjälp av automatiserad behandling.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag

Förslaget i promemorian Passdatalag stämmer delvis överens med förslaget i denna promemoria. Förslaget i id-kortsutredningen stämmer delvis överens med förslaget i denna promemoria. Varken promemorian eller utredningen föreslår ett sammanhållet pass- och identitetskortsregister. Förslaget i propositionen En statlig e-legitimation stämmer inte överens med förslaget i denna promemoria. I propositionen föreslås inte att Polismyndigheten ska föra ett pass- och identitetskortsregister.

Skälen för förslaget

Ett sammanhållet pass- och identitetskortsregister

I promemorian föreslås en lagreglering av passregistret. Utredningen föreslår på motsvarande sätt ett lagreglerat register över statliga identitetskort. Utgångspunkten för båda förslagen är att det även i fortsättningen behöver föras register över såväl pass som de identitetskort som passmyndigheterna utfärdar. Enligt förslagen ska båda registren föras av Polismyndigheten med hjälp av modern teknik.

Det kan konstateras att passregistret och registret över nationella identitetskort i dag förs gemensamt i ärendehanteringssystemet RES. Ett gemensamt register framstår som ändamålsenligt även när det nationella identitetskortet ersätts av det nya statliga identitetskortet. Handlingarna

kommer att utfärdas av samma myndigheter, bortsett från att pass utfärdas även av Utrikesdepartementet, och många personer kommer troligen att ansöka om båda handlingarna på samma gång. Ett samlat register över pass och statliga identitetskort har också fördelar från säkerhetsperspektiv. Risken för missbruk minskar och kontrollmöjligheterna ökar om det enkelt går att se en persons nuvarande och tidigare ärenden och innehav av pass och statliga identitetskort.

Mot denna bakgrund bör det i lagen anges att Polismyndigheten ska föra ett samlat pass- och identitetskortsregister med hjälp av automatiserad behandling. Registret bör även innehålla uppgifter om den statliga e-legitimationen. Vad registret får innehålla bör också regleras i lagen. Hur länge uppgifterna ska få sparas behandlas i avsnitt 9.13. Vid sidan av detta kommer de bestämmelser som föreslås för pass- och identitetskortsverksamheten i stort att gälla även för behandlingen av personuppgifter i pass- och identitetskortsregistret. Hur registeruppgifter får användas kommer alltså att styras av de ändamålsbestämmelser som föreslås i avsnitt 9.5. De allmänna bestämmelserna om säkerhetsåtgärder, sökbegränsningar och elektroniskt utlämnande av personuppgifter m.m. kommer också att gälla för pass- och identitetskortsregistret.

För handläggningen av passärenden behövs det även i fortsättningen ett register över omständigheter som avses i 20 § 1 och 3 passlagen. Detta bör i fortsättningen benämnas som passstillståndsregistret, eftersom det avser vissa speciella omständigheter som innebär att passstillstånd krävs. Registret bör på samma sätt som i dag föras av Polismyndigheten.

9.8.2 Pass- och identitetskortsregistrets innehåll

Promemorians förslag

Pass- och identitetskortsregistret ska få innehålla

- namn, personnummer, samordningsnummer och andra uppgifter som rör identiteten på den som är eller har varit part i ett ärende enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort,
- ansiktsbilder från ärenden enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort,
- uppgifter i handlingar som har kommit in eller upprättats i ärenden enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort,
- uppgifter som rör handläggningen av ärenden enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort, och
- uppgifter om utfärdade pass, statliga identitetskort och e-legitimationer.

Pass- och identitetskortsregistret ska inte få innehålla fingeravtryck eller biometrisk uppgifter som har tagits fram ur fingeravtryck.

Lagen ska innehålla en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas enligt uppräknningen ovan.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag

Förslaget i promemorian Passdatalag stämmer delvis överens med förslaget i denna promemoria. Enligt promemorian ska passregistret bara få innehålla uppgifter om den som är eller har varit part i ett ärende om pass. Någon uttrycklig bestämmelse om att fingeravtryck inte får behandlas i registret föreslås inte i promemorian. Förslaget i id-kortsutredningen stämmer delvis överens med förslaget i denna promemoria. Utredningen föreslår att ansiktsbilder och biometriska uppgifter som tas fram ur ansiktsbilder ska sparas i registret. I övrigt ska innehållet i registret inte regleras i lag. Förslaget i propositionen En statlig e-legitimation stämmer delvis överens med förslaget i denna promemoria. I propositionen föreslås inte någon reglering av vilka uppgifter i pass- och identitetskortsverksamheten som registret ska innehålla.

Skälen för förslaget

Det bör införas en bestämmelse om vad registret får innehålla

Redan den ändamålsbestämmelse som föreslås i avsnitt 9.5 sätter gränser för vilka uppgifter som kan behandlas i pass- och identitetskortsregistret. Bestämmelsen innebär att personuppgifter får samlas in bara om det är nödvändigt för att myndigheterna ska kunna handlägga ärenden enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort. Från ett integritetssperspektiv är det ändå lämpligt att närmare reglera vilka uppgifter som får behandlas i pass- och identitetskortsregistret. En sådan reglering kan underlätta både för Polismyndigheten, som kommer att vara personuppgiftsansvarig, och för tillsynsmyndigheten. Det ger också den enskilde en tydligare uppfattning om vad registret får innehålla. Bestämmelserna bör säkerställa att den information som krävs för en ändamålsenlig och säker verksamhet kan behandlas i registret. Bestämmelserna bör inte vara så detaljerade att de hindrar vissa anpassningar över tid men samtidigt ge en tydlig bild av vilka kategorier av uppgifter som får behandlas i registret.

När det gäller pass föreslås i promemorian en lagbestämmelse som anger både vilka personer och vilka uppgifter som får registreras. Uppräkningen är relativt detaljerad och uttömmande. Enligt promemorian Passdatalags förslag ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, i verkställighetsföreskrifter, kunna precisera vilka uppgifter som får registreras. När det gäller statliga identitetskort föreslår utredningen en annan lösning. Utredningen föreslår en begränsad reglering i lag, som i princip bara anger att ansiktsbilder ska sparas i registret. Därutöver ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om innehållet i registret. Fingeravtryck ska dock inte få sparas i registret.

I den här promemorian görs bedömningen att det bör införas en bestämmelse i lagen om vilka uppgifter registret får innehålla. Uppräkningen bör dock vara något mer allmänt hållen än vad som föreslås i promemorian Passdatalag. Det framstår inte som rimligt att registret bara ska få innehålla uppgifter om personer som är eller har varit parter i ärenden om pass eller statliga identitetskort. Registret kan också behöva

innehålla uppgifter om t.ex. vårdnadshavare eller vem som har handlagt ett visst ärende. Mot den bakgrunden bör det införas en bestämmelse som anger vad registret får innehålla men som bara delvis anger vilka personer som får registreras.

Vilka uppgifter bör pass- och identitetskortsregistret få innehålla?

Pass- och identitetskortsregistret bör innehålla namn, personnummer och andra uppgifter som rör identiteten på den som är eller har varit part i ett ärende enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort. Det gör det möjligt att registrera identitetsuppgifter om personer som har ansökt om pass eller statliga identitetskort eller annars varit parter i ärenden. Förutom namn och personnummer kan det vara fråga om bl.a. medborgarskap, samordningsnummer, längd och namnteckning. Exakt vilka uppgifter som behöver registreras kan variera. Nya standarder eller krav på hur pass eller identitetskort ska utformas kan t.ex. leda till att vissa identitetsuppgifter inte längre behövs eller att någon uppgift tvärtom behöver läggas till. Det är därför inte lämpligt att fastställa exakt vilka uppgifter som får sparas i registret.

Registret bör också, på samma sätt som i dag, få innehålla ansiktsbilder från ärenden om pass och statliga identitetskort. Detta är av stor vikt för identifieringen av den enskilde och bör anges särskilt i bestämmelsen. I avsnitt 9.9 behandlas frågan om biometriska uppgifter.

Vidare bör registret få innehålla uppgifter i handlingar som har kommit in eller upprättats i ärenden om pass och statliga identitetskort. Det gör det möjligt att registrera t.ex. skriftliga medgivanden från vårdnadshavare, födelse- och medborgarskapsbevis och andra handlingar som ges in i ett ärende. Att uppgifter i upprättade handlingar får sparas medför att t.ex. beslut i ärenden kan registreras.

I registret bör också uppgifter som rör handläggningen av ärenden enligt passlagen och lagen om statligt identitetskort få behandlas. Detta krävs för att det ska gå att registrera bl.a. uppgifter om när en ansökan gjordes, vilken handläggare som tog emot ansökan, vilka åtgärder som har vidtagits och ärendenummer.

Slutligen bör registret också få innehålla uppgifter om utfärdade pass och statliga identitetskort, inklusive utfärdade e-legitimationer. Sådana uppgifter kan avse t.ex. vilken typ av pass eller identitetskort som har utfärdats, giltighetstid, utfärdandedatum, utfärdande myndighet, utlämnandedatum och förlustanmälningar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör vid behov kunna meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i registret. Genom sådana föreskrifter kan det preciseras t.ex. vilka andra uppgifter om partens identitet som får behandlas. Att sådana föreskrifter kan finnas bör för tydlighetens skull framgå av en upplysning i lagen.

Bör fingeravtryck ingå i pass- och identitetskortsregistret?

En fråga som diskuterats är om inte bara ansiktsbilder utan också fingeravtryck från ärenden om pass och statliga identitetskort bör få sparas i pass- och identitetskortsregistret.

Det skulle finnas fördelar med att spara fingeravtrycken i pass- och identitetskortsregistret. Som Polismyndigheten beskriver i sitt remissvar till id-kortsutredningen skulle det på sikt kunna leda till att ansökningar inte behöver göras personligen varje gång. Polismyndigheten beskriver systemet i Finland, som innebär att varannan ansökan kan göras digitalt. De fingeravtryck som har tagits tidigare, och som finns i registret, återanvänds då i det nya passet eller identitetskortet. En registrering av fingeravtryck skulle också ge ytterligare kontrollmöjligheter. Vid en ny ansökan skulle det t.ex. gå att jämföra sökandens fingeravtryck med dem som har tagits i tidigare ärenden och sparats i registret. Detta skulle höja säkerhetsnivån i verksamheten ytterligare.

En storskalig registrering av befolkningens fingeravtryck kräver emellertid betydligt mer grundliga analyser och bedömningar än vad som går att göra inom ramen för denna promemoria. I promemorian föreslås därför inte att fingeravtryck ska få sparas i pass- och identitetskortsregistret.

Som framgår ovan föreslås i promemorian att registret ska få innehålla uppgifter som rör identiteten på den som är eller har varit part i ett ärende om pass eller statligt identitetskort. Detta skulle kunna uppfattas så att även fingeravtryck får sparas. Eftersom det inte är avsikten bör det uttryckligen anges att registret inte får innehålla fingeravtryck. För tydlighetens skull bör det också anges att registret inte får innehålla biometriska uppgifter som har tagits fram ur fingeravtryck. Frågan om biometriska uppgifter behandlas även i avsnitt 9.9 och frågan om bevarande och gallring av fingeravtryck och andra uppgifter i avsnitt 9.13.

9.8.3 Passtillståndsregistrets innehåll

Promemorians förslag

Passtillståndsregistret ska endast få innehålla de uppgifter som krävs för att avgöra om en person behöver passtillstånd i vissa fall av psykiatrisk eller rättspsykiatrisk vård.

Promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5)

Förslaget i promemorian Passdatalag stämmer överens med förslaget i denna promemoria.

Skälen för förslaget

Passtillståndsregistrets funktion är att ge information om att en viss person behöver passtillstånd enligt 20 § 1 eller 3 passlagen. Enligt dessa bestämmelser krävs passtillstånd för den som är intagen för psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård, om chefsöverläkaren har gjort en anmälan till Polismyndigheten om att pass inte får utfärdas utan tillstånd eller om ett tidigare utfärdat pass efter intagningen har återkallats på grund av en framställning från Socialstyrelsen.

I promemorian Passdatalag föreslås att passtillståndsregistret endast ska få innehålla de uppgifter som är nödvändiga för att avgöra om det krävs

passtillstånd för en person enligt 20 § 1 eller 3 passlagen. Det gör att namn och personnummer kan behandlas, liksom information om anmälningar från chefsöverläkare och framställningar från Socialstyrelsen. Uppgifter som inte behövs för att avgöra om en person behöver passtillstånd får däremot inte behandlas. I denna promemoria görs inga andra bedömningar än i promemorian Passdatalag. Som anges i den promemorian omfattas uppgifter om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård regelmässigt av sekretess i passverksamheten. Eftersom uppgifterna kan vara mycket integritetskänsliga ställs höga krav på säkerheten vid behandlingen av uppgifterna i registret.

9.9 När känsliga personuppgifter får behandlas

I verksamheten med pass och nationella identitetskort behandlas redan i dag vissa känsliga personuppgifter. Förutom uppgifter om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård, som avser hälsa, handlar det om bl.a. biometriska uppgifter. Vissa känsliga personuppgifter kommer att behöva behandlas även i verksamheten med det nya statliga identitetskortet.

9.9.1 Regler om känsliga personuppgifter

Som känsliga personuppgifter räknas uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i en fackförening. Som känsliga personuppgifter räknas vidare genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa och uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Detta framgår av artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning. Där betecknas uppgifterna dock inte som känsliga utan som särskilda kategorier av personuppgifter. Beteckningen känsliga personuppgifter är nationell men avser de uppgifter som anges i artikel 9.1. Detta framgår av 3 kap. 1 § dataskyddslagen.

Huvudregeln enligt artikel 9.1 är att känsliga personuppgifter inte får behandlas. Det finns dock undantag från huvudregeln. För myndigheter är bestämmelsen i artikel 9.2 g av särskilt intresse. Där anges att känsliga personuppgifter får behandlas om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Något utrymme för medlemsstaterna att föreskriva ytterligare undantag från förbudet, utöver de som anges i dataskyddsförordningen, finns inte. Däremot får medlemsstaterna behålla eller införa mer specifika regler om behandling som sker med stöd av artikel 6.1 c och e i förordningen, även när det gäller känsliga personuppgifter (artikel 6.2 och skäl 10).

En generell bestämmelse som kompletterar artikel 9.2 g finns i 3 kap. 3 § dataskyddslagen. Där framgår att en myndighet får behandla känsliga personuppgifter med stöd av artikel 9.2 g om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nöd-

vändig för handläggningen av ett ärende eller i annat fall om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Av 3 kap. 6 och 7 §§ dataskyddslagen framgår vidare att känsliga personuppgifter får behandlas för arkivändamål och statistiska ändamål enligt artikel 9.2 j.

Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till andra lagar och förordningar. Det går därför att införa bestämmelser som tillåter att myndigheter behandlar känsliga personuppgifter även i andra fall eller under andra förutsättningar än de som anges i dataskyddslagen, givet att bestämmelserna är förenliga med artikel 9 i dataskyddsförordningen.

9.9.2 Kompletterande regler bör införas

Promemorians förslag

Känsliga personuppgifter ska få behandlas endast om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen.

Känsliga personuppgifter ska dock få behandlas utan att någon sådan prövning görs när behandlingen är tillåten enligt bestämmelserna om pass- och identitetskortsregistret och passtillståndsregistret.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag

Förslaget i promemorian Passdatalag stämmer överens med förslaget i denna promemoria när det gäller passverksamheten. Förslaget i id-kortsutredningen stämmer i huvudsak överens med förslaget i denna promemoria när det gäller identitetskortsverksamheten. Utredningen föreslår att känsliga personuppgifter ska få behandlas i registret över identitetskort endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Förslaget i propositionen En statlig e-legitimation stämmer överens med förslaget i denna promemoria när det gäller den statliga e-legitimationen.

Skälen för förslaget

Vilka känsliga personuppgifter behöver behandlas i ärenden?

Vilka känsliga personuppgifter som kan behöva behandlas i ärenden enligt passlagen och lagen om statligt identitetskort styrs till stor del av de materiella bestämmelserna i passlagstiftningen och den föreslagna lagen om statligt identitetskort.

Uppgifter om hälsa behöver i viss mån behandlas i ärenden om både pass och statliga identitetskort. Med uppgifter om hälsa avses enligt artikel 4.15 i EU:s dataskyddsförordning personuppgifter som rör en fysisk persons fysiska eller psykiska hälsa, inbegripet tillhandahållande av hälso- och sjukvårdstjänster, vilka ger information om dennes hälsostatus.

Att vissa uppgifter om hälsa kan behöva behandlas i passärenden beror framför allt på passlagens regler om passhinder och passtillstånd. Av dem framgår bl.a. att en passansökan ska avslås om sökanden genomgår

rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. För den som är intagen för psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård utan särskild utskrivningsprövning kan passstillstånd krävas. Information om att en viss person får psykiatrisk eller rättspsykiatrisk vård är uppgifter om hälsa.

I ärenden om statliga identitetskort kan uppgifter om hälsa behöva behandlas framför allt vid budansökningar. En förutsättning för att få ansöka om ett statligt identitetskort genom bud föreslås nämligen vara att sökanden på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning är förhindrad att inställa sig personligen. Detta kan behöva dokumenteras.

Direkta uppgifter om ras eller etniskt ursprung behöver inte behandlas. Däremot kan ansiktsbilder och uppgifter om bl.a. namn, medborgarskap och födelseort tillsammans i vissa fall anses avslöja en persons ras eller etniska ursprung (se t.ex. prop. 2008/09:70 s. 142). Sådana uppgifter behöver behandlas i verksamheten.

En typ av känsliga personuppgifter som regelmässigt behöver behandlas i ärenden enligt passlagen och lagen om statligt identitetskort är biometriska uppgifter. Vad som avses med detta behandlas i avsnitt 9.9.3. Det står klart att biometriska uppgifter behandlas åtminstone när ansiktsbilder eller fingeravtryck jämförs med andra ansiktsbilder eller fingeravtryck på automatiserad väg. Biometriska uppgifter behandlas i viss utsträckning i verksamheten redan i dag och sådana uppgifter bör kunna behandlas även i fortsättningen.

Det kan inte uteslutas att även andra typer av känsliga personuppgifter kan förekomma i ärenden enligt passlagen och lagen om statligt identitetskort, om en enskild av något skäl skulle lämna sådana uppgifter till en passmyndighet eller till Utrikesdepartementet. Passlagen och lagen om statligt identitetskort förutsätter dock inte att andra känsliga personuppgifter behandlas.

Behandlingen är nödvändig för viktiga allmänna intressen

Förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter gäller inte om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g).

Pass- och identitetskortsverksamheten är ett viktigt allmänt intresse (jfr prop. 2017/18:105 s. 83–85). När personuppgifter behandlas för handläggning av ärenden om pass eller statliga identitetskort är det alltså fråga om en behandling som är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Därmed får även känsliga personuppgifter behandlas, givet att det finns bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Personuppgifter som har samlats in för handläggning av ärenden om pass eller statliga identitetskort ska enligt förslagen i avsnitt 9.5 få behandlas även för vissa andra ändamål. Det handlar om gränskontroll, brottsbekämpning, lagföring och upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Även detta är viktiga allmänna intressen. Samma sak gäller för uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Att myndigheter kan lämna ut personuppgifter när det följer av en författning är ett grundläggande samhällsintresse. Enligt förslaget ska personuppgifter få behandlas även för andra ändamål, så länge de inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket de samlades in. Det kan handla om behandling för t.ex. arkivändamål. Det ska göras en noggrann prövning av om det nya ändamålet är förenligt med det ursprungliga. Det får därför förutsättas att även den behandling som sker för det nya ändamålet är nödvändig för ett viktigt allmänt intresse.

Sammanfattningsvis får all personuppgiftsbehandling som utförs med stöd av de primära och sekundära ändamålsbestämmelserna anses ske för viktiga allmänna intressen enligt artikel 9.2 g. Därmed får även känsliga personuppgifter behandlas, så länge behandlingen är proportionerlig och omfattas av bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Det finns skyddsåtgärder och behandlingen är proportionerlig

Behandlingen av känsliga personuppgifter i verksamheten med pass och statliga identitetskort kommer att omfattas av flera skyddsåtgärder. De föreslagna ändamålsbestämmelserna innebär att passmyndigheternas och Utrikesdepartementets utrymme för att behandla känsliga personuppgifter är begränsat. Enligt dessa bestämmelser får personuppgifter samlas in bara om det är nödvändigt för handläggning av ärenden om pass eller statliga identitetskort. Därmed är det inte tillåtet för myndigheterna att självmant samla in personuppgifter som avslöjar den registrerades politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse eller medlemskap i en fackförening. Genetiska uppgifter eller uppgifter om den enskildes sexualliv eller sexuella läggning får inte heller samlas in. Sådana uppgifter är inte nödvändiga för att ärenden ska kunna handläggas.

Biometriskas uppgifter, uppgifter om hälsa och uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung kan däremot vara nödvändiga att behandla inom ramen för ärenden. Om så är fallet får uppgifterna samlas in med stöd av den primära ändamålsbestämmelsen. De får då behandlas också för vissa sekundära ändamål. När känsliga personuppgifter i dessa fall behandlas kommer det dock att finnas ett starkt skydd mot integritetsintrång. Vid sidan av de krav som följer direkt av EU:s dataskyddsförordning, t.ex. kravet på en lämplig säkerhetsnivå, föreslås i promemorian ett antal bestämmelser om åtgärder till skydd för den personliga integriteten.

Det föreslås att personuppgiftsansvaret i verksamheten ska klargöras, så att den registrerade vet vem som ansvarar för behandlingen och vem han eller hon ska vända sig till för att t.ex. begära rättelse av personuppgifter. Det föreslås vidare att tillgången till personuppgifter inom varje myndighet ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Vidare föreslås en reglering av vad pass- och identitetskortsregistret och passtillståndsregistret får innehålla. I avsnitt 9.10 föreslås olika sökförbud och i avsnitt 9.11 föreslås begränsningar i fråga om elektroniskt utlämnande av personuppgifter. I avsnitt 9.13 finns förslag om hur länge personuppgifter ska få behandlas och i avsnitt 10 görs bedömningen att biometriskas uppgifter som har tagits fram ur ansiktshalter som en presumtion ska omfattas av sekretess. Därutöver kommer dataskyddsförordningens och dataskyddslagens allmänna bestämmelser

om tillsyn, skadestånd och överklagande att gälla. Sammantaget kommer det därmed att finnas ett regelverk som ger skydd för den registrerades grundläggande rättigheter och intressen vid behandlingen. Den relativt begränsade behandlingen av känsliga personuppgifter bedöms också stå i proportion till det syfte som eftersträvas, nämligen att ärenden om pass och statliga identitetskort ska kunna handläggas och att uppgifterna i verksamheten ska kunna användas även för vissa andra samhällsviktiga ändamål när detta är befogat. Behandlingen av känsliga personuppgifter i verksamheten med pass och statliga identitetskort är därmed tillåten enligt artikel 9.2 g i förordningen.

Det bör ändå krävas att behandlingen är absolut nödvändig

Kravet på att en behandling av personuppgifter ska vara nödvändig för ändamålet innebär inte ett krav på att åtgärden ska vara oundgänglig. Ett sätt att ytterligare förstärka skyddet för den enskildes personliga integritet när känsliga personuppgifter behandlas är därför att, utöver de skyddsåtgärder som har nämnts ovan, ställa särskilt höga krav på behovet av att de känsliga personuppgifterna behandlas.

I flera registerförfattningar föreskrivs det att känsliga personuppgifter får behandlas endast om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. För att känsliga personuppgifter ska få behandlas räcker det inte att behandlingen är nödvändig i dataskyddsförordningens mening, dvs. att den exempelvis effektiviserar handläggningen. Behandlingen måste i stället kunna betecknas som absolut nödvändig, vilket innebär att behovet av att behandla uppgifterna måste prövas särskilt noggrant i varje enskilt fall. För att motverka risken för integritetsintrång bör ett sådant krav gälla även enligt pass- och identitetskortsdatalagen. Det bör alltså införas en bestämmelse som anger att känsliga personuppgifter får behandlas i pass- och identitetskortsverksamheten endast om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Behovet av att behandla sådana uppgifter kommer därigenom att behöva prövas extra noggrant. Kravet kommer att utgöra ytterligare en sådan skyddsåtgärd som avses i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen.

Känsliga personuppgifter i Polismyndighetens register

Känsliga personuppgifter kommer inte bara att behandlas i ärenden utan också i pass- och identitetskortsregistret och passtillståndsregistret.

Enligt förslaget i avsnitt 9.8 ska pass- och identitetskortsregistret få innehålla namn och andra uppgifter som rör identiteten på den som är eller har varit part i ett ärende om pass eller statligt identitetskort. Det ska också få innehålla ansiktsbilder och biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilder (avsnitt 9.9.3). Registret kommer alltså att innehålla känsliga personuppgifter i form av vissa biometriska uppgifter samt uppgifter som i vissa fall sammantaget kan avslöja den registrerades ras eller etniska ursprung. Registret kan också komma att innehålla uppgifter om hälsa, eftersom uppgifter i handlingar som har kommit in i ett ärende ska få behandlas i registret. Passtillståndsregistret kan också komma att innehålla uppgifter om psykiatrisk och rättspsykiatrisk vård.

Det kan ifrågasättas om inte behandlingen av dessa uppgifter i pass- och identitetskortsregistret och passtillståndsregistret är absolut nödvändig för

att ärenden enligt passlagen och lagen om statligt identitetskort ska kunna handläggas. För att det inte ska råda något tvivel om att uppgifterna får behandlas i dessa register, oavsett om det kan anses vara absolut nödvändigt i det enskilda fallet eller inte, bör det dock införas en bestämmelse som anger att känsliga personuppgifter får behandlas när det är tillåtet enligt bestämmelserna om pass- och identitetskortsregistret och passtillståndsregistret. Även denna behandling är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och proportionerlig. De skyddsåtgärder som har beskrivits ovan gäller även när personuppgifter behandlas i dessa register. När känsliga personuppgifter behandlas ställs det särskilt höga krav på att vidta skyddsåtgärder.

9.9.3 Särskilt om biometriska uppgifter

Promemorians förslag

Pass- och identitetskortsregistret ska få innehålla biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilder från ärenden enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort. När någon ansöker om ett pass eller ett statligt identitetskort ska den ansiktsbild som tas eller ges in få användas för sökning bland ansiktsbilderna och de biometriska uppgifterna i registret. Syftet ska vara att kontrollera sökandens identitet och innehav av pass och statligt identitetskort.

Biometriska uppgifter ska också få behandlas om den handling som sökanden styrker sin identitet med innehåller ansiktsbild eller fingeravtryck. Myndigheterna ska då få kontrollera att ansiktsbilden och fingeravtrycken i handlingen motsvarar dem som tas vid den aktuella ansökan om pass eller statligt identitetskort.

Biometriska uppgifter ska dessutom få behandlas genom att den ansiktsbild och de fingeravtryck som tas innan ett pass eller statligt identitetskort lämnas ut jämförs med dem i passet eller kortet.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag

Förslaget i promemorian Passdatalag stämmer överens med förslaget i denna promemoria när det gäller passverksamheten. Promemorian innehåller inte något förslag om att biometriska uppgifter ska få behandlas vid kontroll av den handling som sökanden styrker sin identitet med. Den innehåller inte heller något förslag om att ansiktsbild eller fingeravtryck ska kunna tas på nytt innan ett pass eller statligt identitetskort lämnas ut till sökanden. Förslaget i id-kortsutredningen stämmer i huvudsak överens med förslaget i denna promemoria när det gäller identitetskortsverksamheten. Utredningens förslag om kontroller av en handling som styrker sökandens identitet är begränsat till ansiktsbilder eller fingeravtryck som lagras i ett lagringsmedium. Förslaget i propositionen En statlig e-legitimation stämmer överens med förslaget i denna promemoria när det gäller ärenden om en statlig e-legitimation.

Skälen för förslaget

Vad är biometri och biometriska uppgifter?

Biometri är ett begrepp som förekommer i olika sammanhang. Ofta syftar man på automatiserade metoder för att identifiera en person, eller avgöra om en påstådd identitet är riktig, utifrån personens fysiska karaktärsdrag. Det kan handla om datorstödda jämförelser av exempelvis ansiktsbilder, fingeravtryck eller dna-profiler.

En definition av begreppet biometriska uppgifter finns i artikel 4.14 i EU:s dataskyddsförordning. Biometriska uppgifter är enligt den definitionen personuppgifter som har erhållits genom en särskild teknisk behandling som rör en fysisk persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av denna fysiska person, såsom ansiktsbilder eller fingeravtrycksuppgifter. Av skäl 51 framgår att behandling av fotografier inte systematiskt bör anses utgöra behandling av känsliga personuppgifter, eftersom fotografier endast definieras som biometriska uppgifter när de behandlas med särskild teknik som möjliggör identifiering eller autentisering av en fysisk person.

Begreppet biometriska uppgifter definieras på samma sätt som i dataskyddsförordningen i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (dataskyddsdirektivet).

När dataskyddsdirektivet genomfördes i svensk rätt, genom brottsdatalagen, angavs att biometri är ett samlingsnamn för automatiserad teknik som syftar till att identifiera en person eller avgöra om en påstådd identitet är riktig och att tekniken baseras på mätning av fysiska karaktärsdrag hos den som ska identifieras. När det gäller pass är det framför allt mönster av fingeravtryck, ansiktsgeometri och ögats iris som brukar användas, men även regnbågshinna, näthinna, röst, hand, blodkärl, dna eller gång går att använda. Gemensamt för teknikerna är att kroppen mäts elektroniskt. Biometriska uppgifter är den information som kan tas fram ur ett biometriskt underlag. Dessa uppgifter kan användas för att skapa en referensmall eller för att jämföra tidigare lagrade referensmallar i syfte att kontrollera en persons identitet. I direktivets definition av biometriska uppgifter anges ansiktsbilder som ett exempel på sådana uppgifter. Det kan leda tanken till att vanliga fotografier och filmer skulle omfattas av definitionen. Om de inte bearbetas tekniskt genom en särskild metod som syftar till identifiering faller de utanför definitionen. Om de däremot bearbetas i exempelvis ett ansiktsgenkänningsprogram så att det går att identifiera personer på bilden eller filmen omfattas de av definitionen (se prop. 2017/18:232 s. 86, se även s. 150 f. och 435).

En fråga som väckts är om ansiktsbilder och fingeravtryck i sig bör betraktas som biometriska uppgifter när de behandlas för att skapa identitetshandlingar och används för att identifiera personer. Åtminstone när det gäller ansiktsbilder finns det stöd för tolkningen att biometriska uppgifter behandlas först när bilderna behandlas med särskild teknik som möjliggör identifiering eller autentisering av en person. I promemorian tas

därmed utgångspunkten, liksom i tidigare lagstiftningsärenden, från att begreppet i första hand avser sådana uppgifter som är resultatet av en automatiserad mätning av t.ex. ett ansikte, utifrån en bild. Sådana uppgifter torde i praktiken ofta ha formen av en kod eller motsvarande, som är nära knuten till själva bilden.

När får biometriska uppgifter behandlas enligt dataskyddsförordningen?

Biometriska uppgifter är känsliga personuppgifter och får behandlas under samma förutsättningar som andra känsliga personuppgifter. Det betyder att de får behandlas bl.a. om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilket ska stå i proportion till det eftersträlvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.1 och 9.2 g i dataskyddsförordningen).

Den grundläggande behandlingen av biometriska uppgifter är laglig

Biometriska uppgifter behandlas redan i dag i verksamheten med pass och nationella identitetskort. Detsamma föreslås enligt propositionen En statlig e-legitimation gälla i den verksamheten. Den som ansöker om ett pass eller ett nationellt identitetskort ska låta sig fotograferas och lämna sina fingeravtryck. Både ansiktsbilden och fingeravtrycken tas i form av digitala bilder. Dessa behandlas sedan tekniskt för att säkerställa att de kan ligga till grund för automatiserade jämförelser. Den behandlingen innebär att biometriska uppgifter behandlas. Bilderna sparas därefter i ett lagringsmedium i passet eller identitetskortet. Sedan handlingen har lämnats ut sparas ansiktsbilden i passregistret eller registret över identitetskort. Fingeravtrycken och de biometriska uppgifter som har tagits fram ska enligt dagens nationella regelverk förstöras. Enligt samma regler får ansiktsbilden, fingeravtrycken och de biometriska uppgifterna inte i något skede användas för sökning.

När det gäller pass regleras behandlingen av biometriska uppgifter i dag i 6 a och 6 b §§ passlagen. Vissa bestämmelser om behandlingen finns också 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 (EU:s passförordning). När det gäller nationella identitetskort finns reglerna i 4 och 18 §§ förordningen om nationellt identitetskort och i EU:s id-kortsförordning.

Den grundläggande behandling av biometriska uppgifter som krävs för att ansiktsbild och fingeravtryck ska kunna lagras i rätt format i pass och nationella identitetskort är absolut nödvändig för handläggningen. Samma sak kommer att gälla om det statliga identitetskortet införs. Både pass och statliga identitetskort ska enligt förslaget i promemorian innehålla ansiktsbild och fingeravtryck. Under handläggningen behöver biometriska uppgifter tas fram ur ansiktsbilden och fingeravtrycken för att verifiera att de kan ligga till grund för den datorstödda jämförelse som ska kunna göras vid en senare kontroll (jfr prop. 2004/05:119 s. 22 och prop. 2008/09:132 s. 13).

Denna grundläggande behandling av biometriska uppgifter, som krävs till följd av EU:s passförordning och EU:s id-kortsförordning, är förenlig med artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen. Eftersom behandlingen är absolut nödvändig för handläggningen av ärenden enligt passlagen och lagen om statligt identitetskort är den också tillåten enligt de allmänna regler om behandling av känsliga personuppgifter som föreslås i avsnitt 9.13.2. Det behövs därför inte några särskilda bestämmelser om behandlingen.

Biometriska uppgifter från ansiktsbilder bör få sparas och användas för kontrollsökningar vid ansökningar

Ett problem som är svårt att lösa med dagens nationella regelverk, som helt förbjuder sökningar med ansiktsbilder i verksamheten med pass och identitetskort, är den typ av identitetsmissbruk som går ut på att en person utger sig för att vara någon annan redan vid ansökan. Om personen lyckas få ett pass eller ett identitetskort utfärdat under felaktig identitet går missbruket inte att upptäcka ens vid en biometrisk kontroll, eftersom ansiktsbilden och fingeravtrycken i handlingen faktiskt avser den person som använder handlingen. Detta kan utnyttjas för brottslig verksamhet. Problemet uppmärksammas både i promemorian och av utredningen.

Det saknas anledning att nu överväga om även fingeravtryck ska få sparas i pass- och identitetskortsregistret. Ansiktsbilder ska dock få sparas och starka skäl talar för att passmyndigheterna och Utrikesdepartementet ska få söka bland dessa med hjälp av modern teknik, när en person ansöker om pass eller statligt identitetskort. En motsvarande möjlighet föreslås även i propositionen En statlig e-legitimation. Detta skulle motverka att en person lyckas få ett pass eller statligt identitetskort under oriktig identitet eller flera identiteter. Sökningar av detta slag innebär dock att biometriska uppgifter behandlas, eftersom avsikten är att den ansiktsbild som tas vid ansökan ska jämföras med bilderna i registret på automatiserad väg.

I promemorian Passdatalag föreslås att känsliga personuppgifter ska få behandlas i pass- och identitetskortsverksamheten om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Det skulle kunna hävdas att en sökning bland bilderna i pass- och identitetskortsregistret är absolut nödvändig för att det enskilda ärendet ska kunna handläggas. Detta är dock inte givet. Särskilda bestämmelser om denna sökmöjlighet bör därför övervägas.

Att motverka missbruk av pass och statliga identitetskort och säkerställa att handlingarna utfärdas till rätt person är ett sådant viktigt allmänt intresse som avses i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen. En möjlighet att söka i pass- och identitetskortsregistret med den ansiktsbild som tas vid ansökan är ett effektivt sätt att tillgodose detta intresse. I promemorian görs bedömningen att integritetsriskerna är begränsade och under alla förhållanden motiverade, mot bakgrund av det skydd för integriteten som kommer att gälla enligt pass- och identitetskortsdatalagen i övrigt och det utvidgade sekretesskydd som redogörs för i avsnitt 10. En kontroll av det aktuella slaget skyddar vidare enskilda mot att någon annan använder deras identitet. Risken för sådant missbruk måste för de flesta människor framstå som ett större hot mot den personliga integriteten än att vissa myndigheter får jämföra ansiktsbilder under reglerade former. Det finns

vidare ett mycket starkt intresse av att tilliten till passet och identitetskortet som resehandlingar upprätthålls.

Mot denna bakgrund bedöms en reglering som gör det möjligt att söka bland ansiktsbilderna i pass- och identitetskortsregistret i samband med en ansökan om pass eller statligt identitetskort, i syfte att kontrollera sökandens identitet och innehav av pass och identitetskort, vara förenlig med artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen. Vidare förbjuder inte vare sig EU:s passförordning eller EU:s identitetskortsförordning att de biometriska uppgifter som enligt respektive förordning ska samlas in för att lagras i identitetshandlingarnas lagringsmedium också lagras på annat sätt, under förutsättning att det är förenligt med den EU-rättsliga dataskyddslagstiftningen och det finns stöd för det i nationell rätt. Så görs t.ex. i Finland. Där får de fingeravtryck som tagits av sökanden vid ansökan om identitetskort lagras i polisens identitetskortsregister (5 kap. 32 § lagen om identitetskort, 663/2016).

Den nya pass- och identitetskortsdatalagen bör därför tillåta att sådana sökningar görs. För att möjliggöra detta bör det införas en bestämmelse som klargör att pass- och identitetskortsregistret inte bara får innehålla ansiktsbilder från ärenden om pass och identitetskort utan också sådana biometriska uppgifter som har tagits fram ur dessa ansiktsbilder. Det bör vidare införas en bestämmelse om att den ansiktsbild som tas eller ges in vid en ansökan om ett pass eller ett statligt identitetskort, och de biometriska uppgifter som tas fram ur ansiktsbilden, får användas vid sökning i pass- och identitetskortsregistret om syftet är att kontrollera sökandens identitet och innehav av pass och identitetskort.

Att biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilder får sparas i registret innebär att de kan användas även för andra ändamål än den sökning som föreslås. Riskerna med detta framstår dock som begränsade. I avsnitt 9.10 föreslås att det som huvudregel ska vara förbjudet att använda ansiktsbilder och biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilder som sökbegrepp. Uppgifterna kommer vidare att omfattas av en presumtion för sekretess och av flera särskilda skyddsbestämmelser i både dataskyddsförordningen och pass- och identitetskortsdatalagen. De biometriska uppgifterna, som har ett mycket nära samband med själva ansiktsbilderna, kommer bara att få behandlas på de villkor som gäller för känsliga personuppgifter i stort och de kommer att få överföras till tredje-land bara under de förutsättningar som anges i dataskyddsförordningen.

Den sökmöjlighet som föreslås bör vara just en möjlighet. Regleringen bör vara flexibel och det bör överlåtas till passmyndigheterna och Utrikesdepartementet att avgöra i vilka fall sökningar ska göras. Det bör alltså anges att sökningar får göras, inte att de bör göras. Om sökningen indikerar att sökanden redan har ett pass eller ett statligt identitetskort under en annan identitet, måste saken utredas närmare. Sökningen är bara ett verktyg och ett beslut om att avslå en ansökan måste alltid fattas utifrån en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Om utredningen leder till att ansökan avslås, med hänvisning till att sökanden inte har styrkt sin identitet, kan beslutet överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det finns alltså rättssäkerhetsgarantier och det är inte fråga om automatiserade beslut.

Biometrisk uppgifter bör få behandlas för kontroll av ansiktsbilder och fingeravtryck

I promemorian Passdatalag föreslås att den som ansöker om ett pass eller ett statligt identitetskort som utgångspunkt ska vara skyldig att styrka sin identitet med ett tidigare utfärdat och fortfarande giltigt statligt identitetskort eller ett vanligt pass. I dessa handlingar kommer innehavarens ansiktsbild och fingeravtryck att finnas. Den som saknar en sådan identitetshandling kommer att behöva styrka sin identitet på andra sätt. De handlingar som då används, t.ex. utländska pass eller svenska uppehållstillståndskort, kan också innehålla både ansiktsbild och fingeravtryck.

På samma sätt bör passmyndigheterna och Utrikesdepartementet kunna ta fram den ansiktsbild och de fingeravtryck som i förekommande fall finns i den aktuella handlingens lagringsmedium, för att kontrollera att dessa stämmer överens med den ansiktsbild och de fingeravtryck som tas vid ansökan. På så sätt kan det i fler fall säkerställas att den handling som sökanden använder för att styrka sin identitet är äkta och att sökanden är den rätta innehavaren. Bestämmelsen bör dock inte begränsas till ansiktsbilder som finns i ett lagringsmedium, utan även ansiktsbilder som finns på själva handlingen bör vara möjliga att använda för en jämförelse (jfr förslaget i betänkandet Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning, SOU 2025:75).

Den automatiserade jämförelse av ansiktsbild och fingeravtryck som bör kunna göras innebär att biometrisk uppgifter behandlas. Det kan hävdas att även denna behandling är absolut nödvändig för att handlägga ärendet och att det därför inte behövs några särskilda bestämmelser om kontrollen. För att tydliggöra att kontroller av detta slag får ske, och för att uppfylla det krav på lagstöd som finns i artikel 4.3 i EU:s passförordning och artikel 11.6 i EU:s id-kortsförordning, bör en särskild bestämmelse ändå införas. Om sökanden vid en ansökan om pass eller statligt identitetskort styrker sin identitet med hjälp av en handling som innehåller ansiktsbild eller fingeravtryck, bör det enligt bestämmelsen få kontrolleras att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som tas vid ansökan. När kontrollen har genomförts bör den ansiktsbild och de fingeravtryck som har tagits fram ur handlingen, och de biometrisk uppgifter som har behandlats, förstöras (avsnitt 9.13). En bestämmelse av detta slag är förenlig med artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning.

Enligt den föreslagna lagen om statligt identitetskort ska det vara möjligt för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om villkor för användningen av den statliga e-legitimationen. Som beskrivs ovan kan villkoren t.ex. avse krav för att en aktör ska få använda identifiering med den statliga e-legitimationen i sin digitala tjänst. Sådana villkor kan exempelvis behövas för att säkerställa att den statliga e-legitimationen inte används i oseriösa sammanhang. Det kan också vara fråga om att kontrollera biometrisk uppgifter i sammanhang där det finns ett särskilt starkt intresse av en säker verifiering, t.ex. när e-legitimationen används för id-växling eller vid betalningstransaktioner vid höga belopp (se avsnitt 6.6). För att en kontroll på distans av biometrisk uppgifter ska fungera är det nödvändigt att det finns ett tydligt rättsligt stöd för att biometrisk uppgifter – t.ex. om en ansiktsbild – som lagras i

identitetskortet också kan lämnas ut från det. En sådan kontroll skiljer sig i viss mån från den som beskrivs ovan genom att det är den enskilde som initierar kontrollen genom att använda sin e-legitimation. Att en kontroll ska göras kommer dock följa av villkor som regeringen eller en myndighet ställt upp. I många fall kan det också förutses att verifieringen kommer att göras mot en annan myndighet. Även om pass- och identitetskortsdatalagen inte föreslås reglera förlitande parter behandling av personuppgifter till följd av att en e-legitimation används bör det därför införas en särskild bestämmelse i lagen som medger att uppgifter i kortets lagringsmedium får lämnas ut. På så vis blir det också tydligt att även sådana kontroller uppfyller det krav på lagstöd som finns i artikel 11.6 i EU:s id-kortsförordning.

För att ett villkor om användning av biometriska uppgifter ska vara proportionerligt och uppfylla dataskyddsförordningens krav kan det finnas skäl att utforma villkoret så att det också ställer krav på hur förlitande parter får använda de biometriska uppgifter som lämnas ut från kortet. Det kan t.ex. handla om att uppgifterna bara får användas för just en enskild verifiering av personens identitet och att de uppgifter som används för jämförelsen sedan ska förstöras omedelbart, på samma sätt som om en biometrisk kontroll hade skett av det fysiska identitetskortet.

Biometriska uppgifter bör få behandlas när nya ansiktsbilder och fingeravtryck tas före utlämnandet

I avsnitt 5 och 9 föreslås att sökanden på begäran ska låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck på nytt innan ett pass eller ett statligt identitetskort lämnas ut, för kontroll av att ansiktsbilden och fingeravtrycken motsvarar dem som finns sparade i passet eller kortet. För att denna kontroll ska kunna göras behöver biometriska uppgifter behandlas. Den ansiktsbild och de fingeravtryck som tas vid kontrollen, och de biometriska uppgifter som tas fram, behöver dock inte sparas utan ska förstöras efter kontrollen (avsnitt 9.13). Den behandling av biometriska uppgifter som krävs för kontrollen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, proportionerlig och förenad med lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Bestämmelserna om denna kontrollmöjlighet vid utlämnande av pass och statliga identitetskort kommer enligt förslaget i promemorian att finnas i passlagen och lagen om statligt identitetskort. För tydlighetens skull bör det framgå av pass- och identitetskortsdatalagen att biometriska uppgifter får behandlas i samband med kontrollerna.

9.10 Integritetskänsliga sökningar ska som utgångspunkt förbjudas

9.10.1 En huvudregel om förbud mot vissa integritetskänsliga sökningar

Promemorians förslag

Det ska som huvudregel vara förbjudet att göra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller personuppgifter som rör lagöverträdelse som innefattar brott.

Det ska också vara förbjudet att som sökbegrepp använda ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilder och fingeravtryck. Den ansiktsbild som tas i samband med en ansökan om pass eller statligt identitetskort, och de biometriska uppgifter som tas fram ur bilden, ska dock få användas vid sökning i pass- och identitetskortsregistret för att kontrollera sökandens identitet och innehav av pass och statligt identitetskort.

De angivna förbuden ska gälla även vid sökningar för andra ändamål än handläggning av ärenden om pass och statliga identitetskort.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag

Förslagen i promemorian Passdatalag, id-kortsutredningen och i propositionen En statlig e-legitimation stämmer överens med förslaget i denna promemoria såvitt avser respektive verksamhet.

Skälen för förslaget

Föreslagna sökförbud bör gälla i pass- och identitetskortsverksamheten

Enligt passlagen och förordningen om nationellt identitetskort gäller för närvarande ett förbud mot sökningar med hjälp av ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter som kan tas fram ur ansiktsbilder och fingeravtryck. Enligt promemorian Passdatalags och id-kortsutredningens förslag ska detta förbud i princip behållas och gälla i verksamheten med pass och statliga identitetskort. Syftet är att värna den registrerades personliga integritet. Därutöver föreslås det i promemorian Passdatalag ett nytt förbud mot sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller personuppgifter som rör lagöverträdelse. Id-kortsutredningen föreslår ett förbud mot att över huvud taget använda sådana uppgifter som sökbegrepp.

De två sökförbud som föreslås i promemorian och av utredningen stärker skyddet för den registrerades personliga integritet. Dessa förbud bör gälla när personuppgifter behandlas i pass- och identitetskortsverksamheten. Det bör således införas en bestämmelse som förbjuder sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Det klargörs därmed att sökningar som görs för

att få fram ett urval av personer som har exempelvis ett visst etniskt ursprung eller ett visst hälsotillstånd inte är tillåtna. Förbudet hindrar samtidigt inte sökningar som görs i ett annat syfte än att identifiera ett urval av individer, t.ex. för att ta fram viss statistik eller för registervård. Polismyndigheten kan alltså bedriva registervård utan hinder av det föreslagna förbudet.

Ett motsvarande sökförbud finns i 3 kap. 3 § dataskyddslagen, men det gäller bara när känsliga personuppgifter behandlas med stöd av den paragrafen. I pass- och identitetskortsverksamheten kommer känsliga personuppgifter att behandlas med stöd av de bestämmelser som föreslås i avsnitt 9.9. Det behövs därför ett motsvarande förbud i den nya lagen.

Förbudet bör inte bara gälla sökningar som syftar till att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Det bör också gälla sökningar i syfte att få fram ett urval grundat på personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen, dvs. uppgifter om lagöverträdelser och straffprocessuella tvångsmedel. Dessa uppgifter är integritetskänsliga även om de inte är känsliga personuppgifter i rättslig mening. Det har inte heller framkommit att det fyller någon funktion att kunna utföra sådana sökningar i pass- och identitetskortsverksamheten.

Dagens förbud mot att använda ansiktsbilder och fingeravtryck som sökbegrepp bör behållas som huvudregel och gälla även i verksamheten med statliga identitetskort. På samma sätt som i dag bör biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilder och fingeravtryck inte heller få användas som sökbegrepp när personuppgifter behandlas i verksamheten med pass och statliga identitetskort. Som ett undantag från detta förbud bör den biometriska kontroll av ansiktsbilder som beskrivs i avsnitt 9.9 vara tillåten. Det bör alltså vara tillåtet att använda den ansiktsbild som tas vid en ansökan om pass eller statligt identitetskort, och de biometriska uppgifter som tas fram ur ansiktsbilden, vid sökning i pass- och identitetskortsregistret i samband med ansökan för att kontrollera sökandens identitet och innehav av pass och statligt identitetskort. Under vissa förhållanden bör det också vara möjligt att använda uppgifterna för att utreda allvarliga brott. Motsvarande sökning bör få göras i de fall då sökanden får ge in en egen välliknande ansiktsbild (avsnitt 5.10).

Förbuden bör som huvudregel gälla även vid sökningar för andra ändamål

En särskild fråga är om sökförbuden bör gälla bara när personuppgifter behandlas för att handlägga ärenden enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort eller om de bör gälla även när t.ex. Polismyndigheten behandlar uppgifter för andra ändamål, som gränskontroll eller brottsbekämpning.

Som registerförande myndighet kommer Polismyndigheten att ha direkt tillgång till pass- och identitetskortsregistret och passtillståndsregistret. Genom de bestämmelser om direktåtkomst som föreslås i avsnitt 9.11 kan även utlandsmyndigheterna och Utrikesdepartementet komma att ha tillgång till registren. De sekundära ändamålsbestämmelser som föreslås i avsnitt 9.5 tillåter att samtliga passmyndigheter och Utrikesdepartementet använder personuppgifterna i pass- och identitetskortsverksamheten även för andra ändamål än handläggning av ärenden om pass och statliga

identitetskort. För Polismyndighetens del handlar det framför allt om gränskontroll och brottsbekämpning. Vid behandling av personuppgifter för dessa sekundära ändamål kommer pass- och identitetskortsdatalagen inte att gälla. Sådan behandling kan i stället omfattas av exempelvis utlänningsdatalagen, brottsdatalagen och polisens brottsdatalag.

Med hänsyn till den registrerades personliga integritet bör de föreslagna sökförbuden som utgångspunkt gälla även när personuppgifter behandlas för sekundära ändamål. Förbuden bör då, på samma sätt som vid behandling för det primära ändamålet, gälla oavsett om sökningen sker i pass- och identitetskortsregistret, i passtillståndsregistret eller bland andra uppgifter som behandlas enligt lagen. Det bör alltså införas en bestämmelse som klargör att sökförbuden i lagen som huvudregel gäller även vid sökningar för andra ändamål än handläggning av ärenden om pass och statliga identitetskort. Det tydliggör att förbuden som utgångspunkt gäller även om sökningar görs för t.ex. brottsbekämpande ändamål.

9.10.2 Det ska vara tillåtet att göra sökningar i registret för att utreda vissa allvarliga brott

Promemorians förslag

Det ska efter beslut av åklagare vara tillåtet att använda automatiserad ansiktsjämförelse i pass- och identitetskortsregistret vid förundersökning om vissa allvarliga brott. Förutsättningarna för att göra sökningar ska motsvara vad som gäller för biometriska sökningar i Migrationsverkets register i syfte att utreda sådana brott. Det ska dock inte vara möjligt att göra sökningar i registren i enlighet med de s.k. interoperabilitetsförfordningarna.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5), propositionen En statlig e-legitimations förslag och Biometriutredningens förslag (SOU 2023:32)

Förslagen i promemorian Passdatalag, id-kortsutredningen och i propositionen En statlig e-legitimation stämmer inte överens med förslaget i denna promemoria. I dessa föreslås inte någon möjlighet att använda biometriska jämförelser för att utreda brott. Förslaget i Biometriutredningen stämmer överens med förslaget i denna promemoria utom att det inte omfattar sökningar i identitetskortsverksamheten.

Skälen för förslaget

Det finns behov av att tillåta sökningar även för att utreda brott

En huvudregel som innebär förbud mot att använda ansiktsbilder vid sökningar för brottsbekämpande ändamål utesluter inte att sådana sökningar ändå skulle kunna få göras för sådana ändamål i vissa särskilda undantagssituationer. De brottsbekämpande myndigheterna har i olika sammanhang framfört att en möjlighet att söka i pass- och

identitetskortsregistret med hjälp av ansiktsbilder skulle vara mycket värdefull i brottsbekämpningen. Genom sådana sökningar skulle det kunna bli möjligt att identifiera okända personer som misstänks för allvarliga brott och som har fångats på bild.

Det finns ett påtagligt behov av att kunna söka i vissa register med hjälp av ansiktsbilder för att utreda brott. Det beror först och främst på det närmast akuta läget i Sverige med en systemhotande organiserad brottslighet och ett allvarligt försämrat säkerhetsläge, där statsstödda aktörer bedriver säkerhetshotande verksamhet på svenskt territorium. Det finns alltså ett stort behov av effektiva verktyg i brottsbekämpningen. Behovet understryks av det stora antal skjutningar och sprängningar som utförs. I många fall anlitas utomstående för att utföra sådana brott och gärningsmännen är alltså ofta okända för dem som utsätts för brottsligheten. En möjlighet att lättare identifiera okända gärningsmän kan därför väntas bidra till att allvarlig brottslighet lättare klaras upp. I dagsläget kan ansiktsbilder av okända gärningsmän från brottsutredningar jämföras automatiserat med hjälp av igenkänningsteknik i polisens biometriregister. Antalet ansiktsbilder i dessa register är dock begränsat. Att tillåta biometriska jämförelser med ansiktsbilder även i myndighetsregister som primärt förs för andra än brottsbekämpande ändamål skulle vara mycket värdefullt för möjligheten att klara upp fler brott. En sådan reglering skulle väsentligt utöka det jämförelsematerial som polisen kan använda när det finns spår i en brottsutredning i form av ansiktsbilder från en okänd person som misstänks för brott. Det skulle på det sättet bli möjligt att i vissa fall identifiera och lagföra även personer som inte förekommer i polisens biometriregister.

Enligt 6 a kap. polisens brottsdatalog får Nationellt forensiskt centrum inom Polismyndigheten, efter ett beslut av åklagare, sedan 1 juli 2025 använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse i en förundersökning om vissa allvarliga brott för att söka i de register över fingeravtryck och fotografier som Migrationsverket för med stöd av 15 § utlänningsdatalagen (2016:27). I propositionen Biometri i brottsbekämpningen (prop. 2024/25:37) framhöll regeringen att biometriska jämförelser i Migrationsverkets register på ett väsentligt sätt skulle öka polisens och andra brottsbekämpande myndigheters förutsättningar att identifiera den som har begått ett brott i de fall det finns anledning att anta att den misstänkte förekommer i verkets register. Det bör även noteras att regeringen i propositionen Utökade befogenheter för Skatteverket inom folkbokföringsverksamheten (prop. 2025/26:261) har föreslagit att det under motsvarande förutsättningar ska vara möjligt att göra sökningar i Skatteverkets register.

I betänkandet Biometri – för en effektivare brottsbekämpning (SOU 2023:32), som låg till grund för propositionen Biometri i brottsbekämpningen, föreslogs även att polisen skulle få göra biometriska sökningar med ansiktsbilder i passregistret. Samma behov bedöms dock finnas för både pass- och identitetskortsbilder. Biometriutredningen övervägde om det skulle vara möjligt att göra sökningar mot ansiktsbilder som tas i samband med en ansökan om ett nationellt identitetskort. Utredningen ansåg dock att det, bl.a. med hänsyn till att det nationella identitetskortet regleras på förordningsnivå, i nuläget inte var lämpligt att tillåta sådana sökningar. I stället ansåg utredningen att den frågan borde

tas om hand inom ramen för översynen av passregistret och att utredningens överväganden då kunde tjäna som utgångspunkt. När nu en sådan översyn sker kan det konstateras att de skäl som motiverar att sökningar ska få göras mot ansiktsbilder i passverksamheten gör sig gällande med samma styrka i förhållande till ansiktsbilder i verksamheten med identitetskort. För de brottsbekämpande myndigheterna saknar det betydelse om en bild har tagits i samband med en passansökan eller en ansökan om ett statligt identitetskort. Att tillåta jämförelser med de ansiktsbilder som tas i verksamheten med pass men inte i verksamheten med identitetskort skulle också kunna få en handlingsdirigerande effekt som inte är önskvärd. Det är svårt att se att det finns några relevanta skäl ur integritetssynpunkt som kan motivera att ansiktsbilder i identitetskortsverksamheten behandlas annorlunda än ansiktsbilder i passverksamheten. Den pass- och identitetskortsdata lag som föreslås i denna promemoria preciserar och förtydligar hur personuppgifter får behandlas i både pass- och identitetskortsverksamheten. Samma regler kommer att gälla i båda verksamheterna när det gäller de ansiktsbilder som tas vid en ansökan. Att ansiktsbilder i identitetskortsverksamheten kan avse även utlänningar som är folkbokförda i Sverige eller som efter att ha styrkt sin identitet tilldelats ett samordningsnummer och inte bara svenska medborgare bör inte påverka bedömningen. Det bör därför övervägas om det finns förutsättningar att införa en möjlighet att använda biometrisk jämförelser för att söka i pass- och identitetskortsregistret för att utreda brott.

En möjlighet att söka i registren för att utreda brott är förenlig med dataskyddsregelverket ...

Enligt förslaget i SOU 2023:32 skulle biometrisk uppgifter om ansiktsbilder samlas in och sparas i passregistret och sedan få användas vid utredningar om vissa allvarliga brott. Sökningar skulle få göras mot bilder på alla passinnehavare över 15 år. I betänkandet föreslogs att möjligheten att samla in biometrisk uppgifter skulle tas in i passlagen. Det föreslogs dock ingen ny reglering av passregistret och de biometrisk uppgifterna skulle enligt förslaget inte användas i själva passverksamheten, utan endast för att just utreda brott.

Vid remissbehandlingen av betänkandet fick förslaget i denna del kraftig remisskritik. Flera remissinstanser ifrågasatte lösningen med att samla in och lagra biometrisk uppgifter om ansiktsbilder i passregistret när ändamålet med insamlingen i själva verket låg utanför passverksamheten som sådan. Remissinstanserna ifrågasatte bl.a. om utredningens förslag var förenligt med grundläggande fri- och rättigheter och det EU-rättsliga dataskyddsregelverket, särskilt i ljuset av det förhandsavgörande som EU-domstolen meddelade i januari 2023 i fallet V.S. mot Ministerstvo na vatreshnite raboti m.fl. (mål nr C 205/21, se om domen i prop. 2024/25:37 s. 71 ff). I domen uttalar EU-domstolen att en systematisk insamling av biometrisk och genetisk uppgifter för registrering från varje person som misstänks för ett uppsåtligt brott som omfattas av allmänt åtal i princip strider mot kravet på absolut nödvändighet. Integritetsskyddsmyndigheten ansåg att utredningens förslag var mer långtgående än den lagstiftning som EU-domstolen bedömde i det nämnda förhandsavgörandet eftersom förslaget träffar alla personer som fyllt 15 år med svenskt pass, dvs. även

de som inte är misstänkta för något brott. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden menade å sin sida att biometriska jämförelser i passregistret inte borde tillåtas förrän den nya passdatalagen har trätt i kraft.

Som redogörs för ovan utgör biometriska uppgifter känsliga personuppgifter. Det innebär att dataskyddsregleringen ställer upp särskilda krav för att behandlingen ska vara tillåten. Inom ramen för pass- och identitetskortsverksamheten gäller EU:s dataskyddsförordning. Enligt förordningen får biometriska uppgifter behandlas bland annat om det är nödvändigt av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilket ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.1 och 9.2 g i dataskyddsförordningen).

Som flera remissinstanser har uppmärksammat kan det ifrågasättas om det, såsom Biometriutredningen föreslog, är förenligt med EU-rätten att uteslutande för brottsbekämpande ändamål samla in och lagra biometriska uppgifter om alla personer som fyllt 15 år som ansökt om ett svenskt pass i register. Ett sådant förslag är dock inte längre aktuellt. Enligt den nya pass- och identitetskortsdatalagen kommer biometriska uppgifter som tas fram ur ansiktsbilderna primärt att samlas in och lagras för behandling i pass- och identitetskortsverksamheten. Att biometriska uppgifter kan lagras i pass- och identitetskortsregistret och användas inom ramen för de verksamheterna är bl.a. viktigt för att kunna motverka att en person lyckas få pass eller identitetskort utfärdat under en oriktig identitet eller flera identiteter. Att motverka missbruk av identitetshandlingar och att säkerställa att handlingarna utfärdas till rätt person är ett sådant viktigt allmänt intresse som avses i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen. Biometriska uppgifter kommer alltså att behandlas i pass- och identitetskortsverksamheten i större utsträckning än i dag och biometriska uppgifter som tas fram ur de ansiktsbilder som tas eller ges in vid en pass- eller identitetskortsansökan kommer också att lagras i pass- och identitetskortsregistret. Som redogörs för ovan kommer den nya pass- och identitetskortsdatalagen innebära ett stärkt integritetsskydd i flera avseenden. Det kommer bl.a. bli tydligare under vilka förutsättningar de registrerades personuppgifter får behandlas. Därmed kan situationen inte jämföras med den som var föremål för EU-domstolens prövning i målet V.S. mot Ministerstvo na vatrešnite raboti m.fl.

Det kan också konstateras att det i sig inte är någonting nytt att uppgifter som samlas in i pass- och identitetskortsverksamheten får vidarebehandlas för att användas inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten. Det gäller i dag inte minst de ansiktsbilder som tas vid ansökan och som används av polisen vid exempelvis fotokonfrontationer under en förundersökning eller som ett led i polisens spaningsarbete. Ansiktsbilderna i passregistret får också lämnas ut till andra brottsbekämpande myndigheter (23 § passförordningen). Att personuppgifterna används inom brottsbekämpningen innebär visserligen att behandlingen sker på dataskyddsdirektivets område och att brottsdatalagen är tillämplig på behandlingen av uppgifterna. I dessa fall behandlas alltså uppgifterna för ett nytt ändamål. Syftet med att använda bilderna är dock i princip detsamma: att säkert och tillförlitligt identifiera en person i en viss

situation. Det syftet måste anses förenligt med de ursprungliga insamlingsändamålen eftersom anledningen till att identitetshandlingar utfärdas från första början är just att göra det möjligt för myndigheter och andra att kontrollera en persons identitet. I sammanhanget kan det noteras att det även i Finland har föreslagits att uppgifter i det finska pass- och identitetskortsregistret i vissa särskilda fall ska få användas för att utreda brott. Enligt propositionen (RP 121/2025 rd) som ligger till grund för förslaget begränsas möjligheten att använda uppgifterna till sådana brott som det kan anses särskilt viktigt att effektivt förhindra, avslöja och utreda med tanke på individernas och samhällets säkerhet. Det är fråga om bl.a. landsförräderi- och spioneribrott samt terroristbrott, allmänfarliga brott, brott som vanligtvis har kopplingar till organiserad brottslighet, brott med anknytning till sexuellt utnyttjande av barn samt vissa andra allvarliga brott.

Sammanfattningsvis bedöms det förenligt med det dataskyddsrättsliga regelverket att tillåta biometriska sökningar i registret, under förutsättning att metoden utformas med tillräcklig restriktivitet. Med tanke på att behovet av sådana jämförelser väger mycket tungt bör därför en sådan möjlighet införas.

...om möjligheten att göra sökningar begränsas till när det kan anses absolut nödvändigt ...

Frågan är då under vilka förutsättningar biometriska uppgifter som samlats in och lagras i pass- och identitetskortsregistret ska få användas för jämförelser i en förundersökning.

När uppgifter som samlats in i pass- och identitetskortsverksamhet behandlas för brottsbekämpande ändamål faller behandlingen inom dataskyddsdirektivets och brottsdatalogens tillämpningsområde. Detta innebär att biometriska uppgifter endast får behandlas om det är särskilt föreskrivet och absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen (2 kap. 12 § brottsdatalogen och 6 kap. 4 § polisens brottsdatalog, jfr artikel 10 i dataskyddsdirektivet). På samma sätt som sökningar i Migrationsverkets register bör jämförelser i registren, eftersom dessa innehåller ansiktshalter av ett stort antal personer som varken är misstänkta eller dömda för brott, endast få göras inom tydliga ramar som anges i lag. En sådan personuppgiftsbehandling bör alltså inte enbart stödja sig på den grunden att Polismyndigheten får behandla biometriska uppgifter om det är absolut nödvändigt. Under förutsättning att motsvarande krav som följer av 6 a kap. polisens brottsdatalog ställs upp – dvs. att metoden regleras särskilt i lag och att den endast får användas vid viss allvarlig brottslighet och med särskild restriktivitet – får metoden anses förenlig med skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, så som detta kommer till uttryck i bland annat regeringsformen, EU:s rättighetsstadga och dataskyddsregleringens krav på att biometriska uppgifter endast får behandlas om det är absolut nödvändigt.

... nämligen för att utreda allvarliga brott när gärningsmannen är okänd

Precis som vid sökningar i Migrationsverkets register är syftet med biometriska jämförelser i pass- och identitetskortsregistret att fler gärningsmän ska kunna identifieras och lagföras. Detta innebär att det

endast är ansiktsbilder av en misstänkt gärningsman som ska få jämföras med uppgifter i registret. Detta bör komma till uttryck på samma sätt som för jämförelser i Migrationsverkets register, nämligen att ska finnas särskild anledning att anta att det är gärningsmannen som förekommer på den bild som ska jämföras (6 a kap. 4 § 1 polisens brottsdatalog, prop. 2024/25:37 s. 139). För att åtgärden inte ska användas slentrianmässigt utan endast när behovet av åtgärden är särskilt starkt bör det vidare, liksom för sökningar i Migrationsverkets register, krävas att jämförelsen ska vara av synnerlig vikt för utredningen (6 a kap. 4 § 2 polisens brottsdatalog, samma prop. s. 139 f.). På så sätt tydliggörs att regleringen, av integritetsskäl, ska tillämpas restriktivt.

Även när det gäller vilka brott som ska omfattas av regleringen bör som utgångspunkt, såsom föreslogs i SOU 2023:32, sökningar kunna göras för samma typ av brott i pass- och identitetskortsregistret som vid sökningar i Migrationsverkets register. Utifrån syftet med förslaget – att stärka myndigheternas förutsättningar att utreda brott – saknar det betydelse i vilket register relevanta uppgifter finns. För den enskilde kan det heller inte anses vara mer integritetskränkande med sökningar i pass- och identitetskortsregistret än med sökningar i Migrationsverkets register. Det bör alltså vara möjligt att göra sökningar för att utreda brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, för vissa samhällsfarliga brott som Säkerhetspolisen utreder, för försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott och för andra brott vars straffvärde kan antas överstiga fängelse i två år (6 a kap. 2 § polisens brottsdatalog).

Det bör däremot inte införas någon möjlighet att göra sökningar med stöd av bestämmelserna om sökning i EU:s gemensamma databas för identitetsuppgifter, CIR, enligt artikel 22 i de s.k. interoperabilitetsförfordningarna (6 a kap. 3 § polisens brottsdatalog, se prop. 2024/25:37 s. 139). CIR möjliggör sökningar om framför allt tredjelandsmedborgare bland uppgifter som lagras i bl.a. in- och utresesystemet, VIS och Eurodac. Det saknas anledning att införa en sådan möjlighet för sökningar i pass- och identitetskortsregistret.

Samma rättssäkerhetsgarantier ska även i övrigt gälla sökningar i pass- och identitetskortsregistret

Sökningar i Migrationsverkets register görs av Nationellt forensiskt centrum efter beslut av åklagare (6 a kap. 1 § polisens brottsdatalog, prop. 2024/25:37). Det finns inte anledning att göra någon annan bedömning när sökningar nu ska få göras i pass- och identitetskortsregistret.

Med tanke på att pass- och identitetskortsregistret primärt inte förs för brottsbekämpande ändamål är det angeläget att polisen inte behandlar fler personuppgifter än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen när registret nu ska få användas för att utreda brott. Det innebär att jämförelsen alltid ska begränsas utifrån relevanta sökkriterier när det är möjligt. Med hänsyn till vad som är känt om den misstänkte gärningsmannen kan det till exempel ofta vara motiverat att avgränsa jämförelsen utifrån ålder eller kön. På så sätt begränsas de personuppgifter som behandlas i brottsutredande syfte. Att inte fler personuppgifter än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen får

behandlas följer redan av 2 kap. 8 § brottsdatalagen och av kravet på att biometriska uppgifter bara får behandlas om det är absolut nödvändigt. Det är även av stor vikt att personuppgifterna behandlas på ett sådant sätt att risken för diskriminering och felaktig identifiering minimeras. Mot den bakgrunden bör resultatet av en automatiserad jämförelse alltid följas upp av Nationellt forensiskt centrum genom manuella forensiska analyser innan mer ingripande utredningsåtgärder vidtas mot en enskild (se 4 a § förordningen [2018:1942] om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område).

Det följer vidare av 20 och 22 §§ förundersökningskungörelsen (1947:948) att användningen av metoden ska dokumenteras i förundersökningsprotokollet. Därutöver behöver Polismyndigheten säkerställa att det finns dokumentation över personuppgiftsbehandlingen, för att på så sätt kunna visa att behandlingen av personuppgifter är författningsenlig och att den registrerades rättigheter skyddas (jfr 3 kap. 2 § brottsdatalagen).

9.11 Elektroniskt utlämnande av personuppgifter

9.11.1 Utlämnande av personuppgifter elektroniskt

Promemorians förslag

Personuppgifter ska få lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag

Förslagen i promemorian Passdatalag stämmer överens med förslaget i denna promemoria när det gäller passverksamheten. Varken i id-kortsutredningen och i propositionen En statlig e-legitimation lämnas något motsvarande förslag.

Skälen för förslaget

Utlämnande av personuppgifter utgör en sådan behandling som omfattas av EU:s dataskyddsförordning och den föreslagna pass- och identitetskortsdatalagen. Personuppgifter kan lämnas ut antingen i fysisk form, tex. på papper, eller i elektronisk form. När det gäller elektroniskt utlämnande skiljer man i regel mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande.

Dataskyddsförordningen innehåller inga särskilda regler som begränsar möjligheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt. Detta är tillåtet så länge förordningens övriga bestämmelser följs. Förordningen hindrar inte heller en nationell reglering om elektroniskt utlämnande (prop. 2017/18:113 s. 12).

När ett utlämnande av personuppgifter är tillåtet talar effektivitetsskäl för att passmyndigheterna och Utrikesdepartementet ska kunna lämna ut uppgifterna elektroniskt. Om det inte får ske måste myndigheten göra en utskrift och skicka utskriften till mottagaren. Mottagaren kan därefter behöva överföra uppgifterna till elektronisk form igen för att kunna använda dem. En sådan ordning är ineffektiv och otidsenlig.

Ett utlämnande av personuppgifter på elektronisk väg kan dock innebära vissa integritetsrisker. Det medför bl.a. att mottagaren enkelt kan bearbeta uppgifterna och sammanställa dem med annan information. Det nya pass- och identitetskortsregistret kommer att innehålla uppgifter om många människor och uppgifterna kommer i regel att vara offentliga. Det medför att förhållandevis många uppgifter kan komma att lämnas ut elektroniskt, till både myndigheter och enskilda. Den sekretess enligt 21 kap. 7 § OSL som i regel gäller för ansiktsbilderna och för uppgifter som efter ett utlämnande kan antas komma att behandlas i strid med bl.a. dataskyddsförordningen undanröjer inte helt risken för integritetsintrång. Det framstår därför som rimligt att det ska göras en viss lämplighetsprövning innan personuppgifter lämnas ut elektroniskt.

I promemorian föreslås mot denna bakgrund att passmyndigheterna och Utrikesdepartementet ska få lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt. Flera andra registerförfattningar innehåller liknande bestämmelser. Vid den prövning som ska göras har det betydelse om mottagaren är en myndighet eller en enskild och om det på grund av personuppgifternas art, struktur, antal eller någon annan särskild omständighet finns anledning att befara att utlämnandet i förlängningen kan leda till integritetsrisker. Om ett elektroniskt utlämnande är olämpligt får uppgifterna lämnas ut på papper.

9.11.2 Elektroniskt utlämnande genom direktåtkomst

Promemorians förslag

Personuppgifter ska få lämnas ut elektroniskt genom direktåtkomst endast i följande fall och på följande villkor:

- Uppgift om ett pass eller ett statligt identitetskorts giltighet ska få lämnas ut genom direktåtkomst oavsett vem mottagaren är.
- Passmyndigheterna och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) ska få medge varandra direktåtkomst till personuppgifter.
- Säkerhetspolisen ska få medges direktåtkomst till personuppgifter i pass- och identitetskortsregistret och passtillståndsregistret. Samma sökförbud ska gälla för Säkerhetspolisen som för Polismyndigheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela ytterligare föreskrifter om begränsningar av möjligheten att medge direktåtkomst enligt de två sista punkterna.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag

Förslagen i promemorian Passdatalag stämmer överens med förslaget i denna promemoria när det gäller passverksamheten, utom att Säkerhetspolisen inte föreslås få direktåtkomst till passtillståndsregistret. Förslaget stämmer delvis överens med förslaget id-kortsutredningen, som föreslår att endast uppgifter om giltigheten av ett statligt identitetskort ska få lämnas ut genom direktåtkomst. I propositionen En statlig e-legitimation lämnas inte något motsvarande förslag.

Skälen för förslaget

Vad är direktåtkomst?

Begreppet direktåtkomst definieras inte i någon författning. Det som vanligtvis avses är att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas och på egen hand kan söka efter information, dock utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen.

Informationshanteringsutredningen anser att direktåtkomst bör anses föreligga om en myndighet har sådan teknisk tillgång till upptagningar hos en annan myndighet som avses i 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen, dvs. om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (SOU 2015:39 s. 390). I rättsfallet HFD 2015 ref. 61, som avsåg ett elektroniskt utlämnande av uppgifter mellan myndigheter, definierade Högsta förvaltningsdomstolen direktåtkomst på samma sätt som Informationshanteringsutredningen.

I begreppet direktåtkomst ligger även att den som ansvarar för registret eller databasen saknar kontroll över vilka uppgifter som mottagaren, dvs. den som har direktåtkomst, tar del av vid ett visst tillfälle. Beslutet om överföring fattas av mottagaren och inte av den som ansvarar för registret eller databasen. Från integritetssynpunkt har det därför ansetts viktigt att frågan om direktåtkomst regleras i särskilda registerförfattningar.

Vilka är riskerna med direktåtkomst?

Elektroniskt utlämnande av personuppgifter genom direktåtkomst brukar förknippas med särskilda risker för den personliga integriteten. En sådan risk är att personuppgifterna sprids som en följd av att de upptagningar som direktåtkomsten avser blir allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten. En sammanställning av uppgifter som görs tillgänglig för den mottagande myndigheten genom direktåtkomst anses enligt 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen förvarad hos den mottagande myndigheten. Det innebär att den också utgör en allmän handling hos den myndigheten.

Ju fler myndigheter som har direktåtkomst till uppgifter i ett system, desto större blir alltså allmänhetens möjlighet att få tillgång till uppgifterna med stöd av offentlighetsprincipen. Direktåtkomst innebär typiskt sett även att personuppgifter blir tillgängliga för fler personer i de verksamheter som har medgetts direktåtkomst. Den utlämnande myndighetens möjligheter att kontrollera användningen av personuppgifter minskar när uppgifter lämnas ut genom direktåtkomst.

Att en myndighet får tillgång till personuppgifter genom direktåtkomst innebär dock i sig självt inte att myndigheten har rätt att behandla uppgifterna. Den mottagande myndigheten måste ha ett eget rättsligt stöd för att få behandla uppgifterna och måste även i övrigt följa de dataskyddsregler som gäller.

För att minska integritetsriskerna med elektroniskt utlämnande genom direktåtkomst har vissa sekretessbestämmelser införts. Om en myndighet hos en annan myndighet har elektronisk tillgång till en upptagning för automatiserad behandling och en uppgift i den upptagningen är sekretess-reglerad, blir sekretessbestämmelsen tillämplig även hos den mottagande myndigheten (11 kap. 4 § OSL). Sekretess för personuppgifter gäller vidare om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgifterna behandlas i strid med EU:s dataskyddsförordning eller dataskyddslagen (21 kap. 7 § OSL).

Direktåtkomst bör tillåtas i vissa angivna fall

Direktåtkomst kan innebära effektivitetsvinster för den myndighet som behöver uppgifter från en annan myndighet i sin verksamhet. Även för enskilda som vill ta del av information som finns hos en myndighet kan direktåtkomst innebära fördelar. Direktåtkomst kan också innebära fördelar för den myndighet som ska lämna ut uppgifter, eftersom myndigheten inte behöver avsätta resurser för att hantera olika förfrågningar om utlämnande. Det finns också fördelar från ett informations-säkerhetsperspektiv, eftersom överföring ofta kan ske på ett säkrare sätt genom direktåtkomst än genom exempelvis e-post.

Mot denna bakgrund bör personuppgifter i verksamheten med pass och statliga identitetskort kunna lämnas ut genom direktåtkomst i vissa fall. Det bör samtidigt påpekas att uppgifter ofta kan lämnas ut elektroniskt på ett effektivt sätt utan att det är fråga om direktåtkomst i rättslig mening. Det går t.ex. att utforma datorsystem som innebär att en myndighet lämnar ut uppgifter mer eller mindre automatiskt utan direktåtkomst (jfr HFD 2015 ref. 61). Direktåtkomst är alltså inte nödvändigtvis mer effektivt än andra former av elektroniskt utlämnande. Det måste även beaktas att direktåtkomst kan innebära särskilda risker för den personliga integriteten.

Mot denna bakgrund föreslås att personuppgifter i pass- och identitetskortsverksamheten ska kunna lämnas ut genom direktåtkomst men bara i vissa tydligt avgränsade fall. Frågor om sekretessbrytande bestämmelser för att möjliggöra direktåtkomst behandlas i avsnitt 9.12.

Direktåtkomst till uppgifter om handlingars giltighet

Det finns ett mycket stort intresse av ett enkelt system för att kontrollera om pass och identitetskort är giltiga.

Information om att en viss handling är giltig eller ogiltig bör betraktas som en personuppgift, om uppgiften går att hänföra till en viss individ. Ett utlämnande av uppgiften innebär i dessa fall personuppgiftsbehandling. Uppgiften måste vidare, som utredningen anger, anses vara offentlig. Det är därmed fråga om en uppgift som ska lämnas ut om det begärs. När det gäller identitetskort för folkbokförda i Sverige finns det en särskild bestämmelse som innebär att en uppgift om ett identitetskorts giltighet får lämnas ut genom direktåtkomst (16 § lagen om identitetskort för

folkbokförda i Sverige). Denna direktåtkomst har ansetts vara av mindre integritetskänslig karaktär, eftersom den är begränsad till uppgiften om identitetskortets giltighet (prop. 2015/16:28 s. 64).

När det statliga identitetskortet införs, framstår det som viktigt att passmyndigheterna kan lämna ut uppgifter om ett korts giltighet utan rättsliga hinder. Samma sak gäller för pass. Den nya lagen bör därför innehålla en bestämmelse som ger tydligt stöd för att uppgifter om ett pass eller ett statligt identitetskorts giltighet får lämnas ut genom direktåtkomst. Denna ordning innebär en förenkling för den som vill veta om en handling är giltig samtidigt som den information som får lämnas ut är begränsad.

Hur det närmare ska gå till när uppgifterna lämnas ut är en tillämpningsfråga. Förslaget ger rättsliga förutsättningar för att lämna ut uppgifter om giltighet både genom direktåtkomst och på annan elektronisk väg.

Inbördes direktåtkomst för de ansvariga myndigheterna

För att kunna handlägga ärenden om pass och statliga identitetskort kommer passmyndigheterna och Utrikesdepartementet att behöva dela information med varandra. Varje myndighet behöver t.ex. veta om den som ansöker om ett pass redan har ett pass eller om passstillstånd krävs. Viss information behövs i ärenden om statliga identitetskort. Det bör mot den bakgrunden införas uttryckliga bestämmelser som klargör att myndigheterna får medge varandra direktåtkomst. Direktåtkomsten bör inte begränsas till uppgifter i pass- och identitetskortsregistret utan kunna avse även uppgifter i passstillstandsregistret samt uppgifter som behandlas i pass- och identitetskortsverksamheten i övrigt, t.ex. inom ramen för ett pågående ärende. Även sådana uppgifter behövs för handläggningen.

Eventuella begränsningar av denna direktåtkomst bör kunna meddelas i förordning. En särskild bestämmelse bör därför tydliggöra att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om begränsningar av möjligheten att medge direktåtkomst.

Direktåtkomst till registeruppgifter för Säkerhetspolisen

Till Säkerhetspolisens arbetsuppgifter hör enligt 3 § polislagen (1984:387) att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och beivra brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott. Säkerhetspolisen ska också fullgöra uppgifter i samband med personskydd av den centrala statsledningen och andra som regeringen eller myndigheten bestämmer.

Säkerhetspolisen har relativt goda möjligheter att ta del av uppgifter från pass- och identitetskortsverksamheten enligt gällande rätt. Uppgifter som inte omfattas av sekretess ska på begäran lämnas ut till myndigheten, om det inte hindrar arbetets behöriga gång hos den utlämnande myndigheten (6 kap. 5 § OSL). Enligt den sekretessbrytande bestämmelsen i 23 § passförordningen är Polismyndigheten också skyldig att på begäran lämna ut ett fotografi av en enskild från passregistret till Säkerhetspolisen. Något uttryckligt stöd för direktåtkomst finns dock inte.

Enligt förslaget i avsnitt 9.5.4 ska Polismyndigheten få behandla personuppgifter som har samlats in för handläggning av ärenden om pass eller statliga identitetskort om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller upprätthålla

allmän ordning och säkerhet. Polismyndigheten kommer att ansvara för pass- och identitetskortsregistret. De personuppgifter som finns i detta register är alltså direkt åtkomliga för Polismyndigheten. Det framstår som angeläget och naturligt att Säkerhetspolisen har motsvarande tillgång till registeruppgifterna. Detta kan ha stor betydelse inte minst för myndighetens möjligheter att förebygga och förhindra brott mot rikets säkerhet och terrorbrott. Det bör därför införas en bestämmelse som anger att Säkerhetspolisen får medges direktåtkomst till personuppgifter i pass- och identitetskortsregistret.

När det gäller passtillståndsregistret anges det i promemorian Passdatalag att detta innehåller särskilt integritetskänsliga uppgifter och att det är svårt att se vilket behov Säkerhetspolisen har av uppgifterna. Säkerhetspolisen invände i sitt remissvar till bedömningen i promemorian Passdatalag och angav att myndigheten bl.a. ansvarar för personskyddet för den centrala statsledningen. En uppgift om förekomst i passtillståndsregistret kan ha betydelse för förutsättningarna att bedöma avsikt och förmåga hos individer som, utifrån psykiatriskt hälsotillstånd, kan anses utgöra hot mot en skyddsperson. Att en potentiell hotaktör förekommer i passtillståndsregistret skulle t.ex. kunna innebära att Säkerhetspolisen hämtar in ytterligare uppgifter från hälso- och sjukvården. När det behövs i verksamhet för personskydd har Säkerhetspolisen i många fall rätt att ta del av uppgifter från hälso- och sjukvården, bl.a. enligt 6 kap. 15 § patientsäkerhetslagen (2010:659). Den rätten har nyligen utvidgats (prop. 2024/25:65). I samband med utvidgningen anförde regeringen att sådana uppgifter om en enskild person som förekommer inom hälso- och sjukvården kan utgöra viktig information för Säkerhetspolisen när det gäller att bedöma risken för om denne kan komma att begå våldshandlingar. Uppgifter från hälso- och sjukvården kan, tillsammans med uppgifter från andra delar av samhället, vara viktiga för att förebygga, förhindra eller upptäcka allvarlig brottslighet såsom terroristbrott eller brott mot Sveriges säkerhet (prop. 2024/25:65 s. 146).

Passtillståndsregistret ska enligt förslaget i promemorian bara få innehålla de uppgifter som krävs för att man ska kunna avgöra om en person behöver passtillstånd i vissa fall av psykiatrisk eller rättspsykiatrisk vård. Även om dessa uppgifter kan vara känsliga kommer registret inte att innehålla några detaljerade uppgifter om hälsotillstånd. Sådana behövs inte för att det ska kunna avgöras om passtillstånd krävs enligt 20 § 1 eller 3 passlagen. Mot den bakgrunden och med hänsyn till det behov som beskrivs bör Säkerhetspolisen kunna medges direktåtkomst även till uppgifter i passtillståndsregistret.

Säkerhetspolisens behandling av de uppgifter som lämnas ut genom direktåtkomst kommer i första hand att omfattas av lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. De sökförbud som har föreslagits i avsnitt 9.10 har inte någon motsvarighet i den lagen. Pass- och identitetskortsdatalagen bör därför innehålla en bestämmelse som anger att sökförbuden gäller även för Säkerhetspolisen, om myndigheten medges direktåtkomst till uppgifter i pass- och identitetskortsregistret och passtillståndsregistret. På samma sätt som när det gäller passmyndigheternas och Utrikesdepartementets inbördes direktåtkomst bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kunna meddela ytterligare föreskrifter om begränsningar av möjligheten att medge direktåtkomst.

Någon annan direktåtkomst bör inte tillåtas i detta ärende

Det finns skäl som skulle kunna tala för att även andra myndigheter, såsom Tullverket och Kustbevakningen, bör kunna medges direktåtkomst till personuppgifter i pass- och identitetskortsverksamheten. Båda myndigheterna bedriver brottsbekämpande verksamhet, i likhet med Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Kustbevakningen kan också medverka i sådan gränskontroll som Polismyndigheten ansvarar för (se 5 a § passlagen och 9 kap. 1 § utlänningslagen). Det står dock klart att myndigheterna kommer att ha goda möjligheter att ta del av personuppgifter även utan bestämmelser om direktåtkomst. Uppgifter som inte omfattas av sekretess ska på begäran lämnas ut, om det inte hindrar arbetets behöriga gång hos den utlämnande myndigheten (6 kap. 5 § OSL). I avsnitt 9.12 föreslås vidare att Polismyndigheten på begäran ska lämna ut fotografier av enskilda från pass- och identitetskortsregistret till bl.a. Ekobrottsmyndigheten och Kustbevakningen. Personuppgifter kan många gånger dessutom lämnas ut elektroniskt på ett effektivt sätt utan att det är fråga om direktåtkomst i rättslig mening. Det går exempelvis att utforma system som innebär att en myndighet lämnar ut uppgifter mer eller mindre automatiskt genom frågor och svar. Till detta kommer att det finns flera andra myndigheter som också har brottsbekämpande uppgifter, som Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Tullverket kan, liksom Migrationsverket, medverka även vid gränskontroll. Frågan om direktåtkomst för ytterligare aktörer skulle kräva närmare överväganden som det inte finns utrymme för att göra i detta ärende.

9.12 Bestämmelser som tillåter uppgiftslämnande trots sekretess

Promemorians förslag

En passmyndighet eller Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) ska vid direktåtkomst ha rätt att utan hinder av sekretess ta del av personuppgifter som en annan passmyndighet eller Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) behandlar.

Säkerhetspolisen ska vid direktåtkomst ha rätt att ta del av personuppgifter i pass- och identitetskortsregistret och passtillståndsregistret. Polismyndigheten ska på begäran lämna ut en ansiktsbild från pass- och identitetskortsregistret till Ekobrottsmyndigheten, en svensk ambassad, ett svenskt lönat konsulat, Försvarmakten, Kustbevakningen, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket.

Promemorians bedömning

Uppgifter om ett pass eller ett statligt identitetskorts giltighet är offentliga. Det behövs därför inte någon sekretessbrytande bestämmelse för att uppgifterna ska kunna lämnas ut genom direktåtkomst. Det behövs heller inte någon särskild bestämmelse för den statliga e-legitimationen.

Id-kortsutredningens förslag och bedömning (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag och bedömning (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag och bedömning

Förslagen i promemorian Passdatalag stämmer överens med förslaget i denna promemoria när det gäller passverksamheten, dock föreslås inte att Säkerhetspolisen ska ha rätt att ta del av personuppgifter i passtillståndsregistret. Varken i id-kortsutredningen eller i propositionen En statlig e-legitimation lämnas något motsvarande förslag.

Skälen för förslaget

Sekretess för uppgifter i pass- och identitetskortsverksamheten

Bestämmelser om sekretess för uppgifter i passregistret och registret över nationella identitetskort finns i 22 kap. 1 § OSL och 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), förkortad OSF. Bestämmelser om sekretess för uppgifter i enskilda passärenden finns i 35 kap. 22 § OSL. För uppgifter i ärenden om nationella identitetskort finns det inte någon motsvarande bestämmelse.

När det gäller registren gäller sekretess för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden endast om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs. För en fotografisk bild i registren gäller däremot sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men. För uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i ett ärende enligt passlagen gäller sekretess om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte för uppgifter i ett beslut.

Direktåtkomst kan kräva bestämmelser som tillåter att uppgifter lämnas ut trots sekretess

Den myndighet som lämnar ut uppgifter genom direktåtkomst fattar inte beslut om utlämnande i varje enskilt fall. Prövningen av om ett utlämnande är förenligt med OSL måste därför ske redan när uppgifterna görs tillgängliga genom direktåtkomst, oavsett om någon mottagare tar del av uppgifterna vid den tidpunkten eller inte. En bestämmelse om direktåtkomst är inte i sig en sådan sekretessbrytande regel som avses i OSL, eftersom bestämmelser om direktåtkomst bara tar sikte på formen för utlämnande. En förutsättning för att direktåtkomst ska kunna tillåtas är därför att åtkomsten bara avser offentliga uppgifter eller att den avser sådana sekretessbelagda uppgifter som enligt lag eller förordning får lämnas ut till den som har direktåtkomst.

Bestämmelser om direktåtkomst till sekretessbelagda uppgifter brukar mot denna bakgrund kompletteras med bestämmelser som ger mottagaren rätt att trots sekretess ta del av uppgifterna.

Ingen bestämmelse behövs för att lämna ut en uppgift om handlingars giltighet

I promemorian föreslås i avsnitt 9.11.2 att uppgifter om ett pass eller ett statligt identitetskorts giltighet ska få lämnas ut genom direktåtkomst.

Sådana uppgifter ska få lämnas ut till alla kategorier av mottagare, både myndigheter och enskilda. Det är fråga om uppgifter som kommer att framgå av pass- och identitetskortsregistret. Uppgifterna får anses avse en enskilds personliga förhållanden men är harmlösa. Det kan inte antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgifterna röjs. Uppgifterna omfattas därmed inte av sekretess enligt 22 kap. 1 § OSL och 6 § OSF. Eftersom uppgifterna är offentliga behövs det ingen sekretessbrytande bestämmelse för att möjliggöra direktåtkomsten. Inte heller bestämmelsen om direktåtkomst i 16 § lagen om identitetskort för folkbokförda i Sverige kompletteras av någon sekretessbrytande bestämmelse. Sekretessskyddet för uppgifter i databasen över identitetskort för folkbokförda i Sverige är enligt 6 § OSF detsamma som för uppgifter i registren över pass och nationella identitetskort.

Annan direktåtkomst förutsätter bestämmelser som trots sekretess tillåter uppgiftslämnande

I avsnitt 9.11.2 föreslås att passmyndigheterna och Utrikesdepartementet ska kunna medge varandra direktåtkomst till personuppgifter i pass- och identitetskortsverksamheten. Det föreslås också att Säkerhetspolisen ska få medges direktåtkomst till de register som ska föras i verksamheten.

I pass- och identitetskortsregistret, passtillståndsregistret och pass- och identitetskortsverksamheten i övrigt kommer vissa uppgifter som omfattas av sekretess att behandlas. Det handlar framför allt om de ansiktsbilder som finns i pass- och identitetskortsregistret men även uppgifter om t.ex. psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård kan omfattas av sekretess. Det är inte lämpligt att de sekretessbelagda uppgifterna lämnas ut genom direktåtkomst endast med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Särskilda bestämmelser som tillåter att uppgifter lämnas ut trots sekretess bör i stället tas in i pass- och identitetskortsdatalagen. Bestämmelserna bör utformas så att de innebär en rätt för den mottagande myndigheten att ta del av uppgifter.

En bestämmelse om utlämnande av ansiktsbilder i enskilda fall

Sekretessbelagda uppgifter i berörda verksamheter bör i vissa fall kunna lämnas ut till andra myndigheter även när det inte är fråga om direktåtkomst. En bestämmelse som möjliggör detta finns i dag i 23 § passförordningen. Polismyndigheten ska enligt den bestämmelsen, på begäran, lämna ut ett fotografi av en enskild från passregistret till Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, svensk ambassad, svenskt lönat konsulat, Försvarmakten, Kustbevakningen, Tullverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.

För att hålla samman regleringen bör bestämmelsen i passförordningen föras över till pass- och identitetskortsdatalagen. Det har inte framkommit något skäl för att ändra bestämmelsen när det gäller ansiktsbilder från passärenden eller att införa en bestämmelse om utlämnande av biometrisk uppgifter. Däremot bör bestämmelsen, som flera remissinstanser anser, ändras så att den också avser ansiktsbilder från ärenden om statliga identitetskort eftersom det är minst lika angeläget för myndigheterna att kunna ta del av de bilderna.

Sammanfattningsvis föreslås därmed att Polismyndigheten på begäran ska lämna ut en ansiktsbild från pass- och identitetskortsregistret till Ekobrottsmyndigheten, en svensk ambassad, ett svenskt lönat konsulat, Försvarmakten, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket.

9.13 Hur lång tid får personuppgifter sparas?

9.13.1 Högst tio år i pass- och identitetskortsregistret

Promemorians förslag

Uppgifter i pass- och identitetskortsregistret ska inte få behandlas längre än tio år efter utgången av det kalenderår då giltighetstiden löpte ut för det pass, statliga identitetskort eller statliga e-legitimation som uppgifterna hänför sig till.

Sådana uppgifter som inte hänför sig till ett pass, statligt identitetskort eller statlig e-legitimation ska inte få behandlas längre än tio år efter utgången av det kalenderår då uppgifterna registrerades.

Lagen ska innehålla en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om att uppgifter i registret får bevaras under längre tid för arkivändamål av allmänt intresse eller vetenskapliga, statistiska eller historiska ändamål samt om avskiljande och begränsningar av åtkomsten till uppgifter som bevaras för sådana ändamål.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag

Förslaget i promemorian Passdatalag stämmer inte överens med förslaget i denna promemoria när det gäller passverksamheten. Enligt promemorian ska uppgifter och handlingar i passregistret gallras senast tio år efter utgången av det kalenderår då det ärende som uppgifterna eller handlingarna hänför sig till avslutades. Förslaget i id-kortsutredningen stämmer delvis överens med förslaget i denna promemoria när det gäller identitetskortsverksamheten. Utredningen föreslår att personuppgifter och handlingar i registret över statliga identitetskort ska få behandlas som längst tio år efter utgången av det kalenderår då giltighetstiden för ett identitetskort har gått ut, en ansökan om identitetskort avslagits eller en ansökan återkallats. Förslaget i propositionen En statlig e-legitimation stämmer delvis överens med förslaget i denna promemoria när det gäller ärenden om e-legitimationer men tioårsfristen beräknas på ett annat sätt.

Skälen för förslaget

En yttersta tidsgräns för lagringen i registret bör införas

Pass- och identitetskortsregistret kommer att innehålla uppgifter om ett stort antal personer, sannolikt en majoritet av Sveriges befolkning. Många

uppgifter kommer att vara harmlösa men även uppgifter av mer integritets-känsligt slag, som ansiktsbilder, ska enligt förslaget i denna promemoria få behandlas i registret. Uppgifterna ska också få användas för sekundära ändamål som gränskontroll och brottsbekämpning. Förutom renodlade registeruppgifter ska registret också kunna innehålla handlingar som har kommit in eller upprättats i ärenden om pass eller statliga identitetskort.

För att skydda den registrerades personliga integritet, underlätta för Polismyndigheten som personuppgiftsansvarig och skapa goda och tydliga förutsättningar för tillsyn bör särskilda lagringsregler införas för uppgifter och handlingar i registret. Regleringen bör utformas så att den anger den yttersta gränsen för hur länge personuppgifterna får behandlas. Att personuppgifter upphör att behandlas innebär inte nödvändigtvis att handlingarna gallras, dvs. förstörs. Det innebär enbart att de inte längre behandlas för de ändamål som anges i den föreslagna lagen. Allmänna handlingar som inte ska gallras med stöd av gällande regelverk ska bevaras i enlighet med arkivlagstiftningens krav (jfr prop. 2022/23:34 s. 150).

Tidsgränsen bör i regel vara tio år efter utgången giltighetstid

Frågan är då vilken tidsgräns som bör gälla. I promemorian Passdatalag föreslås det att uppgifter och handlingar ska få behandlas som längst tio år efter utgången av det kalenderår då det ärende som uppgifterna eller handlingarna hänför sig till avslutades. Det innebär att information som t.ex. avser ett visst passärende som längst får behandlas tills årsskiftet tio år efter det år då passet utfärdades. När det gäller statliga identitetskort föreslår utredningen i stället att uppgifter och handlingar ska få behandlas som längst tills årsskiftet tio år efter det år då kortets giltighetstid löpte ut. Informationen kan då sparas omkring femton år efter utfärdandet, eftersom identitetskorten i regel ska vara giltiga i fem år.

I promemorian görs bedömningen att den längsta tid som föreslås i promemorian Passdatalag är för kort. Den information som finns i pass- och identitetskortsregistret är viktig som underlag när någon ansöker om ett nytt pass eller identitetskort. Informationen gör det möjligt att se vad som har förekommit i tidigare ärenden och jämföra den nya ansiktsbilden eller namnteckningen med tidigare ansiktsbilder och namnteckningar. I likhet med utredningen föreslås därför att uppgifter och handlingar i pass- och identitetskortsregistret som huvudregel ska gallras tio år efter utgången av det kalenderår då giltighetstiden löpte ut för det pass eller identitetskort som uppgifterna eller handlingarna hänför sig till.

Alla ärenden om pass och statliga identitetskort avslutas inte med att ett pass eller ett identitetskort utfärdas. Det kan förekomma att ansökningar t.ex. avslås eller återkallas. Pass- och identitetskortsregistret ska kunna innehålla information även från sådana ärenden, men fristen går då inte att knyta till passets eller identitetskortets giltighetstid. Uppgifterna och handlingarna bör i stället inte få behandlas längre än tio år efter utgången av det kalenderår då de registrerades. Det överensstämmer med promemorians och utredningens förslag, med den skillnaden att behandlingsfristen beräknas utifrån själva registreringen och inte utifrån när ärendet avslutades.

Den föreslagna regleringen innebär att behandlingen av sådan information i registret som inte hänför sig till ett pass eller statligt

identitetskort kan behöva upphöra fem år tidigare än information som hänför sig till ett pass eller identitetskort. Det är också naturligt att det kan finnas behov av ansiktsbilder och andra uppgifter som hänför sig till utfärdade handlingar under längre tid än annan information.

Vissa allmänna handlingar i registret kan behöva arkiveras och bevaras under längre tid än vad som föreslås ovan. Vissa uppgifter och handlingar kan också behöva lagras under längre tid för vetenskapliga, statistiska eller historiska ändamål. I promemorian föreslås mot den bakgrunden en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om att uppgifter och handlingar i registret får bevaras för arkivändamål av allmänt intresse eller vetenskapliga, statistiska eller historiska ändamål under längre tid än vad som följer av huvudregeln.

För att fristen ska få genomslag kan det behöva införas föreskrifter om att sådana uppgifter och handlingar som bevaras under längre tid, för t.ex. arkivändamål, ska avskiljas från annan information i registret och att åtkomsten till dessa uppgifter och handlingar ska begränsas. Lagen bör för tydlighetens skull innehålla en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela sådana föreskrifter.

9.13.2 Behandling så kort tid som möjligt i passtillståndsregistret

Promemorians förslag

Uppgifter i passtillståndsregistret ska inte få behandlas när passtillstånd inte längre krävs för den person som uppgifterna eller handlingarna avser.

Promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5)

Förslaget i promemorian Passdatalag stämmer inte överens med förslaget i denna promemoria när det gäller passverksamheten. Enligt promemorian ska uppgifter och handlingar i passtillståndsregistret gallras löpande enligt den allmänna principen om lagringsminimering, så snart det visar sig att passtillstånd inte behövs.

Skälen för förslaget

Passtillståndsregistret ska bara få innehålla de uppgifter som är nödvändiga för att avgöra om det krävs passtillstånd för en person enligt 20 § 1 eller 3 passlagen. Passtillstånd krävs för den som är intagen för psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård, dock endast om en chefsöverläkare vid sjukvårdsinrättningen har anmält på visst sätt att pass inte får utfärdas utan ett sådant tillstånd, om patienten genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning eller om ett tidigare pass efter intagningen har återkallats på visst sätt.

Mot den bakgrunden bör uppgifter i passtillståndsregistret endast få behandlas när passtillstånd enligt 20 § 1 eller 3 passlagen krävs för den registrerade. Detta bör framgå av en särskild bestämmelse i pass- och

identitetskortsdatalagen. I promemorian föreslås därmed en bestämmelse som anger att uppgifter och handlingar i passtillståndsregistret inte längre ska få behandlas så snart passtillstånd inte längre krävs enligt 20 § 1 eller 3 passlagen för den person som uppgifterna eller handlingarna avser.

9.13.3 Vissa uppgifter ska förstöras omedelbart

Promemorians förslag

De fingeravtryck som tas vid en ansökan om pass eller statligt identitetskort och de biometriska uppgifter som tas fram ur fingeravtrycken ska omedelbart förstöras när passet eller identitetskortet har utfärdats eller när ansökningsärendet på något annat sätt har avslutats.

Om den som ansöker om pass eller statligt identitetskort styrker sin identitet med en handling som innehåller ansiktsbild eller fingeravtryck, får passmyndigheten kontrollera att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som tas vid ansökan. När kontrollen har genomförts ska den ansiktsbild och de fingeravtryck som har tagits fram ur handlingen omedelbart förstöras. Samma sak ska gälla för de biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilden och fingeravtrycken.

Även den ansiktsbild och de fingeravtryck som får tas vid kontroll innan ett pass eller statligt identitetskort lämnas ut ska förstöras omedelbart efter kontrollen. Samma sak ska gälla för de biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilden och fingeravtrycken.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag

Förslaget i promemorian Passdatalag stämmer delvis överens med förslaget i denna promemoria när det gäller passverksamheten. Promemorian innehåller inte något förslag om biometrisk kontroll av den handling som sökanden använder för att styrka sin identitet. Promemorian innehåller inte heller något förslag om att ansiktsbild och fingeravtryck ska få tas på nytt innan ett pass lämnas ut. Förslaget i id-kortsutredningen och förslaget i propositionen En statlig e-legitimation stämmer i huvudsak överens med förslaget i denna promemoria när det gäller identitetskortsverksamheten och ärenden om statlig e-legitimation men har en delvis annan språklig utformning.

Skälen för förslaget

De fingeravtryck som tas vid ansökan bör bara sparas i handlingen

Frågan om huruvida fingeravtryck bör kunna sparas i pass- och identitetskortsregistret behandlas i avsnitt 9.8.2. Det skulle, som anges i det avsnittet, finnas fördelar med att spara fingeravtrycken i registret. Det är dock en fråga som kräver närmare analys och bedömningar än vad som går att göra inom ramen för denna promemoria. Det föreslås därför att fingeravtryck som tas vid en ansökan om pass eller statligt identitetskort,

och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa under handläggningen, bör omfattas av i huvudsak samma regler som gäller i dag. Det betyder att fingeravtrycken inte bör sparas någon annanstans än i passet eller det statliga identitetskortet.

Förslaget innebär alltså att sökanden kan behöva lämna fingeravtryck på nytt, om ansökan först avslås och fingeravtrycken förstörs men avslagsbeslutet sedan ändras. Det har inte framkommit att detta skulle medföra beaktansvärda problem i dag. En reglering som innebär att fingeravtryck får sparas i väntan på att beslut får laga kraft skulle vidare kunna innebära att uppgifterna sparas under lång tid. Det skulle inte vara lämpligt.

Det finns inte heller skäl att tillåta att fingeravtrycken och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa sparas i passmyndigheternas ärendehanteringssystem upp till 90 dagar efter utfärdandet, i väntan på att sökanden hämtar ut handlingen. Detta gäller enligt 4 § förordningen om nationellt identitetskort och det är svårt att se att lagringen fyller någon praktisk funktion. Fingeravtrycken har i dessa fall redan sparats i handlingens lagringsmedium, vilket är tillräckligt även om sökanden dröjer med att hämta ut handlingen. Innan handlingen lämnas ut kommer en ny ansiktsbild och nya fingeravtryck att få tas för kontroll av att dessa motsvarar dem som har sparats i handlingen.

I promemorian föreslås sammanfattningsvis att de fingeravtryck som tas vid en ansökan om pass eller statligt identitetskort och de biometriska uppgifter som tas fram ur fingeravtrycken omedelbart ska förstöras när passet eller identitetskortet har utfärdats eller ansökan har återkallats eller avslagits.

Ansiktsbilder och fingeravtryck från vissa kontroller bör förstöras

Om sökanden vid en ansökan om pass eller statligt identitetskort styrker sin identitet med hjälp av en handling som innehåller en ansiktsbild eller fingeravtryck i ett lagringsmedium, ska passmyndigheten eller Utrikesdepartementet enligt förslaget i denna promemoria få kontrollera att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som tas vid ansökan. Vid denna kontroll ska biometriska uppgifter få behandlas (avsnitt 9.9.3).

Som id-kortsutredningen föreslår bör varken den ansiktsbild eller de fingeravtryck som tas fram ur sökandens handling, eller de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa, få sparas efter kontrollen. När kontrollen har gjorts bör uppgifterna omedelbart förstöras. Detta hindrar inte att kontrollen i sig eller utfallet av denna dokumenteras av myndigheten, om det behövs.

Innan ett pass eller statligt identitetskort lämnas ut ska sökanden på begäran låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck för kontroll av att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som finns sparade i passet eller identitetskortet (avsnitt 5.12 och 8). När kontrollen har gjorts bör den ansiktsbild och de fingeravtryck som har tagits omedelbart förstöras, i enlighet med utredningens förslag. Samma sak bör gälla för de biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilden och fingeravtrycken. En bestämmelse om detta bör införas.

Några andra bestämmelser om att andra uppgifter än de biometriska uppgifter som behandlats ovan ska gallras särskilt bör inte införas. Enligt

EU:s dataskyddsförordning får personuppgifter behandlas så länge det är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen.

10 Sekretesskydd för vissa uppgifter

10.1 Sekretess för vissa uppgifter om enskilda i ärenden

Promemorians förslag

I ärenden enligt lagen om statliga identitetskort ska sekretess gälla för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen ska inte gälla beslut i ett ärende. För uppgifter i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14)

Id-kortsutredningen lämnar inte något motsvarande förslag.

Skälen för förslaget

I ärenden enligt passlagen gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärenden. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år. Detta framgår av 35 kap. 22 § OSL.

För uppgifter i ärenden om nationella identitetskort finns det inte någon motsvarande sekretessbestämmelse. När det nu föreslås ett statligt identitetskort finns det dock anledning att på nytt överväga frågan. För den enskilde fyller ett statligt identitetskort många gånger samma funktion som ett pass. Det gäller särskilt statliga identitetskort med resefunktion. Flera av de uppgifter som kommer att finnas i ärenden om statliga identitetskort är i och för sig mer eller mindre harmlösa. Det gäller t.ex. uppgiften att någon ansökt om ett identitetskort, sökandens personnummer och adressuppgifter och andra liknande uppgifter. I ärenden om statliga identitetskort kommer dock, till skillnad från ärenden om nationella identitetskort, vissa integritetskänsliga uppgifter att förekomma. En förutsättning för att få ansöka om ett identitetskort genom bud föreslås t.ex. vara att sökanden på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning är förhindrad att göra en ansökan personligen. Bestämmelsen medför att exempelvis läkarintyg kan behöva ges in. Det kan också förekomma uppgifter i ärenden enligt lagen om ett statligt identitetskort som är känsliga. Ett exempel är återkallelseärenden av den statliga e-legitimationen på grund av säkerhetsskäl, som t.ex. kan grunda sig i att den enskilde utsatts för brott eller själv misstänks ha agerat på ett misstänkt sätt. För uppgifter som är avsedda att registreras i pass- och

identitetskortsregistret kommer visserligen sekretess att kunna gälla enligt 22 kap. 1 § OSL jämförd med 6 § OSF (jfr prop. 2004/05:119 s. 44). Inte alla uppgifter som bör kunna skyddas kommer dock att föras in i detta register, och uppgifterna bör kunna skyddas även om de endast behövs för att handlägga t.ex. ett enskilt återkallelseärende (jfr samma prop. s. 45). På motsvarande sätt som vid handläggning av passärenden bedöms det allmänna intresset av insyn vara begränsat när det gäller de berörda uppgifterna. Sekretess för uppgifter i ärenden om pass bör därför också gälla för uppgifter i ärenden om statliga identitetskort. Eftersom sekretessen endast gäller om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs kommer bestämmelsen inte hindra att harmlösa uppgifter lämnas ut.

I ärenden enligt lagen om statligt identitetskort bör sekretess således gälla för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretess bör inte gälla beslut i ett ärende. För uppgift i en allmän handling bör sekretessen gälla i högst sjuttio år. Samma reglering kommer därmed att gälla för ärenden om pass och ärenden om identitetskort.

Den sekretess som i dag gäller enligt 35 kap. 22 § OSL inskränker inte den grundlagsfästa rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Att bestämmelsen nu ändras så att den också avser uppgifter i ärenden om statliga identitetskort medför inte att den ordningen bör ändras.

10.2 Sekretess för biometriska uppgifter

Promemorians bedömning

I pass- och identitetskortsregistret kommer sekretess kunna gälla både för ansiktsbilder och för biometriska uppgifter som har tagits fram ur sådana bilder, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14) och promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5)

Förslagen i promemorian Passdatalag och id-kortsutredningen stämmer inte överens med bedömningen i denna promemoria. I promemorian Passdatalag och id-kortsutredningen lämnas förslag om att sekretess ska gälla för biometriska uppgifter som tagits fram ur ansiktsbilder.

Skälen för bedömningen

I promemorian föreslås att pass- och identitetskortsregistret inte bara ska få innehålla ansiktsbilder utan också biometriska uppgifter som har tagits fram ur sådana bilder. Syftet är att det ska finnas ett tydligt dataskyddsrättsligt stöd för att söka bland bilderna vid en ansökan om pass eller statligt identitetskort. För bilderna i passregistret gäller i dag en presumtion för sekretess. De får lämnas ut bara om det står klart att de kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Detta framgår av 22 kap. 1 § OSL jämförd med 6 § OSF. I propositionen

Utökade befogenheter för Skatteverket inom folkbokföringsverksamheten (prop. 2025/26:261) föreslås att 22 kap. 1 § OSL ska ändras så att sekretess ska gälla för uppgift i form av fingeravtryck och biometrisk uppgift som har tagits fram ur fingeravtryck eller fotografisk bild, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det förslag som lades fram av promemorian Passdatalog och av id-kortsutredningen är alltså redan omhändertaget.

Förslag i avsnitt 9 innebär att biometriska uppgifter som tas fram ur ansiktsbilder kan förekomma även inom ramen för handläggning av enskilda ärenden om pass och statliga identitetskort. Samma sak gäller för biometriska uppgifter som tas fram ur fingeravtryck. Sådana uppgifter ska få behandlas endast tillfälligt. Någon särskild sekretessbestämmelse till skydd för uppgifterna föreslås inte i promemorian eller av utredningen.

Frågan är om sekretess för uppgifterna behöver regleras ytterligare, t.ex. i fråga om uppgifter som inte ingår i allmänna handlingar. Även uppgifter som inte ingår i allmänna handlingar kan omfattas av tystnadsplikt, och om uppgifterna inte är sekretessbelagda ska de i regel lämnas ut till andra myndigheter som begär att få ta del av dem enligt 6 kap. 5 § OSL. Det kan i denna del konstateras att de biometriska uppgifter som tas fram ur ansiktsbilder och som är avsedda att registreras i pass- och identitetskortsregistret kommer att omfattas av en presumption för sekretess enligt 22 kap. 1 § OSL (jfr prop. 2004/05:119 s. 44). De biometriska uppgifter som under handläggningen tas fram ur ansiktsbilder och fingeravtryck men som inte ska sparas i något register kommer att behandlas under en mycket begränsad tid. Det framstår därför som att frågan om sekretess har relativt begränsad praktisk betydelse. Till följd av förslaget i avsnitt 10.1 kommer dock sekretess att gälla för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om både pass och statliga identitetskort, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Biometriska uppgifter som tas fram ur ansiktsbilder och fingeravtryck är att betrakta som uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Typiskt sett är de dessutom känsliga och de bör därför kunna omfattas av sekretess enligt 35 kap. 22 § OSL.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

11.1 Det nya identitetskortet ska börja utfärdas den 1 september 2029

Promemorians förslag

Lagen om statligt identitetskort och övriga lagändringar som har samband med den lagen ska träda i kraft den 1 september 2029.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14), promemorian Passdatalags förslag (Ds 2019:5) och propositionen En statlig e-legitimations förslag

Förslagen i promemorian Passdatalag, id-kortsutredningen och propositionen En statlig e-legitimation stämmer inte överens med förslaget i denna promemoria. I dessa föreslås en annan tid för ikraftträdande.

Skälen för förslaget

Säkrare identitetshandlingar behövs för att försvåra identitetsmissbruk och motverka brottslighet generellt. Det är därför angeläget att förslagen träder i kraft så snart som det är praktiskt möjligt. Det står samtidigt klart att Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna behöver tid för att förbereda det som den nya lagstiftningen kräver. Det handlar framför allt om att ta fram det nya identitetskortet och att planera verksamheten så att detta kan börja utfärdas i stor skala, enligt de delvis nya bestämmelser som kommer att gälla för handläggningen.

Id-kortsutredningen bedömer att passmyndigheterna behöver omkring två års förberedelse tid från det att lagstiftningen beslutas till dess att den träder i kraft och det nya identitetskortet kan börja utfärdas. Polismyndigheten angav i sitt remissvar till den utredningen att det visserligen finns en väl fungerande process för hantering av pass och nationella identitetskortet inom myndigheten. Förslaget om ett nytt identitetskort kommer dock enligt Polismyndigheten att kräva bl.a. utveckling och anpassning av arbetssätt, inköp av varor och tjänster, it-utveckling, informationsinsatser, utbildning och nya styrdokument. Mot den bakgrunden bedömer myndigheten att omställningsarbetet kommer att ta minst tre år att utföra.

Det kan konstateras att det nu gått flera år sedan id-kortsutredningen gjorde sin bedömning och Polismyndigheten lämnade sitt remissvar. Vad som sades då gäller dock i huvudsak fortfarande. Det kommer alltså krävas ett stort förberedelsearbete för att kunna utfärda det nya identitetskortet. Inom ramen för detta arbete kan det krävas anpassning av lokaler, nyanställningar, it-utveckling, nya eller ändrade styrdokument och informationsinsatser i förhållande till allmänheten. Polismyndigheten måste också kunna hantera ett ökat inflöde av ärenden. Även med beaktande av de övergångsbestämmelser som föreslås i promemorian är det viktigt att myndigheterna, allmänheten och andra berörda får tillräckligt med tid att anpassa sig till det nya regelverket. Sammanfattningsvis bör förslagen kunna träda i kraft den 1 september 2029.

11.2 Övergångsperioden för andra identitetskort och e-legitimationer

Promemorians förslag

Nationella identitetskort, andra bärare av statliga e-legitimationer utfärdade med stöd av lagen om statlig e-legitimation och elektronisk

identifiering ska fortsatt vara giltiga till dess att kortens giltighetstid löper ut. Nationella identitetskort ska under den tiden också kunna användas som resehandlingar enligt passlagen.

Om den som ansöker om ett statligt identitetskort har ett nationellt identitetskort eller ett identitetskort för folkbokförda i Sverige, ska han eller hon vara skyldig att ge in detta för makulering innan det statliga identitetskortet lämnas ut. Detsamma ska gälla andra bärare av statliga e-legitimationer utfärdade med stöd av lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering. Detta ska gälla om kortet inte har förstörts, kommit bort eller redan makulerats.

Statliga e-legitimationer som utfärdats med stöd av lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering ska fortsätta att gälla till dess att deras giltighetstid löper ut.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14) och propositionen En statlig e-legitimations förslag

Förslaget i id-kortsutredningen stämmer delvis överens med förslaget i denna promemoria. Varken i id-kortsutredningen eller propositionen En statlig e-legitimation lämnas förslag om övergångsbestämmelser för statliga e-legitimationer.

Skälen för förslaget

Fram till ikraftträdandet den 1 september 2029 kommer nationella identitetskort fortsätta att utfärdas. Sådana identitetskort är i regel giltiga i fem år och det kommer alltså att utfärdas nationella identitetskort som är giltiga åtminstone till slutet av augusti 2034. Handlingarna håller en hög säkerhetsnivå och enskilda har betalat en ansökningsavgift för att få dem. Nationella identitetskort bör därför kunna accepteras som identitetshandlingar under hela sin återstående giltighetstid.

I promemorian föreslås därför att även nationella identitetskort ska fortsätta att gälla, fram till dess att deras giltighetstid löper ut. Detsamma ska gälla andra bärare av statliga e-legitimationer utfärdade med stöd av lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering, eftersom dessa avses utformas så att det också kan fungera som en identitetshandling. Den som har ett sådant kort får därmed gott om tid att skaffa ett statligt identitetskort, samtidigt som säkerhetsriskerna med att korten fortsätter att användas är begränsade. Vid fel eller missbruk bör korten kunna återkallas enligt bestämmelserna som föreslås i avsnitt 11.3.

Förutom att de nationella identitetskorten bör fortsätta gälla som identitetshandlingar under sin kvarstående giltighetstid bör de också kunna användas som resehandlingar enligt passlagen på samma sätt som i dag. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse till passlagen som anger att nationella identitetskort ska jämföras med statliga identitetskort med funktion som resehandling vid tillämpningen av 5 och 5 a §§ passlagen.

I promemorian föreslås också att den som redan har ett statligt identitetskort ska ge in detta till passmyndigheten för makulering innan ett nytt statligt identitetskort lämnas ut, om inte det tidigare kortet har förstörts, kommit bort eller redan makulerats. Motsvarande bör gälla för den som har ett nationellt identitetskort, en annan bärare av den statliga e-

legitimationen utfärdade med stöd av lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering eller ett identitetskort för folkbokförda i Sverige. Ordningen bör framgå av en särskild övergångsbestämmelse till lagen om statligt identitetskort. Om personen har både ett nationellt identitetskort och ett identitetskort för folkbokförda i Sverige kommer båda handlingarna att behöva ges in.

Genom den nya lagen om statligt identitetskort föreslås lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering upphävas. De statliga e-legitimationer som utfärdats med stöd av lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering bör, på samma sätt som de nationella identitetskorten, fortsätta att gälla till dess att deras giltighetstid löper ut.

11.3 Hur återkallelseärenden ska hanteras

Promemorians förslag

Bestämmelserna om återkallelse av statliga identitetskort och statliga e-legitimationer ska efter den 1 september 2029 tillämpas även på nationella identitetskort och statliga e-legitimationer, om inte ett ärende om återkallelse av ett sådant kort har inletts före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelser för ärenden om nationella identitetskort kan meddelas genom förordning.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14)

Förslaget i id-kortsutredningen stämmer i huvudsak överens med förslaget i denna promemoria. Utredningen föreslår övergångsbestämmelser för det identitetskort för folkbokförda utlänningar som Skatteverket utfärdar. Utredningen föreslår även att bestämmelserna om återkallelse av statliga identitetskort ska tillämpas på nationella identitetskort även om ärendet har inletts före ikraftträdandet. Utredningen föreslår slutligen att övergångsbestämmelser för ärenden om nationella identitetskort ska införas i lag. När det gäller pass föreslår utredningen en övergångsbestämmelse om att passlagens nya bestämmelser om återkallelse och inlämnande av pass för makulering ska gälla även pass som har utfärdats före ikraftträdandet. Utredningen föreslår inga bestämmelser om hur återkallelse av den statliga e-legitimationer ska hanteras.

Skälen för förslaget

Det nationella identitetskortet kommer att utfärdas till utgången av augusti 2029. Så länge ansökan har gjorts innan dess kan kort utfärdas även därefter. Kortet är i regel giltigt i fem år och det kommer alltså att kunna utfärdas nationella identitetskort som är giltiga åtminstone till slutet av augusti 2034.

Ett nationellt identitetskort ska återkallas om innehavaren har förlorat eller efter ansökan har befriats från sitt svenska medborgarskap, om det fanns hinder mot bifall till ansökan vid tiden för kortets utfärdande och

hindret består eller om någon annan än den som kortet är utställt på förfogar över kortet. Passmyndigheten beslutar om återkallelse.

Det kan konstateras att nationella identitetskort behöver kunna återkallas även efter den 1 september 2029, vid olika typer av fel eller missbruk. Detsamma gäller för statliga e-legitimationer. Om en passmyndighet har inlett ett återkallelseärende före den 1 september 2029, bör detta avslutas av myndigheten i enlighet med dagens regelverk, dvs. förordningen om nationellt identitetskort eller lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering. När det gäller den statliga e-legitimationen kommer detta att följa av förslaget i avsnitt 11.3. För nationella identitetskort kan saken regleras i förordning.

I promemorian föreslås därför en övergångsbestämmelse till lagen om statligt identitetskort som anger att lagens bestämmelser om återkallelse ska tillämpas även på nationella identitetskort, om inte ett ärende om återkallelse av ett sådant kort har inletts före ikraftträdandet. Bestämmelsen innebär att det kommer att vara passmyndigheterna som återkallar nationella identitetskort efter den 1 september 2029 och att frågan om återkallelse kommer att prövas enligt de nya bestämmelser som gäller för återkallelse av statliga identitetskort. En motsvarande bestämmelse föreslås gälla för den statliga e-legitimationen. Närmare bestämmelser om återkallelse, t.ex. vilken passmyndighet som ska pröva återkallelsefrågan i olika fall, behöver inte införas i lag. De övergångsbestämmelser som behövs för ärenden om utfärdande eller återkallelse av nationella identitetskort kan meddelas genom förordning.

I avsnitt 8.2 och 8.3 föreslås att passlagens bestämmelser om återkallelse av pass och inlämnande av pass för makulering ska justeras. Utredningen föreslår en övergångsbestämmelse som anger att de nya bestämmelserna ska gälla även pass som har utfärdats före ikraftträdandet. Detta kommer emellertid att gälla även utan en särskild övergångsbestämmelse. Någon sådan bestämmelse föreslås därför inte.

11.4 Överföring av registerinformation

Promemorians förslag

Kopior av uppgifter i registret över statliga e-legitimationer ska den 1 september 2029 föras över till pass- och identitetskortsregistret. Vid tillämpningen av pass- och identitetskortsdatalagen ska dessa uppgifter och handlingar anses avse statliga identitetskort. Övergångsbestämmelser om registret över nationella identitetskort kan meddelas genom förordning.

Id-kortsutredningens förslag (SOU 2019:14)

Förslaget i id-kortsutredningen stämmer i huvudsak överens med förslaget i denna promemoria. Utredningen föreslår att uppgifter i den databas som Skatteverket för över identitetskort för folkbokförda utlänningar ska föras över till pass- och identitetskortsregistret. Utredningen föreslår inte någon bestämmelse om att de uppgifter och handlingar som förs över till pass-

och identitetskortsregistret ska anses avse statliga identitetskort. Utredningen föreslår att övergångsbestämmelser om registret över nationella identitetskort ska införas i lag. Utredningen föreslår inte några bestämmelser om hur registret över statliga e-legitimationer ska hanteras.

Skälen för förslaget

Statliga identitetskort utan funktion som resehandling är avsedda att ersätta dagens identitetskort för folkbokförda i Sverige och de bärare av statliga e-legitimationer som Polismyndigheten avser att ta fram för utländska sökande. Uppgifter i registret över statliga e-legitimationer bör därför överföras till pass- och identitetskortsregistret i anslutning till ikraftträdandet. Detta bör framgå av en övergångsbestämmelse till pass- och identitetskortsdatalagen. När uppgifterna förts över till registret bör de omfattas av samma regler som övriga personuppgifter i pass- och identitetskortsverksamheten. De bör alltså bl.a. behandlas för samma ändamål som övriga uppgifter, omfattas av samma sökförbud, lämnas ut elektroniskt på samma villkor och gallras efter lika lång tid. För att tydliggöra detta bör det i övergångsbestämmelserna anges att de uppgifter och handlingar som har överförts från det statliga e-legitimationsregistret ska anses avse statliga e-legitimationer vid tillämpningen av den nya pass- och identitetskortsdatalagen.

De övergångsbestämmelser som kan behövas för uppgifter i registret över nationella identitetskort behöver inte föras in i lag.

12 Konsekvenser av förslagen

12.1 Konsekvenser för identitetsförvaltningen i Sverige

Promemorians bedömning

Förslagen förväntas få positiva effekter för identitetsförvaltningen i Sverige och för arbetet med att bekämpa brott.

Id-kortsutredningens bedömning (SOU 2019:14), Promemorian Passdatalags bedömning (Ds 2019:5), propositionen En statlig e-legitimations bedömning och Biometriutredningens bedömning (SOU 2023:32)

Bedömningen i id-kortsutredningen stämmer överens med bedömningen i denna promemoria. Bedömningen i promemorian Passdatalag överensstämmer med denna promemorias när det gäller konsekvenserna av den passdatalag som föreslås. Bedömningen i Biometriutredningen överensstämmer delvis med bedömningen i denna promemoria.

Skälen för bedömningen

Syftet är att stärka identitetsförvaltningen i Sverige

Brister i identitetsförvaltningen har bidragit till att problemen med organiserad brottslighet, utanförskap och bidragsbrottslighet är så pass omfattande i Sverige. Svensk identitetsförvaltning måste utvecklas till att bli tillförlitlig och solid och inte kunna utnyttjas för olika former av missbruk och brottslighet. Förslagen innebär att identitetsförvaltningen i samhället stärks och att ett långsiktigt, hållbart och robust regelverk för utfärdande av identitetshandlingar införs. Lagförslagen ger förutsättningar för Polismyndigheten att fortsätta utveckla sin pass- och identitetskortsverksamhet i flera avseenden. Därigenom försvåras sådant identitetsmissbruk som innefattar förfalskade, manipulerade eller felaktigt utfärdade identitetshandlingar. Förslagen ska också göra det svårare för en person att använda någon annans identitetshandling. Det kan stärka myndigheters och andra möjligheter att göra en säker kontroll av någons identitet. I förlängningen är syftet att minska antalet bedrägerier, penningtvättsbrott och andra brott som på ett eller annat sätt inkluderar oriktiga identitetshandlingar.

Både pass och statliga identitetskort kommer att utfärdas på ett mycket säkert sätt och Polismyndigheten kommer att få ett tydligt stöd för att göra biometriska jämförelser av ansiktsbilder och fingeravtryck när en ansökan handläggs. Förslagen ger slutligen förutsättningar för en enhetlig giltighetskontroll.

Förslaget om att spara biometriska uppgifter i pass- och identitetskortsregistret bedöms vara mycket betydelsefullt för att förhindra att någon får identitetshandlingar utfärdad i flera namn och för att möjliggöra identifiering av gärningsmän i utredningar om viss allvarlig brottslighet. Förslagen gör det också möjligt att på sikt tillåta sökningar för att leta efter okända brottsoffer, t.ex. barn som utsatts för sexuella övergrepp. På så sätt stärker förslagen långsiktigt de brottsbekämpande myndigheternas förmåga.

Sammantaget kan förslagen väntas förebygga och förhindra brott både på en strukturell och konkret nivå, genom att det blir betydligt svårare att skaffa och använda oriktiga identitetshandlingar och genom att det blir lättare att utreda vissa allvarliga brott.

12.2 Konsekvenser för privatpersoner

Promemorians bedömning

Förslagen stärker skyddet för den enskildes personliga integritet.

Förslagen kan medföra marginellt ökade kostnader och administrativa bördor för enskilda.

I övrigt bedöms förslagen inte medföra några negativa konsekvenser för enskilda.

Id-kortsutredningens bedömning (SOU 2019:14), Promemorian Passdatalogs (Ds 2019:5) bedömning, propositionen En statlig e-legitimations bedömning

Bedömningen i id-kortsutredningen stämmer överens med bedömningen i denna promemoria. Bedömningen i promemorian Passdatalog överensstämmer med denna promemoria när det gäller konsekvenserna av den passdatalog som föreslås.

Skälen för bedömningen

Förslagen stärker skyddet för den enskildes personliga integritet

För privatpersoner bedöms förslagen innebära att risken för att utsättas för identitetskapning minskar. Förslagen gör det svårare att skaffa en identitetshandling i en annan persons namn. Detta kan betraktas som en förbättring av skyddet för den personliga integriteten.

Den pass- och identitetskortsdatalag som föreslås innebär en precisering och ett förtydligande av hur personuppgifter får behandlas i pass- och identitetskortsverksamheten. Den nya registerförfattningen gör det bl.a. tydligare för både den enskilde och för myndigheterna vilka personuppgifter som får behandlas, vem som är ansvarig för behandlingen, vilka sökningar som får göras och hur länge personuppgifter får bevaras. För den enskilde blir det därigenom lättare att tillvarata sina rättigheter enligt EU:s dataskyddsförordning. Detta kan också anses innebära ett stärkt skydd för den enskildes personliga integritet.

Det kan framhållas att Integritetsskyddsmyndigheten redan i dag utövar tillsyn över den personuppgiftsbehandling som sker i verksamheten med pass och identitetskort. Den nya pass- och identitetskorsdatalagen innebär inte att Integritetsskyddsmyndighetens får en ny uppgift. Införandet av lagen kommer dock att underlätta tillsyn och annan granskning av personuppgiftsbehandlingen eftersom bestämmelserna i lagen förtydligar och preciserar vilken behandling som är tillåten.

I flera avseenden föreslås vidare ett starkare integritetsskydd än vad EU:s dataskyddsförordning kräver. Det gäller exempelvis förslagen om när känsliga personuppgifter får behandlas, vilka sökningar som är förbjudna och när personuppgifter får lämnas ut elektroniskt. En inskränkning av den registrerades rättigheter enligt förordningen föreslås bara när det gäller rätten att göra invändningar mot behandling. Den inskränkningen är tillåten enligt dataskyddsförordningen. Som utvecklas under respektive förslag bedöms förslagen vara förenliga med Europakonventionen, den unionsrättsliga regleringen och Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter i övrigt.

Den samlade bedömningen är därmed att förslagen stärker skyddet för den personliga integriteten.

Ekonomiska och andra konsekvenser för privatpersoner

Det nya statliga identitetskortet kommer att ersätta det nationella identitetskortet och identitetskortet för folkbokförda i Sverige. Det nya kortet kommer liksom passet i regel att vara giltigt i fem år. För den som i dag bara har ett nationellt identitetskort eller ett identitetskort för folkbokförda i Sverige som legitimation medför förslaget inte några

ekonomiska konsekvenser eftersom korten gäller till dess att kortens giltighet löper ut. Detsamma gäller den bärare av den statliga e-legitimationen som Polismyndigheten avser att ta fram för gruppen folkbokförda utlänningar.

Det är viktigt att alla människor kan styrka sin identitet oberoende av ekonomiska förhållanden. Även de identitetshandlingar som används i Sverige i dag är dock förknippade med en ansökningsavgift. Förslaget innebär ingen förändring i det avseendet.

Sammanfattningsvis kan förslagen medföra marginellt ökade kostnader och administrativa bördor för enskilda. Förslagen bedöms inte medföra några andra negativa konsekvenser för enskilda.

12.3 Konsekvenser för företag

Promemorians bedömning

Förslagen bedöms kunna leda till kostnadsbesparingar för företag genom att det blir enklare att genomföra identitets- och giltighetskontroller.

Id-kortsutredningens bedömning (SOU 2019:14)

Bedömningen i id-kortsutredningen stämmer överens med bedömningen i denna promemoria.

Skälen för bedömningen

Förslagen i promemorian medför inga kostnader för företag i allmänhet.

Syftet är att förslagen ska stärka identitetsförvaltningen i samhället och dessutom förebygga och förhindra bedrägerier och andra brott som begås med hjälp av oriktiga identitetshandlingar. Sådana brott riktar sig ofta mot företag, både små och stora, och medför kostnader. Det kan handla om kreditförluster, försäkringspremier och kostnader för den administration som krävs när ett brott har begåtts.

Det statliga identitetskortet ska utfärdas av passmyndigheterna, vilket innebär att giltighetskontroller kommer att göras mot Polismyndighetens register. Uppgifter om ett pass eller ett statligt identitetskorts giltighet ska enligt förslagen få lämnas ut genom direktåtkomst och Polismyndigheten har redan i dag en webbaserad tjänst för sådana giltighetskontroller.

12.4 Konsekvenser för det allmänna

Promemorians bedömning

Förslagen innebär bättre möjligheter att identifiera svenska medborgare och utlänningar i Sverige som är folkbokförda eller som efter att ha styrkt sin identitet har tilldelats ett samordningsnummer.

Förslagen innebär initialt ökade kostnader för Polismyndigheten.

Förslagen kan ge upphov till vissa mindre kostnader för andra statliga myndigheter.

Förslagen ger inte upphov till några kostnader för kommuner och regioner. Förslagen bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen eller innebära några andra konsekvenser för kommuner eller regioner.

Id-kortsutredningens bedömning (SOU 2019:14), Promemorian Passdatalags (Ds 2019:5) bedömning, propositionen En statlig e-legitimations bedömning

Bedömningen i id-kortsutredningen stämmer delvis överens med bedömningen i denna promemoria. Bedömningen i promemorian Passdatalag och i propositionen En statlig e-legitimation stämmer inte överens med bedömningen i denna promemoria.

Skälen för bedömningen

Vilka statliga myndigheter berörs och på vilket sätt?

För Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna innebär förslagen stora förändringar. Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna ska utfärda det nya identitetskortet, anpassa sig till vissa ändringar i passlagstiftningen och tillämpa en ny lag om personuppgiftsbehandling.

Regeringskansliet påverkas av förslagen på det sättet att pass- och identitetskortsdatalagen kommer att gälla även när Utrikesdepartementet behandlar personuppgifter i verksamheten med diplomat- och tjänstepass.

Integritetsskyddsmyndigheten utövar redan i dag tillsyn över behandlingen av personuppgifter i verksamheten med pass och identitetskort. Den nya lagen väntas underlätta tillsynen av personuppgiftsbehandling.

Förslagen innebär att Kustbevakningen får samma möjligheter att kontrollera ansiktsbilder och fingeravtryck i statliga identitetskort som myndigheten redan har när det gäller pass och nationella identitetskort. Det handlar i dessa fall om kontroller med stöd av passlagen.

Polismyndighetens kostnader

Polismyndighetens verksamhet med det nya identitetskortet kommer att bli mer omfattande än dagens verksamhet med nationella identitetskort. Hur omfattande ökningen blir beror på flera omständigheter som alla i viss mån är osäkra, och det är därför i nuläget mycket svårt att ge en säker och siffrerad prognos.

I promemorian föreslås – till skillnad från i dag – att även utländska medborgare som efter att ha styrkt sin identitet tilldelats ett samordningsnummer ska kunna ansöka om ett statligt identitetskort. Även om ansökningsprocessen följer den som gäller för svenska medborgare kommer ärenden med utländska sökande sannolikt att kräva något mer omfattande insatser för att fastställa identiteten på sökandena än för svenska medborgare. Sammantaget är bedömningen att den nya ärendetypen generellt kommer att kräva mer tid både i samband med det personliga besöket och i den utredning som ligger till grund för beslut. Det ställer nya kompetenskrav på polisens handläggare. Dessa anpassningar

bedöms dock Polismyndigheten ha förmågan att möta inför det föreslagna ikraftträdandedatumet.

Volymerna i Polismyndighetens id-kortsverksamhet påverkas också av förslag som regeringen lämnat i andra produkter. I propositionen En statlig e-legitimation föreslås att Polismyndigheten ska utfärda en statlig e-legitimation till folkbokförda utländska medborgare. Som en följd av förslaget har regeringen uttalat att den avser att överväga om lagen om identitetskort för folkbokförda i Sverige bör upphävas. Om det skulle bli fallet kommer sannolikt antalet ansökningar till Polismyndigheten bli fler i en snabbare takt än vad som förutsågs i propositionen En statlig e-legitimation. Det finns därför osäkerheter i att uppskatta volymer av ansökningar om den statliga e-legitimationen, som påverkas av förslaget i denna promemoria om att den statliga e-legitimationen ersätts av det statliga id-kortet.

Allt som allt innebär förslaget om ett statligt identitetskort vissa kostnader för Polismyndigheten. Framför allt it-utveckling, anskaffning och anpassning av lokaler samt rekrytering och utbildning av personal kommer att medföra ökade kostnader för Polismyndigheten under uppstartsfasen. Dessa kostnader kommer att uppkomma redan innan förslagen träder i kraft.

Polismyndigheten har gjort en bedömning av uppstartskostnadernas storlek. Mot bakgrund av de uppgifter som Polismyndigheten lämnat kan uppstartskostnaderna uppskattas till cirka 160 miljoner kronor. Dessa kostnader kan hanteras inom beslutad ekonomisk ram för myndigheten. Merparten av kostnaderna, ca 70 procent, uppkommer året före förslagets ikraftträdande. De största kostnadsposterna utgörs av it-relaterade kostnader, införandeorganisation, kommunikationsinsatser och kostnader för att rekrytera och utbilda den personal som sedan ska handlägga ärenden. Den ökade volymen ansökningar bör i huvudsak kunna hanteras med befintlig utrustning i befintliga lokaler samtidigt som god service till medborgarna upprätthålls genom utökade öppettider vid polisen servicekontor. Med denna inriktning är behovet av ytterligare om- och tillbyggnadsprojekt, tillförhyrning av lokaler samt utökat antal biometristationer begränsade.

Verksamheten efter ikraftträdandet bör kunna bedrivas med full kostnadstäckning med en avgiftsnivå. Hur stor avgiften för det statliga identitetskortet behöver vara för att nå full kostnadstäckning påverkas av antalet ansökningar. Kostnaden för utfärdandet av statliga identitetskort inom landet kommer kunna täckas genom att full kostnadstäckning uppnås. Det kan för närvarande antas att avgiften inte kommer att överstiga avgiften för ett nationellt identitetskort med en statlig e-legitimation.

Polismyndighetens anpassning till de föreslagna ändringarna i passlagen bedöms inte medföra några kostnader utöver de som har berörts ovan. Förslaget till en ny pass- och identitetskortsdata lag kan ge upphov till vissa inledande kostnader, men kräver inte ytterligare finansiering.

Utlandsmyndigheternas kostnader

Utlandsmyndigheterna påverkas av förslagen på ett likartat sätt som Polismyndigheten. Även utlandsmyndigheterna ska utfärda det nya statliga identitetskortet. Utlandsmyndigheterna ansvarar dock bara för att

utfärda sådana kort till svenska medborgare, inte till utlänningar som är folkbokförda i Sverige eller till personer som efter att ha styrkt sin identitet tilldelats ett samordningsnummer. Den uppgift som blir ny för utlandsmyndigheterna är att de ska kunna utfärda statliga identitetskort utan funktion som resehandling. Anpassningen till det nya regelverket kan ge upphov till vissa uppstartskostnader, men inte större än att de ryms inom befintliga ramar. Det kan antas att förslagen medför att antalet ansökningar om identitetskort vid utlandsmyndigheterna blir marginellt fler än tidigare. De ökade kostnaderna som detta eventuellt innebär bedöms kunna finansieras genom ansökningsavgifter.

I övrigt ska även utlandsmyndigheterna anpassa sig till ändringarna i passlagen och till den nya pass- och identitetskortsdatalagen. Myndigheternas anpassning till de föreslagna ändringarna i passlagen bedöms inte medföra några kostnader utöver de som har berörts ovan.

Skatteverkets kostnader

Förslagen innebär inga konsekvenser för Skatteverket.

Statens servicecenters kostnader

För Statens servicecenter innebär förslagen inga direkta konsekvenser. I den mån det senare skulle kunna bli aktuellt med samverkan mellan Polismyndigheten och Statens servicecenter i verksamheten med det statliga identitetskortet gör förslagen det möjligt. Förslagen påverkar dock i sig inte kostnaderna för Statens servicecenter.

Kostnader för övriga statliga myndigheter

Pass- och identitetskortsdatalagen kommer att gälla även när Utrikesdepartementet behandlar personuppgifter i verksamheten med diplomat- och tjänstepass. EU:s dataskyddsförordning gäller redan för personuppgiftsbehandlingen och förslagen väntas inte medföra ökade kostnader för Regeringskansliet.

Det finns inte heller skäl att anta att förslagen skulle leda till ökade kostnader för Kustbevakningen eftersom myndigheten får samma möjligheter att kontrollera ansiktsbilder och fingeravtryck i statliga identitetskort som myndigheten redan har när det gäller pass och nationella identitetskort.

Förslagen innebär inte kostnader för några andra statliga myndigheter som inte kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslagen bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen. De bedöms inte heller påverka kostnaderna eller intäkterna för vare sig kommuner eller regioner. Det kan eventuellt behövas särskilda informationsinstanser inför ikraftträdandet men varken dessa eller annat genomförandearbete kommer att belasta kommunerna eller regionerna. Förslagen ger därmed inte upphov till några kostnader för kommuner och regioner.

12.5 Förslagens konsekvenser i övrigt

Promemorians bedömning

Förslagen kan ha vissa positiva effekter för offentlig service i olika delar av landet och för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män.

Id-kortsutredningens bedömning (SOU 2019:14)

Bedömningen i id-kortsutredningen stämmer överens med bedömningen i denna promemoria.

Skälen för bedömningen

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för sysselsättningen i olika delar av landet.

Pass och nationella identitetskort utfärdas i dag på de flesta polisstationer i landet. Det är därför sannolikt att statliga identitetskort utan funktion som resehandling kommer att utfärdas på fler platser än identitetshandlingar utfärdade av någon annan myndighet än Polismyndigheten. Vidare innebär den föreslagna regleringen att utlämnande av det statliga identitetskortet kan ske någon annanstans än hos Polismyndigheten, på samma sätt som i dag gäller för utlämnande av pass (jfr 3 § förordningen [2019:214] om viss gemensam offentlig service). Det är därför möjligt för Polismyndigheten att ingå serviceavtal med tex Statens servicecenter eller med kommuner, i de fall myndigheterna bedömer att det är lämpligt. Utlämnande skulle då kunna ske på fler orter.

Det nya statliga identitetskortet ersätter det nationella identitetskortet, som bara utfärdas till svenska medborgare. Det statliga identitetskortet kommer att utfärdas i två varianter, där kort med funktion som resehandling bara kan utfärdas till svenska medborgare. Båda korttyperna kommer dock att utfärdas på samma sätt och av samma myndigheter och de kommer också att vara lika varandra. Det blir alltså i mindre utsträckning fråga om en särskild lösning för personer som inte är svenska medborgare, vilket kan vara positivt för integrationen. Dessutom kommer det nya kortet att utfärdas till personer som efter att ha styrkt sin identitet tilldelats ett samordningsnummer. Det kan bidra till att underlätta dessa personers etablering i det svenska samhället. Förslagen är könsneutralt utformade och förväntas inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om statligt identitetskort

Lagen om statligt identitetskort är ny. I lagen finns bl.a. bestämmelser om vad ett statligt identitetskort är, vem som kan få ett sådant kort och vilka myndigheter som utfärdar kortet. Allmänna överväganden om lagen finns i avsnitt 5.1. I följande avsnitt kommenteras förslagen till den nya lagen.

1 kap. Allmänna bestämmelser

Ett statligt identitetskort

1 § Ett statligt identitetskort är en identitetshandling. Identitetskortet ska utfärdas med eller utan funktion som resehandling. Ett identitetskort med funktion som resehandling kan användas i stället för pass i den utsträckning som anges i passlagen (1978:302).

Paragrafen innehåller bestämmelser om det statliga identitetskortet och dess funktion som resehandling. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Av bestämmelsen framgår att det statliga identitetskortet är en identitetshandling. Det framgår också att identitetskortet ska utfärdas med eller utan funktion som resehandling. Ett statligt identitetskort med funktion som resehandling är ett sådant identitetskort med uppgift om medborgarskap som avses i artikel 4.3 i rörlighetsdirektivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/ 68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/ EEG, 73/148/EEG, 75/34EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG. Rörlighetsdirektivet innehåller bestämmelser om rätt till ut- och inresa och uppehållsrätt i högst tre månader för unionsmedborgare som har ett giltigt identitetskort av det slaget eller ett giltigt pass.

Ett identitetskort med funktion som resehandling kan användas i stället för pass i den utsträckning som anges i 5 § passlagen. Identitetskort med funktion som resehandling får endast utfärdas till svenska medborgare enligt 1 kap. 2 §. Medborgarskapet ska anges på ett sådant kort och kortet ska utformas på det sätt som anges i 2 kap. 2 §. Det går inte att ansöka om ett identitetskort med funktion som resehandling genom bud (3 kap. 2 §). I övrigt är lagens bestämmelser gemensamma för båda typerna av kort.

Vem kan få ett statligt identitetskort?

2 § Ett statligt identitetskort med funktion som resehandling får endast utfärdas till svenska medborgare.

Ett statligt identitetskort utan funktion som resehandling får utfärdas till

1. svenska medborgare,

2. utlänningar som är folkbokförda i Sverige enligt folkbokföringslagen (1991:481),

3. utlänningar som har tilldelats ett personnummer enligt 18 b § samma lag och som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, och

4. utlänningar som efter att ha styrkt sin identitet har tilldelats ett samordningsnummer enligt lagen (2022:1697) om samordningsnummer, och numret inte är förklarat vilande.

Paragrafen reglerar vilka personer som kan få ett statligt identitetskort. Det finns ingen åldersgräns för det statliga identitetskortet. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Ett statligt identitetskort med funktion som resehandling får enligt *första stycket* utfärdas endast till svenska medborgare. Var personen är bosatt, i Sverige eller utomlands, saknar betydelse så länge han eller hon är svensk medborgare. Att det svenska medborgarskapet ska styrkas följer av 3 kap. 3 §.

Av *andra stycket* framgår att ett statligt identitetskort utan funktion som resehandling får utfärdas till svenska medborgare, till utlänningar som är folkbokförda i Sverige enligt folkbokföringslagen (1991:481), och till utlänningar som har tilldelats ett personnummer enligt 18 b § samma lag och som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. För den sistnämnda kategorin bör det krävas att personen befinner sig i Sverige och fortfarande omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall (jfr prop. 2025/26:250 s. 25). Ett sådant identitetskort kan också utfärdas till utlänningar som efter att ha styrkt sin identitet tilldelats samordningsnummer enligt lagen (2022:1697) om samordningsnummer. En svensk medborgare kan alltså välja att ansöka om ett identitetskort utan funktion som resehandling, om han eller hon av något skäl inte vill ha den funktionen. Att det inte går att ha två statliga identitetskort samtidigt följer av 4 kap. 4 §. En svensk medborgare behöver inte vara folkbokförd i Sverige för att få ett statligt identitetskort utan funktion som resehandling. Med utlänningar avses både utländska medborgare och statslösa personer.

Det statliga identitetskortet ska kunna innehålla en statlig e-legitimation

3 § Det statliga identitetskortet ska kunna utfärdas med en e-legitimation.

Paragrafen anger att identitetskortet ska kunna fungera som bärare av en statlig e-legitimation. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Av paragrafen följer att det statliga identitetskortet ska kunna innehålla en statlig e-legitimation. E-legitimationen kan finnas på kortets lagringsmedium, dvs. t.ex. i ett chip, eller på annan plats i identitetskortet. Bestämmelsen innebär att varje identitetskort ska kunna utfärdas med e-legitimationen. Eftersom e-legitimationen kommer att kräva en självständig ansökan och aktivering (se 5 kap. 1 §) krävs det inte att varje utfärdat identitetskort faktiskt har en aktiv och fungerande e-legitimation.

4 § Den statliga e-legitimationen är ett medel för elektronisk identifiering.

Bestämmelser om medel för elektronisk identifiering finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, här benämnd EU:s

förordning om elektronisk identifiering, och i lagen (2016:561) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering.

Med autentisering, elektronisk identifiering, medel för elektronisk identifiering och nättjänst avses i denna lag detsamma som i EU:s förordning om elektronisk identifiering.

Paragrafen innehåller bestämmelser om medel för elektronisk identifiering. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

I *första stycket* anges att den statliga e-legitimationen är ett medel för elektronisk identifiering. Innebörden av uttrycket är detsamma som i EU:s förordning om elektronisk identifiering. Stycket motsvarar 1 kap. 5 § lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering (jfr prop. 2025/26:250 s. 89).

Andra stycket innehåller en upplysning om att bestämmelser om elektronisk identifiering finns i EU:s förordning om elektronisk identifiering. Stycket motsvarar 1 kap. 1 § andra stycket lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering (jfr prop. 2025/26:250 s. 86).

Av *tredje stycket* framgår att uttrycken autentisering, elektronisk identifiering, medel för elektronisk identifiering och nättjänst ska förstås på samma sätt som i EU:s förordning om elektronisk identifiering. Stycket motsvarar 1 kap. 3 § lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering (jfr prop. 2025/26:250 s. 87).

Vem utfärdar det statliga identitetskortet?

5 § Det statliga identitetskortet utfärdas av de myndigheter som enligt passlagen (1978:302) är passmyndigheter. En passmyndighet utomlands får dock bara utfärda identitetskort till svenska medborgare.

Paragrafen reglerar vilka myndigheter som utfärdar det statliga identitetskortet. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Av bestämmelserna följer att det är Polismyndigheten som utfärdar kortet inom landets gränser medan svenska beskickningar, dvs. ambassader, och konsulat utfärdar identitetskortet utomlands i den utsträckning som regeringen eller Regeringskansliet bestämmer. Det innebär i sin tur att dessa myndigheter även utfärdar den statliga e-legitimationen. Polismyndigheten utfärdar statliga identitetskort både till svenska medborgare och till utlänningar som är folkbokförda i Sverige eller som har styrkt samordningsnummer eller som tilldelats personnummer enligt 18 b § folkföringslagen (1991:481). Passmyndigheter utomlands får bara utfärda identitetskort till svenska medborgare. Det betyder att en person som vill ansöka om ett statligt identitetskort på grundval av folkbokföring i Sverige, men som inte är svensk medborgare, måste vända sig till Polismyndigheten.

2 kap. Identitetskortets utformning och giltighetstid

Allmänna bestämmelser om utformningen

1 § Identitetskortet ska ha beteckningen statligt identitetskort.

På identitetskortet ska det finnas uppgifter om innehavaren och en ansiktsbild av innehavaren. Identitetskortets giltighetstid ska anges på kortet.

Ansiktsbilden ska också sparas i ett lagringsmedium i identitetskortet. Om fingeravtryck har tagits ska även dessa sparas i lagringsmediet.

I paragrafen finns allmänna bestämmelser om utformningen av det statliga identitetskortet. Övervägandena finns i avsnitt 5.5 och 5.10.

Bestämmelserna gäller för samtliga statliga identitetskort, oavsett om de utfärdas med funktion som resehandling eller inte. Det är fråga om vissa grundläggande krav på kortens utformning. I 2 och 3 §§ finns särskilda bestämmelser om utformningen av statliga identitetskort med respektive utan funktion som resehandling. Av 5 § framgår vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om det statliga identitetskortets utformning och innehåll.

Enligt *första stycket* ska identitetskortet ha beteckningen statligt identitetskort.

Enligt *andra stycket* ska uppgifter om innehavaren och en ansiktsbild av innehavaren finnas på identitetskortet. Giltighetstiden ska också anges.

Vilken information om innehavaren som ska anges på kortet regleras inte närmare i lagen. Det handlar i första hand om namn och personnummer eller samordningsnummer men även andra uppgifter kan vara aktuella. I vilka fall innehavarens medborgarskap ska anges på kortet framgår av 2 och 3 §§.

Att en ansiktsbild av innehavaren ska finnas på identitetskortet innebär att det fotografi som enligt 3 kap. 4 § tas vid ansökan, eller eventuellt ges in genom bud, ska finnas på kortet.

Enligt *tredje stycket* ska ansiktsbilden också sparas i ett lagringsmedium, t.ex. ett chip, i identitetskortet. Om fingeravtryck har tagits ska även dessa sparas där.

Identitetskort med funktion som resehandling

2 § På ett statligt identitetskort med funktion som resehandling ska det anges att innehavaren är svensk medborgare. Ett sådant identitetskort ska ha den utformning och det innehåll som följer av rådets förordning (EU) 2025/1208 av den 12 juni 2025 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet.

I paragrafen finns särskilda bestämmelser om utformningen av identitetskort med funktion som resehandling. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

På ett statligt identitetskort med funktion som resehandling ska enligt paragrafen anges att innehavaren är svensk medborgare, eftersom det enligt 1 kap. 2 § bara är svenska medborgare som kan få ett identitetskort av detta slag. Att medborgarskapet ska styrkas framgår av 3 kap. 3 §.

I paragrafen finns vidare en upplysningsbestämmelse om att kortet ska ha den utformning och det innehåll som följer av rådets förordning (EU) 2025/1208 av den 12 juni 2025 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet, här benämnd EU:s id-kortsförordning.

Det är passmyndigheternas sak att tillämpa EU:s id-kortsförordning och se till att statliga identitetskort med funktion som resehandling har den utformning och det innehåll som följer av förordningen. Hänvisningen till

EU:s id-kortsförordning är dynamisk. Det betyder att hänvisningen avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Identitetskort utan funktion som resehandling

3 § På ett statligt identitetskort utan funktion som resehandling ska det anges att identitetskortet inte kan användas som resehandling. Kortet ska inte innehålla någon uppgift om innehavarens medborgarskap.

I paragrafen finns särskilda bestämmelser om utformningen av identitetskort utan funktion som resehandling. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

På ett statligt identitetskort utan funktion som resehandling ska det enligt paragrafen, utöver det som anges i 1 §, anges att identitetskortet inte kan användas som resehandling.

Av paragrafen framgår vidare att ett statligt identitetskort utan funktion som resehandling inte ska innehålla någon uppgift om innehavarens medborgarskap.

Giltighetstiden för ett statligt identitetskort

4 § Ett statligt identitetskort ska utfärdas med en giltighetstid av fem år. Om sökanden inte har fyllt tolv år ska giltighetstiden i stället vara tre år.

Paragrafen reglerar identitetskortets giltighetstid. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

Ett statligt identitetskort ska enligt paragrafen utfärdas med en giltighetstid av fem år eller, om sökanden inte har fyllt tolv år, tre år. Bestämmelserna om det statliga identitetskortets giltighetstid är desamma oavsett om kortet utfärdas med eller utan funktion som resehandling. Att giltighetstiden ska anges på kortet framgår av 1 §. Av 5 § framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om att identitetskortet i särskilt angivna fall ska ha en kortare giltighetstid än fem eller tre år.

Rätt att meddela föreskrifter

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om det statliga identitetskortets utformning och innehåll.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan vidare med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att identitetskortet i särskilt angivna fall ska ha en kortare giltighetstid än fem eller tre år.

I paragrafen finns en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela vissa föreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 5.5 och 5.6.

I *första stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om det statliga identitetskortets utformning och innehåll, utöver vad som framgår av 1–3 §§. När det gäller identitetskort med funktion som resehandling måste sådana föreskrifter vara förenliga med EU:s id-kortsförordning, se kommentaren till 2 §.

I *andra stycket* finns en bestämmelse som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om att identitetskortet i särskilt angivna fall ska ha en kortare giltighetstid än fem eller tre år, dvs. en kortare giltighetstid än vad som framgår av 4 §. Att föreskrifterna ska avse särskilt angivna fall innebär att giltighetstiden inte kan förkortas generellt för alla som ansöker om ett statligt identitetskort. När det gäller identitetskort med funktion som resehandling måste föreskrifterna vara förenliga med de bestämmelser om giltighetstid som finns i EU:s id-kortsförordning.

3 kap. Ansökan och krav på sökanden

En ansökan krävs

1 § Det statliga identitetskortet utfärdas efter ansökan.

Om sökanden är under arton år ska sökandens vårdnadshavare medge att identitetskortet utfärdas, om det inte finns synnerliga skäl för att ändå utfärda kortet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ansökan och medgivande av vårdnadshavare. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.

Av *första stycket* framgår att det statliga identitetskortet utfärdas efter ansökan. Av 1 kap. 3 § framgår att det statliga identitetskortet utfärdas av passmyndigheterna, dvs. av Polismyndigheten och av vissa svenska ambassader och konsulat. De senare får dock bara utfärda statliga identitetskort till svenska medborgare. Enligt 7 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om förfarandet vid ansökan.

I *andra stycket* anges vad som gäller om sökanden är under arton år. Sökandens vårdnadshavare ska då medge att identitetskortet utfärdas, om det inte finns synnerliga skäl för att ändå utfärda kortet. Har barnet två vårdnadshavare krävs enligt huvudregeln medgivande från båda. Synnerliga skäl kan finnas t.ex. om en av vårdnadshavarna på grund av sjukdom är förhindrad att lämna sitt samtycke till att ett identitetskort utfärdas men det är uppenbart att dennes medgivande annars skulle ha lämnats. Står det klart för passmyndigheten att vårdnadshavaren direkt motsätter sig att identitetskort utfärdas för barnet bör det endast under helt speciella omständigheter komma i fråga att ett identitetskort ändå utfärdas. På vilket sätt medgivandet ska lämnas, om det t.ex. ska vara skriftligt, regleras inte i paragrafen men kan anges i sådana föreskrifter som avses i 7 §.

Hur en ansökan ska göras

2 § Den som ansöker om ett statligt identitetskort ska inställa sig personligen.

En ansökan om ett identitetskort utan funktion som resehandling får dock göras genom bud, om sökanden på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning är förhindrad att inställa sig personligen.

Paragrafen reglerar hur en ansökan om ett statligt identitetskort ska göras. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

Enligt *första stycket* ska den som ansöker om ett statligt identitetskort inställa sig personligen. Kravet på personlig inställelse innebär att den som vill ha ett statligt identitetskort i regel ska komma till passmyndighetens lokaler och ansöka där. I samband med det kan passmyndigheten ta sökandens ansiktsbild och fingeravtryck enligt 4 §. Bestämmelsen hindrar inte att passmyndigheten i undantagsfall tar upp en ansökan vid ett personligt sammanträffande utanför myndighetens lokaler, om de tekniska, ekonomiska och personalmässiga förutsättningarna för detta skulle finnas. Någon skyldighet för myndigheten att erbjuda den lösningen finns dock inte.

Andra stycket innehåller en undantagsbestämmelse. Av den framgår att en ansökan om ett identitetskort utan funktion som resehandling får göras genom bud, om sökanden på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning är förhindrad att inställa sig personligen. Undantagsbestämmelsen ska tillämpas mycket restriktivt. Om passmyndigheten kan ta upp ansökan där sökanden bor eller vistas behöver undantaget inte användas. Undantaget blir aktuellt först om passmyndigheten inte kan erbjuda den lösningen och sökanden inte heller kan komma till passmyndighetens ordinarie lokaler.

Vilka sjukdomar eller funktionsnedsättningar som ska anses medföra att sökanden är förhindrad att göra en personlig ansökan går inte att ange på ett uttömmande sätt. Det avgörande är om personen har en så allvarlig sjukdom eller funktionsnedsättning att han eller hon faktiskt är förhindrad att inställa sig personligen. Att det t.ex. är förenat med besvär att ta sig till en passmyndighet räcker inte. Den som inte kan ta sig till en passmyndighet på egen hand men som med hjälp har möjlighet till detta är inte heller förhindrad att göra sin ansökan personligen. Det ska vara fråga om fall där det på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning är uteslutet eller uppenbart orimligt att kräva en personlig ansökan. I det ligger också att hindret i regel behöver ha en viss varaktighet. Den som är tillfälligt sjuk eller skadad bör normalt sett kunna vänta med sin ansökan, även om mer akuta situationer i sällsynta fall skulle kunna tänkas uppstå. Hög ålder är i sig inte ett skäl för undantag.

Vilken bevisning som krävs i form av t.ex. läkarintyg anges inte i lagen. Enbart ett påstående om att sökanden är förhindrad att komma till passmyndighetens lokaler bör normalt sett inte godtas, även om detta får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Lagen innehåller inte heller några andra bestämmelser om förfarandet vid en ansökan genom bud, bortsett från föreskrifterna i 4 § och 4 kap. 2 §. Enligt 7 § kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om förfarandet vid ansökan. Sådana föreskrifter kan avse krav på läkarintyg och förfarandet vid ansökan genom bud i övrigt.

En ansökan genom bud kan bara avse ett identitetskort utan funktion som resehandling. För den som vill ha ett identitetskort med funktion som resehandling gäller alltid kravet på att ansökan ska göras personligen.

Styrkande av identitet

3 § Sökanden ska styrka sin identitet och övriga personuppgifter som krävs för att ett statligt identitetskort ska kunna utfärdas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om styrkande av identitet vid en ansökan om statligt identitetskort. Övervägandena finns i avsnitt 5.9.

Den som vill ha ett statligt identitetskort ska enligt *första stycket* styrka sin identitet och övriga personuppgifter som krävs för att identitetskortet ska kunna utfärdas. Med identitet avses i huvudsak namn och födelsetid. Övriga personuppgifter kan t.ex. avse medborgarskap. Den som vill ha ett statligt identitetskort på grundval av svenskt medborgarskap måste alltså styrka att han eller hon är svensk medborgare. Uppgift om medborgarskap kan vanligtvis hämtas direkt från folkbokföringsverksamheten men om sökanden inte är folkbokförd i Sverige kan en fördjupad utredning om det svenska medborgarskapet behövas.

Om sökanden inte styrker sin identitet trots en uppmaning att göra detta ska ansökan avslås (se 6 § och 4 kap. 1 §).

Av 7 § första stycket framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om förfarandet vid ansökan. Det kan t.ex. vara föreskrifter om hur sökanden ska styrka sin identitet och övriga personuppgifter.

Enligt 5 § får passmyndigheten kontrollera att den ansiktsbild och de fingeravtryck som finns i eller på den handling som en sökande visar upp för att styrka sin identitet motsvarar den bild och de fingeravtryck som enligt 4 § tas vid ansökan om statligt identitetskort.

Ansiktsbild och fingeravtryck

4 § Sökanden ska vid personlig inställelse låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck. Om ansökan görs genom bud ska sökanden i stället ge in en välliknande ansiktsbild till passmyndigheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ansiktsbild och fingeravtryck vid en ansökan om ett statligt identitetskort. Övervägandena finns i avsnitt 5.10.

Enligt paragrafen ska sökanden låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck. Det är alltså inte tillåtet att lämna in egna fotografier eller fingeravtryck. Passmyndigheten kan normalt sett ta både ansiktsbilden och fingeravtrycken i samband med att ansökan görs personligen enligt 2 §. Bestämmelsen hindrar dock inte att bilden och avtrycken tas i ett senare skede, om det av något skäl skulle vara aktuellt. Ansiktsbilden ska finnas på det identitetskort som utfärdas. Den ska också, tillsammans med fingeravtrycken, sparas i ett lagringsmedium i kortet. Detta framgår av 2 kap. 1 §. Ytterligare bestämmelser om ansiktsbilder och fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram ur ansiktsbilder och fingeravtryck finns i pass- och identitetskortsdatalagen.

Paragrafen innehåller t.ex. inte några bestämmelser om hur ansiktsbilden ska tas eller vilka fingrar som ska användas för avtryck. Sådana frågor kan vid behov regleras i föreskrifter som avses i 7 §. När det gäller identitetskort med funktion som resehandling behöver kraven i den EU-förordning som nämns i 2 kap. 2 § beaktas.

I paragrafen anges även vad som gäller om ansökan görs genom bud. Sökanden får i så fall ge in en välliknande ansiktsbild till passmyndigheten och behöver inte lämna fingeravtryck. Den som ansöker om ett identitetskort genom bud är alltså undantagen från kravet på att låta pass-

myndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck. Förut-sättningarna för att ansöka genom bud framgår av 2 § andra stycket.

Den ansiktsbild som sökanden ger in genom budet ska vara välliknande. Vilka närmare krav som ska ställas på denna bild kan vid behov regleras i föreskrifter som avses i 7 §. Bilden ska, på samma sätt som de bilder som passmyndigheten tar, finnas på kortet och sparas i kortets lagringsmedium.

Av 7 § framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om undantag från kravet på att sökanden ska låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck. Sådana föreskrifter kan innebära att även andra än den som ansöker genom bud är undantagna från kravet. Det kan exempelvis handla om att barn som är en viss ålder inte behöver lämna fingeravtryck.

Kontroll av ansiktsbilder och fingeravtryck i vissa handlingar

5 § Om sökanden styrker sin identitet med hjälp av en handling som innehåller ansiktsbild eller fingeravtryck får passmyndigheten kontrollera att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som tas vid ansökan.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kontroll av ansiktsbilder och fingeravtryck i vissa handlingar. Övervägandena finns i avsnitt 9.9.3.

Av 6 § passlagen och 3 kap. 3 § lagen om statligt identitetskort framgår att den som ansöker om ett pass eller ett statligt identitetskort ska styrka sin identitet. Om sökanden styrker sin identitet med en handling där innehavarens ansiktsbild och fingeravtryck finns sparade i ett lagringsmedium, får passmyndigheten kontrollera att ansiktsbilden och fingeravtrycken i den handling som visas upp motsvarar de som tas vid ansökan. Vid en sådan kontroll får också biometriska uppgifter behandlas enligt 14 § tredje stycket 1 pass- och identitetskortsdatalagen.

Om den handling som visas upp innehåller ansiktsbild eller fingeravtryck, får passmyndigheten även i dessa fall kontrollera att ansiktsbilden och fingeravtrycken motsvarar dem som tas vid ansökan. Det krävs inte att ansiktsbilden finns i ett lagringsmedium för att en kontroll ska få ske.

När en ansökan ska avslås

6 § En ansökan om ett statligt identitetskort ska avslås om de krav som framgår av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen inte är uppfyllda och sökanden inte har följt en uppmaning att rätta till bristen.

I paragrafen regleras passmyndighetens prövning av en ansökan om ett statligt identitetskort. Övervägandena finns i avsnitt 5.11.

En ansökan om ett statligt identitetskort ska enligt paragrafen avslås om de krav som framgår av lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen inte är uppfyllda och sökanden inte har följt en uppmaning att rätta till bristen. Bestämmelser om överklagande av beslut enligt lagen finns i 6 kap. 3 §. Om kraven är uppfyllda ska identitetskortet utfärdas.

De krav som framgår av lagen och måste vara uppfyllda är att sökanden är svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige eller efter att ha styrkt sin identitet tilldelats ett samordningsnummer alternativt ett s.k. immunitetsnummer (se 1 kap. 2 §), att medgivande från vårdnadshavare

finns när detta behövs enligt 3 kap. 1 § och att ansökan görs personligen eller att förutsättningarna för en ansökan genom bud är uppfyllda enligt 3 kap. 2 §. Det krävs vidare att sökanden styrker sin identitet och övriga personuppgifter och, vid utfärdande av ett identitetskort med funktion som resehandling, sitt medborgarskap enligt 3 kap. 3 §. Sökanden ska vidare, som huvudregel, låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck enligt 3 kap. 4 §. Som framgår av paragrafen kan ytterligare krav framgå av föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, dvs. av förordning eller myndighetsföreskrifter. Sådana föreskrifter kan exempelvis innebära krav vid en ansökan genom bud eller krav på hur sökanden ska styrka sin identitet.

Rätt att meddela föreskrifter

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan vidare med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om undantag från kravet i 4 § första meningen på att sökanden ska låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck.

I paragrafen finns bestämmelser om möjligheten för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela vissa föreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 5.7, 5.9 och 5.10.

I *första stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om förfarandet vid ansökan. Sådana föreskrifter kan avse även ansökningar genom bud.

Enligt *andra stycket* kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer också meddela föreskrifter om undantag från kravet i 4 § första meningen på att sökanden ska låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck. Sådana föreskrifter kan innebära att även andra än den som ansöker om ett statligt identitetskort genom bud är undantagna från skyldigheten att låta passmyndigheten ta ansiktsbild och fingeravtryck. Det kan t.ex. handla om att barn i en viss ålder inte behöver lämna fingeravtryck. När det gäller statliga identitetskort med funktion som resehandling måste föreskrifterna vara förenliga med bestämmelserna om ansiktsbild och fingeravtryck i EU:s id-kortsförordning.

4 kap. Utlämnande av identitetskort

Utlämnande och kontroller vid utlämnande

1 § Ett statligt identitetskort ska lämnas ut till sökanden vid personlig inställelse. Om ansökan har gjorts genom bud får identitetskortet även lämnas ut till budet vid personlig inställelse.

Paragrafen reglerar hur ett statligt identitetskort ska lämnas ut när det har utfärdats. Övervägandena finns i avsnitt 5.12.

Av *första stycket* framgår att ett statligt identitetskort ska lämnas ut till sökanden vid personlig inställelse. Det innebär att sökanden som utgångspunkt ska komma till passmyndighetens lokaler och hämta identitetskortet där. Bestämmelsen hindrar inte att kortet lämnas ut av en annan passmyndighet än den som tog upp ansökan, eller av samma passmyndighet men på en annan ort, om sökanden skulle önska detta och förutsättningar för det finns. Den hindrar inte heller att passmyndigheten i undantagsfall lämnar ut kortet vid ett personligt sammanträffande utanför myndighetens lokaler, om de tekniska, ekonomiska och personalmässiga förutsättningarna för detta skulle finnas. Någon skyldighet att erbjuda den lösningen, som i första hand bör ses som ett alternativ till förfarandet enligt andra stycket, finns dock inte.

Andra stycket innehåller en undantagsbestämmelse. Om ansökan har gjorts genom bud får identitetskortet även lämnas ut till budet vid personlig inställelse. Det betyder att kortet i dessa fall får lämnas ut både till sökanden, enligt första stycket, och till budet personligen. Förutsättningarna för att ansöka genom bud framgår av 3 kap. 2 § andra stycket. Identitetskortet får bara lämnas ut till det bud som användes vid ansökan. Sökanden kan med andra ord inte anlita en ny person som bud när identitetskortet ska lämnas ut.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 4 § meddela ytterligare föreskrifter om förfarandet vid utlämnande och om undantag från kravet på att identitetskortet ska lämnas ut till sökanden personligen. Det kan alltså införas ytterligare undantag från kravet i första stycket, utöver möjligheten att lämna ut identitetskortet till ett bud. Det kan också ställas krav på att budet ska styrka sin identitet på visst sätt.

2 § Innan ett statligt identitetskort lämnas ut ska sökanden på begäran

1. styrka sin identitet, och
2. låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck för kontroll av att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som finns sparade i identitetskortet.

Paragrafen reglerar vissa kontroller som passmyndigheten får göra innan ett statligt identitetskort lämnas ut. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Enligt *punkt 1* ska sökanden på begäran styrka sin identitet innan kortet lämnas ut. I vilken utsträckning detta behövs är upp till passmyndigheten att avgöra. Om passmyndigheten av något skäl tvivlar på att det är sökanden själv som kommer för att hämta kortet bör det dock alltid krävas att personen styrker sin identitet. I så fall kan också den kontrollmöjlighet som regleras i punkt 2 användas. På vilket sätt sökanden ska styrka sin identitet regleras inte i paragrafen men kan anges i sådana föreskrifter om förfarandet vid utlämnande som avses i 4 §.

Innan identitetskortet lämnas ut ska sökanden enligt *punkt 2* på begäran också låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck för kontroll av att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som finns sparade i identitetskortet. Passmyndigheten kan välja att kontrollera både ansiktsbild och fingeravtryck eller att begränsa kontrollen till endast det ena. Den ansiktsbild och de fingeravtryck som tas, och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa, ska enligt 26 § pass- och identitetskortsdatalagen förstöras omedelbart efter kontrollen. Om den

automatiserade jämförelsen indikerar att den ansiktsbild eller de fingeravtryck som har tagits i samband med utlämnandet inte stämmer överens med de i kortet bör det alltid utredas om det är någon annan än sökanden som försöker att hämta kortet.

3 § Om ett statligt identitetskort tidigare har utfärdats för sökanden och det inte har förstörts, kommit bort eller redan makulerats, ska det ges in till passmyndigheten för makulering innan det nya identitetskortet lämnas ut.

I paragrafen finns bestämmelser om att ett tidigare identitetskort i regel ska ges in för makulering innan ett nytt lämnas ut. Övervägandena finns i avsnitt 5.12.

Ett tidigare utfärdat statligt identitetskort behöver inte ges in för makulering redan i samband med ansökan om ett nytt kort. Det räcker enligt paragrafen att det tidigare kortet ges in innan det nya lämnas ut. Sökanden kan alltså behålla sitt tidigare identitetskort under handläggningstiden. Ett tidigare utfärdat statligt identitetskort ska ges in för makulering även om dess giltighetstid har löpt ut. Sökanden får alltså inte behålla ett ogiltigt identitetskort. Det tidigare identitetskortet ska vidare ges in för makulering oavsett om det har funktion som resehandling eller inte. Det går alltså inte att ha två statliga identitetskort samtidigt, varken av samma eller olika slag.

Närmare föreskrifter om när ett kort ska makuleras kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Rätt att meddela föreskrifter

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om förfarandet vid utlämnande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan vidare med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om undantag från kravet i 1 § första stycket på att ett statligt identitetskort ska lämnas ut till sökanden personligen.

I paragrafen anges en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela vissa föreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 5.12.

Enligt *första stycket* får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om förfarandet vid utlämnande. Det kan t.ex. handla om hur sökanden eller i förekommande fall ett bud ska styrka sin identitet i samband med att ett identitetskort lämnas ut.

Enligt *andra stycket* får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer också meddela ytterligare föreskrifter om undantag från kravet i 1 § första stycket på att identitetskortet ska lämnas ut till sökanden personligen. Sådana föreskrifter kan alltså innehålla ytterligare undantag från detta krav, utöver möjligheten att lämna ut identitetskortet till ett bud.

5 kap. Särskilda bestämmelser om den statliga e-legitimationen

Hur den statliga e-legitimationen utfärdas

1 § Den statliga e-legitimationen utfärdas efter ansökan. E-legitimationen får utfärdas till de personer som anges i 1 kap. 2 § och som har fyllt nio år eller ska göra det under det år när ansökan görs.

Bestämmelserna om ansökan om statligt identitetskort i 3 kap. gäller även för en ansökan om en statlig e-legitimation.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ansökan om den statliga e-legitimationen. Övervägandena finns i avsnitt 6.3

Enligt *första stycket* utfärdas den statliga e-legitimationen efter ansökan. Det är alltså inte tillräckligt att den enskilde ansöker om ett statligt identitetskort för att en e-legitimation ska utfärdas, utan en ansökan måste även omfatta e-legitimationen. Samma personer som kan få ett statligt identitetskort kan även få en e-legitimation (se vidare kommentaren till 1 kap. 2 §). Det krävs dock att den enskilde har fyllt nio år eller ska göra det samma år som ansökan görs. Är den enskilde yngre än så kan endast ett fysiskt identitetskort utfärdas.

Enligt *andra stycket* gäller bestämmelserna om ansökan för det statliga identitetskortet även för en ansökan om en statlig e-legitimation, se vidare 3 kap. och kommentaren till de bestämmelserna. Eftersom den statliga e-legitimationen ska finnas på det statliga identitetskortet måste ansökan ske samtidigt som ansökan om identitetskortet. Aktivering av e-legitimationen kan sedan ske separat av sökanden själv.

Den statliga e-legitimationens giltighetstid

2 § En statlig e-legitimation ska ha samma giltighetstid som det identitetskort den finns på.

I paragrafen regleras e-legitimationens giltighetstid. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Enligt paragrafen ska e-legitimationen ha samma giltighetstid som det identitetskort e-legitimationen finns på. När giltighetstiden för identitetskortet går ut upphör alltså även e-legitimationen att gälla.

Rätt att meddela föreskrifter

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

1. aktivering av den statliga e-legitimationen, och
2. villkor för användningen av den statliga e-legitimationen.

I paragrafen finns en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela vissa föreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 6.3 och 6.5.

Enligt *punkt 1* får regeringen meddela föreskrifter om aktivering av den statliga e-legitimationen. Att e-legitimationen aktiveras innebär att den rent praktiskt blir tillgänglig för innehavaren att använda, t.ex. genom en mobilapplikation.

Enligt *punkt 2* får regeringen meddela föreskrifter om villkor för användningen av den statliga e-legitimationen. Sådana föreskrifter kan

t.ex. avse villkor för offentliga eller privata aktörers användning av den statliga e-legitimationen i sina nättjänster, t.ex. om kontrollen av biometriska uppgifter i samband med identifiering. Det kan också avse villkor om användning för innehavaren av e-legitimationen, t.ex. aktsamhetskrav.

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan även med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om hur den statliga e-legitimationen ska utformas.

I paragrafen finns en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela vissa föreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

6 kap. Återkallelse och övriga bestämmelser

Återkallelse av ett statligt identitetskort

1 § Passmyndigheten ska återkalla ett statligt identitetskort om

1. det fanns hinder mot att utfärda kortet vid tiden för utfärdandet och hindret fortfarande består,
2. någon väsentlig uppgift som framgår av kortet är felaktig eller inte längre gäller,
3. någon annan än den som kortet är utfärdat till förfogar över det,
4. innehavaren begär det, eller
5. innehavaren har avlidit.

Om en begäran enligt första stycket 4 avser ett barn under arton år krävs att barnets vårdnadshavare medger begäran eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, att en av dem begär att identitetskortet ska återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse. En sådan begäran får begränsas till att avse återkallelse av e-legitimationen.

Paragrafen anger när ett statligt identitetskort ska återkallas. Övervägandena finns i avsnitt 5.13.

Enligt *punkt 1* ska passmyndigheten återkalla ett statligt identitetskort om det fanns hinder mot att utfärda kortet vid tiden för utfärdandet och hindret fortfarande består. Återkallelse på denna grund kan aktualiseras exempelvis om sökanden inte var svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige när det statliga identitetskortet utfärdades och inte heller har blivit det senare. Det kan också handla om att en person har fått ett statligt identitetskort under en oriktig identitet eller att något av de krav som gäller för att ett statligt identitetskort ska kunna utfärdas inte var uppfyllt vid utfärdandet och fortfarande inte är det.

Enligt *punkt 2* ska ett statligt identitetskort återkallas om någon väsentlig uppgift som framgår av kortet är felaktig eller inte längre gäller. Vilka uppgifter som ska finnas på ett statligt identitetskort framgår av 2 kap. 1–3 §§. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter enligt 2 kap. 5 §. Sådana uppgifter som krävs för att innehavaren ska kunna identifieras på ett korrekt sätt måste regelmässigt betraktas som väsentliga. Det handlar om bl.a. namn och personnummer. På ett identitetskort med funktion som resehandling är även uppgiften om svenskt medborgarskap väsentlig. Om det visar sig att någon av dessa uppgifter är felaktig eller inte längre gäller ska

identitetskortet återkallas. Återkallelsegrunderna kan i vissa fall överlappa regleringen i punkten 1, om uppgifterna var felaktiga redan vid utfärdandet.

Enligt *punkt 3* ska ett statligt identitetskort återkallas om någon annan än den som kortet är utfärdat till förfogar över det. Återkallelse på denna grund aktualiseras om passmyndigheten får kännedom om att det är någon annan än kortets rätta innehavare som förfogar över det. Om det är innehavaren själv som har lämnat ut kortet eller om kortet på annat sätt har hamnat i orätta händer är oväsentligt. Kortet ska i båda fallen återkallas.

Enligt *punkt 4* ska ett identitetskort återkallas om innehavaren begär det.

Av *andra stycket* framgår att en sådan begäran får begränsas till att avse återkallelse av e-legitimationen. Där framgår också att det krävs vårdnadshavares medgivande vid en begäran eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att identitetskortet ska återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse. Vad som utgör synnerliga skäl motsvarar i princip de skäl som krävs för att en ansökan om identitetskort ska beviljas utan vårdnadshavares medgivande, se kommentaren till 3 kap. 1 § andra stycket.

Hur en begäran om återkallelse ska vara utformad kan regleras på lägre nivå än lag (se 6 §).

Enligt *punkt 5* ska ett identitetskort återkallas om innehavaren avlider.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också enligt 6 § meddela föreskrifter om indragning av ett trasigt, utslitet eller obehörigen ändrat statligt identitetskort. Verkställighetsföreskrifter om förfarandet vid återkallelse kan meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Att även en utfärdad e-legitimation upphör att gälla om ett statligt identitetskort återkallas följer av 2 §.

Återkallelse av den statliga e-legitimationen

2 § Grunderna för återkallelse av det statliga identitetskortet i 1 § gäller även för återkallelse av den statliga e-legitimationen.

E-legitimationen ska även återkallas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Om det med hänsyn till omständigheterna kan antas vara tillräckligt får e-legitimationen i stället spärras tillfälligt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återkallelse av den statliga e-legitimationen. Övervägandena finns i avsnitt 5.13 och 6.5.

Enligt *första stycket* gäller grunderna för återkallelse av den statliga identitetskortet i 1 § även för återkallelse av den statliga e-legitimationen. Det innebär att även den statliga e-legitimationen upphör att gälla om det statliga identitetskortet återkallas. Att en e-legitimation upphör att gälla innebär att den spärras för vidare användning. I så fall måste den enskilde ansöka om såväl ett nytt identitetskort som en ny e-legitimation. Att grunderna gäller även för återkallelse av den statliga e-legitimationen innebär dock att det, om det skulle finnas någon omständighet för återkallelse som endast är giltig i förhållande till e-legitimationen, också är möjligt att endast återkalla den utan att identitetskortet återkallas. Så skulle kunna vara fallet t.ex. om en e-legitimation felaktigt utfärdats till någon som inte uppfyller ålderskraven i 5 kap. 1 §.

Enligt *andra stycket första meningen* ska en e-legitimation återkallas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Grund för återkallelse av säkerhetsskäl kan exempelvis finnas om den som e-legitimationen är utfärdad till eller någon annan kan misstänkas använda e-legitimationen i brottslig verksamhet. Det avser både fall där innehavaren själv har lämnat ut e-legitimationen och fall där e-legitimationen har hamnat i orätta händer på något annat sätt. Återkallelsegrunden överlappar delvis återkallelsegrunden enligt 1 § 3, dvs. när återkallelse ska ske för att någon annan än den som identitetskortet är utfärdad till förfogar över det. När återkallelse sker med stöd av denna grund – t.ex. vid misstänkt bedrägligt beteende av den enskilde som identitetskortet är utfärdad till – gäller återkallelsen endast e-legitimationen. Det innebär att en återkallelse inte påverkar giltigheten av det fysiska identitetskortet.

Vid bedömningen av om det är nödvändigt att återkalla e-legitimationen av säkerhetsskäl bör det beaktas om det med hänsyn till omständigheterna kan antas vara tillräckligt att e-legitimationen i stället spärras tillfälligt enligt *andra stycket andra meningen*. En sådan tillfällig spärr kan meddelas både när det kan antas att det av säkerhetsskäl är tillräckligt att e-legitimationen tillfälligt spärras och när det i och för sig finns skäl att tro att en återkallelse bör ske men det kan finnas skäl att utreda frågan ytterligare, t.ex. om uppgifterna om bedrägligt beteende kommer från någon utomstående. I sådana fall bör det ofta vara möjligt att fatta beslut utan att parten underrättas i förväg (jfr 25 § första stycket 3 förvaltningslagen [2017:900]). Att spärran är tillfällig innebär att spärran bara får gälla under en viss begränsad tid. Normalt sett bör en tillfällig spärr kunna meddelas under högst någon eller några timmar. Om det skulle vara till fördel för den enskilde, t.ex. för att återkallelse annars skulle behöva ske, bör spärran kunna bestämmas till en längre tid än så. Det kan vara fallet om omständigheterna kring det misstänka beteendet behöver utredas.

Av 6 § följer att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om den tillfälliga spärran.

Överklagande av passmyndighetens beslut

3 § Passmyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I paragrafen finns bestämmelser om överklagande av passmyndigheternas beslut. Övervägandena finns i avsnitt 5.14.

Enligt *första stycket* får en passmyndighets beslut enligt lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vilka beslut enligt lagen som är överklagbara får avgöras med ledning av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Exempel på beslut som regelmässigt har sådana konsekvenser att de får överklagas är beslut om att avslå en ansökan om statligt identitetskort och beslut om att återkalla ett sådant. Ytterligare bestämmelser om överklagande, däribland vem som får överklaga ett beslut, hur man överklagar ett beslut och tiden för överklagande finns i förvaltningslagen (2017:900).

Av *andra stycket* framgår att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

4 § Beslut enligt denna lag gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

Paragrafen reglerar när beslut enligt lagen får verkställas. Övervägandena finns i avsnitt 5.14.

Beslut enligt lagen gäller enligt paragrafen omedelbart, om inte något annat anges i beslutet. Att ett beslut gäller omedelbart innebär att beslutet får verkställas även om det har överklagats eller om överklagandetiden inte har gått ut.

Avvikelser i enskilda fall

5 § Regeringen eller Regeringskansliet får i enskilda fall besluta om avvikelse från denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, när det behövs på grund av särskilda förhållanden och är till förmån för sökanden eller innehavaren av ett statligt identitetskort.

Paragrafen ger en möjlighet att i enskilda fall besluta om avvikelse från regelverket om statliga identitetskort. Övervägandena finns i avsnitt 5.14.

Bestämmelsen är inte ett bemyndigande att meddela föreskrifter utan innebär en möjlighet för regeringen eller Regeringskansliet att i enskilda fall besluta om avvikelse från det regelverk som gäller för statliga identitetskort (jfr 32 § passlagen [1978:302]). För att en sådan avvikelse ska få beslutas krävs det att detta behövs på grund av särskilda förhållanden och att det är till förmån för sökanden eller innehavaren av ett statligt identitetskort. Det skulle t.ex. kunna handla om att det i ett visst ärende är angeläget att ett identitetskort med eller utan e-legitimation kan utfärdas trots att sökanden på grund av vissa omständigheter inte har möjlighet att uppfylla ett eller flera av de krav som normalt sett gäller. Ett beslut enligt denna paragraf kan avse avvikelse från bestämmelser i lagen, exempelvis de i 3 kap., men också från bestämmelser i förordning. Frågan om avvikelse kan prövas på begäran av den enskilde, efter anmälan av en passmyndighet eller självant av regeringen eller Regeringskansliet. När det gäller ett statligt identitetskort med funktion som resehandling måste EU:s id-kortsförordning beaktas. Förordningens bestämmelser kan innebära att vissa avvikelser inte är möjliga.

Rätt att meddela föreskrifter

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

1. indragning av ett trasigt, utslitet eller obehörigen ändrat statligt identitetskort,
2. förfarandet vid återkallelse och tillfällig spärr, och
3. makulering av identitetskort som inte hämtats ut inom en skälig tid.

I paragrafen finns en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela vissa föreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 5.12 och 5.5.

7 § För prövning av en ansökan om statligt identitetskort ska sökanden betala en ansökningsavgift. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om avgiften.

Paragrafen innehåller regler om ansökningsavgift för identitetskortet. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Enligt paragrafen ska den som ansöker om ett identitetskort betala en ansökningsavgift. Det är regeringen som meddelar föreskrifter om avgiften.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2029.

2. Genom lagen upphävs lagen (2026:000) om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering.

3. Statliga e-legitimationer som utfärdats med stöd av lagen (2026:000) om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering ska gälla som e-legitimationer enligt denna lag till dess deras giltighetstid löper ut.

4. Bestämmelserna om återkallelse i 6 kap. 1 § tillämpas även på nationella identitetskort, om inte ett ärende om återkallelse av ett sådant kort har inletts före ikraftträdandet.

5. Bestämmelserna om återkallelse i 6 kap. 2 § tillämpas även på statliga e-legitimationer som utfärdats med stöd av lagen (2026:000) om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering. Om ett ärende om återkallelse av e-legitimationen har inletts före ikraftträdandet gäller dock bestämmelserna om återkallelse i den upphävda lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering.

6. Vid tillämpningen av 4 kap. 3 § ska identitetskort för folkbokförda i Sverige, nationella identitetskort och andra bärare av statliga e-legitimationer utfärdade med stöd av lagen (2026:000) om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering jämföras med tidigare utfärdade statliga identitetskort.

Bestämmelserna behandlas i avsnitt 11.1–11.4.

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 1 september 2029. Det innebär att de statliga identitetskorteten är avsedda att börja utfärdas i september 2029.

Av *punkt 2* framgår att lagen (2026:000) om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering upphävs den 1 september 2029.

Enligt *punkt 3* gäller statliga e-legitimationer som utfärdats med stöd av lagen om elektronisk identifiering som e-legitimationer enligt denna lag till dess deras giltighetstid löper ut. Så länge e-legitimationen är giltiga kan de alltså fortsatt användas. Om en e-legitimation återkallas ska dess giltighetstid anses ha löpt ut.

Enligt *punkt 4* ska bestämmelserna om återkallelse i 6 kap. 1 § tillämpas även på nationella identitetskort, om inte ett ärende om återkallelse av ett sådant kort har inletts före ikraftträdandet. Med nationella identitetskort avses sådana identitetskort som har utfärdats enligt förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort. I den mån ett ärende om återkallelse ett nationellt identitetskort inte har inletts före ikraftträdandet är det alltså passmyndigheten som därefter beslutar om återkallelse av kortet med tillämpning av bestämmelserna i 6 kap. 1 §.

Enligt *punkt 5* ska bestämmelserna om återkallelse i 6 kap. 2 § tillämpas även på statliga e-legitimationer som utfärdats med stöd av lagen

(2026:000) om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering, om inte ett ärende om återkallelse av e-legitimationen har inletts före ikraftträdandet. I så fall ska bestämmelserna om återkallelse i lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering tillämpas. Återkallelse får ske både på grund av säkerhetsskäl och för de grunder som gäller för återkallelse av det statliga identitetskortet, se kommentaren till 6 kap. 2 §.

Av *punkt 6* framgår att identitetskort för folkbokförda i Sverige, nationella identitetskort och andra bärare av statliga e-legitimationer utfärdade med stöd av lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering ska jämföras med tidigare utfärdade statliga identitetskort vid tillämpningen av 4 kap. 3 §. Om den som ansöker om ett statligt identitetskort har ett identitetskort för folkbokförda i Sverige, ett nationellt identitetskort eller en annan bärare av den statliga e-legitimationen utfärdad med stöd av lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering, är han eller hon alltså skyldig att ge in detta för makulering innan det statliga identitetskortet lämnas ut. Detta gäller om kortet inte har förstörts, kommit bort eller redan makulerats. Om personen har både ett identitetskort för folkbokförda i Sverige, ett nationellt identitetskort eller en annan bärare av den statliga e-legitimationen ska båda korten ges in för makulering.

13.2 Förslaget till pass- och identitetskortsdatalag

Pass- och identitetskortsdatalagen är ny. I lagen finns bl.a. bestämmelser om personuppgiftsansvar, för vilka ändamål personuppgifter får behandlas, register och förbud mot vissa sökningar. Allmänna överväganden om lagen finns i avsnitt 9.1.

Syftet med lagen

1 § Syftet med denna lag är att passmyndigheter och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) ska kunna behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i pass- och identitetskortsverksamheten och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Paragrafen anger det övergripande syftet med lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Av paragrafen framgår att syftet med lagen är dubbelt. Dels ska personuppgifter kunna behandlas på ett ändamålsenligt sätt i pass- och identitetskortsverksamheten, dels ska människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. Vad som avses med pass- och identitetskortsverksamhet anges i 2 §.

Ord och uttryck i lagen

2 § Med pass- och identitetskortsverksamhet avses i denna lag verksamhet enligt passlagen (1978:302) och lagen (2026:000) om statligt identitetskort. Övriga ord och uttryck som används i lagen har samma betydelse som i de lagarna.

Paragrafen anger vad som avses med vissa ord och uttryck i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Med pass- och identitetskortsverksamhet avses verksamhet som bedrivs enligt passlagen och lagen om statligt identitetskort. Därmed omfattas all verksamhet som avser utfärdande av pass och statliga identitetskort, inklusive utfärdande och drift av den statliga e-legitimationen. Även verksamhet som avser utfärdande av pass till utlännningar omfattas, om verksamheten har sin grund i passlagen. Det innebär att lagen gäller t.ex. vid behandling av personuppgifter i ärenden om provisorisk resehandling enligt förordningen (2024:994) om en provisorisk EU-resehandling. Att den verksamheten har sin grund i passlagen framgår av 3 § tredje stycket passlagen. När främlingspass eller resehandlingar utfärdas enligt utlänningslagstiftningen gäller dock utlänningsdatalagen (2016:27).

Verksamheten går i regel ut på att ta emot och handlägga ansökningar om vanliga och särskilda pass samt statliga identitetskort, med eller utan e-legitimation. Verksamheten kan också avse återkallelse av pass eller identitetskort. När det gäller pass ingår det också i verksamheten att ta emot anmälningar om att passtillstånd krävs för vissa personer. All verksamhet som har sin grund i passlagen och lagen om statligt identitetskort omfattas av begreppet pass- och identitetskortsverksamhet. Det betyder att även sådan verksamhet som följer av föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen omfattas, eftersom även de har sin grund i lagen.

Övriga ord och uttryck som används i lagen har samma betydelse som i passlagen och lagen om statligt identitetskort. Det gäller bl.a. begreppet passmyndighet.

Lagens tillämpningsområde

3 § Denna lag gäller när passmyndigheterna behandlar personuppgifter i pass- och identitetskortsverksamheten. Lagen gäller också när Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) behandlar personuppgifter i passverksamheten.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

I *första stycket* anges att lagen gäller när passmyndigheterna behandlar personuppgifter i pass- och identitetskortsverksamheten. Lagen gäller också när Utrikesdepartementet behandlar personuppgifter i verksamhet med pass.

Vilka myndigheter som är passmyndigheter framgår av 2 § passlagen. Polismyndigheten är passmyndighet inom landet. Utomlands fullgör vissa beskickningar, dvs. ambassader och konsulat, uppgifter som passmyndigheter.

Vad som avses med pass- och identitetskortsverksamhet framgår av 2 §.

Utanför lagens tillämpningsområde faller behandling av personuppgifter som utförs av andra aktörer än passmyndigheterna och Utrikesdepartementet även om behandlingen i och för sig skulle ha sin grund i passlagen eller lagen om statligt identitetskort. Lagen gäller alltså inte när t.ex. Kriminalvården, Socialstyrelsen eller Statens institutionsstyrelse prövar en fråga om passtillstånd, när en chefsöverläkare anmäler till Polismyndigheten att pass inte får utfärdas utan passtillstånd eller när

Kustbevakningen, Migrationsverket eller Tullverket kontrollerar pass enligt 5 a § passlagen. Lagen gäller inte heller när Polismyndigheten kontrollerar pass enligt den paragrafen, eftersom myndigheten då inte agerar i egenskap av passmyndighet. Lagen gäller inte heller om Polismyndigheten behandlar personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Polismyndigheten agerar då inte som passmyndighet och det är inte heller fråga om pass- och identitetskortsverksamhet i lagens mening.

I *andra stycket* anges vilken slags behandling av personuppgifter som lagen är tillämplig på. Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register. Med begreppet register avses samma sak som i artikel 4.6 i EU:s dataskyddsförordning.

Förhållandet till annan reglering

4 § Denna lag innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Paragrafen anger lagens förhållande till EU:s dataskyddsförordning. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i varje medlemsstat. Den aktuella lagen innehåller bestämmelser som kompletterar förordningen när passmyndigheterna behandlar personuppgifter i pass- och identitetskortsverksamheten och när Utrikesdepartementet behandlar personuppgifter i verksamhet med pass. Hänvisningar i lagen till EU:s dataskyddsförordning är dynamiska. Det innebär att de avser dataskyddsförordningen i dess vid varje tidpunkt gällande lydelse.

5 § Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

I paragrafen regleras lagens förhållande till lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Av paragrafen framgår att dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den gäller vid behandling av personuppgifter enligt pass- och identitetskortsdatalagen. Detta gäller dock bara om annat inte följer av lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den. Pass- och identitetskortsdatalagen har alltså företräde framför dataskyddslagen, se även 1 kap. 6 § dataskyddslagen.

Personuppgiftsansvar

6 § Varje passmyndighet och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten själv utför.

Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter

1. i pass- och identitetskortsregistret och passtillståndsregistret, och
2. för att löpande tillhandahålla den statliga e-legitimationen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om personuppgiftsansvaret i pass- och identitetskortsverksamheten. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

Personuppgiftsansvar innebär ett ansvar för att behandlingen av personuppgifter stämmer överens med EU:s dataskyddsförordning och de kompletterande bestämmelser som finns i nationell rätt, bl.a. i denna lag. Det är till den personuppgiftsansvarige som den registrerade ska vända sig om han eller hon vill utöva sina rättigheter enligt regelverket, t.ex. begära rättelse av felaktiga personuppgifter.

I *första stycket* anges att varje passmyndighet och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten själv utför. Varje myndighet ansvarar med andra ord för den personuppgiftsbehandling som sker inom ramen för myndighetens egen verksamhet. Om en enskild exempelvis har vänt sig till en ambassad med en ansökan om ett pass är ambassaden personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som ambassaden utför när ansökan tas emot och ärendet handläggs.

Enligt *andra stycket 1* är Polismyndigheten personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i pass- och identitetskortsregistret och passtillståndsregistret. Den som exempelvis vill begära rättelse av uppgifter i passregistret ska alltså vända sig till Polismyndigheten.

Enligt *andra stycket 2* är Polismyndigheten vidare personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter för att löpande tillhandahålla e-legitimationen. Ansvaret gäller all form av behandling som är nödvändig för att möjliggöra att enskilda kan använda e-legitimationen. Vilka ändamål som personuppgifter får behandlas för framgår av 7 och 8 §§.

Ändamålen med behandlingen

7 § En passmyndighet och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att handlägga ärenden i pass- och identitetskortsverksamheten.

Polismyndigheten får även behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att

1. föra de register som anges i 11 §, eller
2. vidta åtgärder för en säker användning av den statliga e-legitimationen.

I paragrafen anges det primära ändamål som personuppgifter får behandlas för. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.2.

Av *första stycket* följer att passmyndigheterna och Utrikesdepartementet får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för handläggning av ärenden i pass- och identitetskortsverksamheten, dvs. ärenden enligt passlagen och lagen om statligt identitetskort. Det är fråga om ett primärt ändamål, dvs. ett ändamål för vilket passmyndigheterna och Utrikesdepartementet både får samla in personuppgifter och behandla de uppgifter

som har samlats in. De s.k. sekundära ändamål som regleras i 8 § medger endast behandling av personuppgifter som redan har samlats in.

Kravet på att behandlingen ska vara nödvändig för handläggning av ärenden om pass innebär inte att den ska vara oundgänglig. Behandlingen kan också anses nödvändig och därmed tillåten om den leder till effektivitetsvinster. Att behandlingen skulle kunna ske manuellt, utan tekniska hjälpmedel, hindrar i regel inte att en automatiserad behandling kan anses vara nödvändig.

Ändamålsbestämmelsen ger stöd för personuppgiftsbehandling i alla typer av ärenden om pass. Det saknar betydelse om ärendet i det enskilda fallet gäller utfärdande av ett pass, återkallelse av en sådan handling, indragning av ett pass eller någon annan åtgärd som har sin grund i passlagen. Bestämmelsen ger vidare stöd för att behandla personuppgifter vid alla åtgärder som är nödvändiga att vidta i ärendet. Det kan handla om exempelvis mottagande, diarieföring, kommunikering eller läsning av personuppgifter, sökning efter personuppgifter, utfärdande av pass eller expediering av olika beslut.

Vilka personuppgifter som är nödvändiga att samla in i ärenden om pass och statliga identitetskort framgår i första hand av passlagen och lagen om statligt identitetskort och föreskrifter som har meddelats i anslutning till de lagarna. Det förutsätts inte att en behandling är nödvändig för handläggningen av ett specifikt ärende för att den ska vara tillåten. Inom tillämpningsområdet faller även t.ex. mottagande av anmälningar från chefsöverläkare i enlighet med 20 § 1 passlagen. Uppgifterna i sådana anmälningar är nödvändiga att behandla för att det i ett senare skede ska kunna avgöras om det finns hinder mot att utfärda pass. Behandling kan även ske för planering, uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Enligt *andra stycket 1* får Polismyndigheten även behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att föra de register som anges i 11 §, dvs. pass- och identitetskortsregistret och passtillståndsregistret. Vilka uppgifter som får finnas i registren framgår av 12 och 13 §§.

Polismyndigheten får vidare, enligt *andra stycket 2*, behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att vidta åtgärder för en säker användning av den statliga e-legitimationen. Det kan t.ex. handla om den behandling av personuppgifter som krävs för att en identifiering med hjälp av e-legitimationen ska anses ha skett. Myndigheten kan vidare behöva behandla personuppgifter för att motverka identitetsrelaterad brottslighet kopplad till användningen av e-legitimationen. En säker användning av e-legitimationen kan också handla om att vidta åtgärder för att den ska kunna användas på ett säkert sätt i offentliga och privata aktörers nättjänster för elektronisk identifiering, t.ex. genom villkor för användningen av den statliga e-legitimationen. Även i samband med sådana åtgärder kan det uppstå ett behov att behandla personuppgifter, t.ex. om innehavare av e-legitimationen eller en kontaktperson hos en offentlig eller privat aktör.

8 § Personuppgifter som behandlas enligt 7 § får även behandlas om det är nödvändigt

1. för att tillhandahålla information som behövs i verksamhet för gränskontroll hos Migrationsverket, Kustbevakningen, Polismyndigheten eller Tullverket,

2. för att tillhandahålla information som behövs i en behörig myndighets verksamhet för de ändamål som anges i 2 kap. 1 § brottsdatalogen (2018:1177),

3. för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning, och

4. för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Paragrafen reglerar de sekundära ändamål som personuppgifter får behandlas för. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.3–9.5.6.

Bestämmelserna i paragrafen innebär att personuppgifter som behandlas enligt 7 § får behandlas även för vissa andra angivna ändamål, om detta är nödvändigt. Bestämmelserna medger inte någon insamling av personuppgifter. De tillåter bara att uppgifter som redan har samlats in för handläggning enligt de primära ändamålsbestämmelserna behandlas för de ändamål som anges.

Av *punkt 1* framgår att personuppgifter som behandlas enligt 7 § får behandlas även om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i verksamhet för gränskontroll hos någon av de uppräknade myndigheterna.

Bestämmelsen gäller endast för information som tillhandahålls någon av de uppräknade myndigheterna. Den ger inte övriga passmyndigheter eller Utrikesdepartementet stöd för att ta emot och därefter fortsätta att behandla personuppgifter. Med ”gränskontroll” avses kontroll av svenska och utländska medborgare som passerar Sveriges gränser eller Schengen-gränserna. Polismyndigheten har enligt 5 a § passlagen och 9 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) huvudansvaret för sådan kontroll. Den personuppgiftsbehandling som förekommer vid gränskontroll omfattas inte av lagens tillämpningsområde enligt 3 §. Däremot behöver myndigheterna, särskilt Polismyndigheten, kunna behandla de personuppgifter som finns i pass- och identitetskortsverksamheten, och bl.a. i pass- och identitetskortsregistret, för att kunna utföra gränskontrollen. Bestämmelsen innebär att uppgifterna i verksamheten med pass och identitetskort får användas av myndigheten för detta ändamål.

Enligt *punkt 2* får personuppgifter som behandlas enligt 7 § även behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i en behörig myndighets verksamhet för de ändamål som anges i 2 kap. 1 § brottsdatalagen (2018:1177), dvs. för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Vid den fortsatta behandlingen för dessa ändamål gäller brottsdatalagen (2018:1177) och de registerförfattningar som gäller särskilt för respektive brottsbekämpande myndighet, t.ex. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag).

Av *punkt 3* framgår att personuppgifter som behandlas enligt 7 § även får behandlas om det är nödvändigt för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

I vissa fall finns det en uttrycklig skyldighet för passmyndigheterna och Utrikesdepartementet att lämna ut uppgifter till enskilda eller till andra myndigheter, exempelvis enligt 18 och 19 §§ eller enligt 6 kap. 4 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I andra situationer kan ett uppgiftslämnande även utan en uttrycklig uppgiftsskyldighet följa av författning, exempelvis på grund av myndigheternas allmänna service-skyldighet gentemot enskilda.

Enligt *punkt 4* får personuppgifter som behandlas enligt 7 § också behandlas för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in. Bestämmelsen, som kan tillämpas av alla passmyndigheter och av Utrikesdepartementet, tillåter att personuppgifter som redan har samlats in enligt 7 § behandlas för andra ändamål enligt den s.k. finalitetsprincipen. Bestämmelsen är utformad utifrån artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordningen och ska tolkas på samma sätt som den artikeln. Det innebär bl.a. att behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller vissa statistiska ändamål inte ska anses vara oförenlig med insamlingsändamålen. Det innebär också att de omständigheter som anges i artikel 6.4 a–e i förordningen ska beaktas vid bedömningen av om behandlingen är förenlig med dessa ändamål.

Rätten att göra invändningar

9 § Artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning om rätten att göra invändningar gäller inte vid sådan behandling som är tillåten enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

I paragrafen anges en begränsning av den registrerades rättigheter enligt EU:s dataskyddsförordning. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.

Paragrafen innebär ett undantag från den rätt att invända mot behandling av personuppgifter som följer av artikel 21.1 i dataskyddsförordningen.

Säkerhetsåtgärder

10 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om tillgången till personuppgifter och säkerhetsåtgärder till skydd för personuppgifter.

Paragrafen reglerar bl.a. säkerhetsåtgärder till skydd för personuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.

Av *första stycket* framgår att tillgången till personuppgifter inom passmyndigheterna och Utrikesdepartementet ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Anställda och andra som deltar i verksamheten ska alltså inte ges tillgång till andra eller fler personuppgifter än vad som behövs med hänsyn till deras arbete. Det är respektive myndighet som i egenskap av personuppgiftsansvarig ansvarar för att avgöra vilka personuppgifter som varje person behöver ha tillgång till för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Tillgången till uppgifter kan begränsas genom tekniska och organisatoriska åtgärder.

Andra stycket innehåller en upplysningsbestämmelse. I den uttrycks att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om tillgången till personuppgifter och säkerhetsåtgärder till skydd för personuppgifter. Det finns alltså ett utrymme för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om andra säkerhetsåtgärder än den som framgår av första stycket och övriga bestämmelser i lagen.

Register i pass- och identitetskortsverksamheten

11 § Polismyndigheten ska med hjälp av automatiserad behandling föra ett pass- och identitetskortsregister och ett passtillståndsregister.

I paragrafen anges att Polismyndigheten ska föra två register i pass- och identitetskortsverksamheten. Övervägandena finns i avsnitt 9.8.1.

Polismyndigheten ska med hjälp av automatiserad behandling föra dels ett pass- och identitetskortsregister, dels ett passtillståndsregister. Enligt 6 § andra stycket är Polismyndigheten personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som utförs inom ramen för dessa register.

Pass- och identitetskortsregistret är avsett som ett register över vanliga och särskilda pass och statliga identitetskort med eller utan funktion som resehandling, liksom de e-legitimationer som finns på de statliga identitetskorten. Vilka uppgifter registret får innehålla regleras i 12 §. Hur länge uppgifterna får behandlas i registret regleras i 23 §. Behandlingen av personuppgifter i registret omfattas också av övriga bestämmelser i lagen. Lagens bestämmelser om exempelvis ändamål, säkerhetsåtgärder, sök- begränsningar och elektroniskt utlämnande av personuppgifter gäller alltså även när personuppgifter behandlas i passregistret.

Passtillståndsregistret är avsett att innehålla de uppgifter som behövs för att avgöra om det krävs passtillstånd för en person enligt 20 § 1 eller 3 passlagen. Vilka uppgifter registret får innehålla regleras i 13 §.

12 § Pass- och identitetskortsregistret får innehålla

1. namn, personnummer, samordningsnummer och andra uppgifter som rör identiteten på den som är eller har varit part i ett ärende enligt passlagen (1978:302) eller lagen om statligt identitetskort (2026:000),

2. ansiktsbilder från ärenden enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort och biometriska uppgifter som har tagits fram ur sådana ansiktsbilder,

3. uppgifter i handlingar som har kommit in eller upprättats i ärenden enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort,

4. uppgifter som rör handläggningen av ärenden enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort, och

5. uppgifter om utfärdade pass, statliga identitetskort och statliga e-legitimationer.

Registret får inte innehålla fingeravtryck eller biometriska uppgifter som har tagits fram ur fingeravtryck.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i registret.

I paragrafen regleras vad pass- och identitetskortsregistret får innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 9.8.2.

Första stycket innehåller en uppräkningslista av vad registret får innehålla. Enligt *punkt 1* får registret innehålla namn, personnummer, samordningsnummer och andra uppgifter som rör identiteten på den som är eller har varit part i ett ärende enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort. Ordet part har samma innebörd som enligt förvaltningslagen (2017:900). Registret får därmed innehålla uppgifter om den som har ansökt om ett pass eller statligt identitetskort, oavsett om handlingen har utfärdats eller inte. Det får också innehålla uppgifter om andra personer

som har varit parter i ärenden enligt lagarna. Den information som registret enligt punkten får innehålla om dessa personer är namn, personnummer och andra uppgifter som rör identitet. Andra uppgifter som rör identitet kan vara exempelvis, medborgarskap, födelseort, kön, längd och namnteckning. Exakt vilka uppgifter som bör registreras kan variera över tid, bl.a. beroende på hur de fysiska handlingarna utformas. Av tredje stycket finns en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i registret enligt bl.a. denna punkt.

Av *punkt 2* följer att registret får innehålla ansiktsbilder från ärenden enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort och biometriska uppgifter som har tagits fram ur sådana ansiktsbilder. Med ”biometriska uppgifter” avses detsamma som i artikel 4.14 i EU:s dataskyddsförordning, dvs. personuppgifter som har erhållits genom en särskild teknisk behandling som rör en fysisk persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av denna fysiska person, såsom ansiktsbilder eller fingeravtrycksuppgifter. Ansiktsbilder anses dock utgöra biometriska uppgifter endast när de behandlas med särskild teknik som möjliggör identifiering eller autentisering av en fysisk person. Biometriska uppgifter kan beskrivas som den information som är resultatet av en automatiserad mätning av t.ex. ett ansikte utifrån ett fotografi. Informationen har ofta formen av en kod, som är knuten till bilden. Möjligheten att söka i registret med hjälp av ansiktsbilder och biometriska uppgifter regleras i 16 §.

Enligt *punkt 3* får registret innehålla uppgifter i handlingar som har kommit in eller upprättats i ärenden enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort. Det betyder att registret får innehålla t.ex. sådana formulär som avser vårdnadshavares medgivande till att ett pass utfärdas till ett barn. Även andra handlingar som kommer in i ett ärende, som utländska födelse- eller medborgarskapsbevis, får registreras med stöd av denna punkt. Registret får också innehålla beslut i ärenden.

Med stöd av *punkt 4* får registret innehålla uppgifter som rör handläggningen av ärenden enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort. Polismyndigheten får med stöd av denna punkt bl.a. registrera uppgifter om när och var en viss ansökan gjordes, vilken handläggare som tog emot en ansökan, vilka åtgärder som har vidtagits i ett ärende, ärendenummer och identifieringssätt.

Enligt *punkt 5* får registret innehålla uppgifter om utfärdade pass, statliga identitetskort och statliga e-legitimationer. Sådana uppgifter kan avse t.ex. vilken typ av handling som har utfärdats, handlingens giltighetstid och giltighetsområde, utfärdandedatum, vilken myndighet som har utfärdat handlingen, utlämnandedatum, handlingens status och förlustanmälningar.

Av *andra stycket* framgår att registret inte får innehålla fingeravtryck eller biometriska uppgifter som har tagits fram ur fingeravtryck. Bestämmelser om bevarande och gallring av fingeravtryck finns i 25 och 26 §§.

I *tredje stycket* finns en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i pass- och identitetskortsregistret enligt första stycket.

13 § Passtillståndsregistret får endast innehålla de uppgifter som är nödvändiga för att avgöra om det krävs passtillstånd för en person enligt 20 § 1 eller 3 passlagen (1978:302).

Paragrafen reglerar passtillståndsregistrets innehåll. Övervägandena finns i avsnitt 9.8.3.

Passtillståndsregistret får enligt paragrafen endast innehålla de uppgifter som är nödvändiga för att avgöra om det krävs passtillstånd för en person enligt 20 § 1 eller 3 passlagen. Vilka uppgifter som får behandlas måste bedömas utifrån bestämmelserna i passlagen. Det är normalt fråga om namn och personnummer liksom information om anmälningar från chefsöverläkare eller framställningar från Socialstyrelsen. Eftersom uppgifterna kan vara integritetskänsliga ställs särskilt höga krav på säkerheten i samband med behandlingen. Om någon begär att få ta del av uppgifter i registret måste en noggrann sekretessprövning göras. När passtillstånd inte längre krävs för en person enligt passlagen finns det inte längre stöd för att behandla uppgifter om personen i passtillståndsregistret.

Behandling av känsliga personuppgifter

14 § Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får behandlas endast om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen.

Känsliga personuppgifter får dock behandlas

1. i pass- och identitetskortsregistret när det är tillåtet enligt 12 §, och
2. i passtillståndsregistret när det är tillåtet enligt 13 §.

Biometriskas uppgifter får därutöver behandlas

1. vid kontroller som är tillåtna enligt 6 a § och 11 c § 2 passlagen (1978:302) samt 3 kap. 5 § och 4 kap. 2 § 2 lagen (2026:000) om statligt identitetskort,
2. om det är nödvändigt enligt ett villkor för hur e-legitimationen får användas som meddelats med stöd av 5 kap. 3 § 2 lagen (2026:000) om statligt identitetskort, och
3. vid sökningar som är tillåtna enligt 16 § andra stycket.

I paragrafen regleras när känsliga personuppgifter får behandlas i pass- och identitetskortsverksamheten. Övervägandena finns i avsnitt 9.9.

I *första stycket* anges att personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas endast om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. De uppgifter som avses är sådana som räknas som känsliga personuppgifter enligt 3 kap. 1 § dataskyddslagen och som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i en fackförening. Även genetiska uppgifter, biometriskas uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa och uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning är känsliga personuppgifter. En kombination av t.ex. ansiktsbild och uppgifter om namn, medborgarskap och födelseort kan i vissa fall anses avslöja en persons ras eller etniska ursprung. Enligt bestämmelsen får sådana uppgifter behandlas om det är absolut nödvändig för ändamålet med behandlingen. Att behandlingen ska vara absolut nödvändig innebär att behovet av att behandla uppgifterna måste prövas noggrant i varje enskilt fall.

Personuppgifter som avslöjar politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i en fackförening, genetiska uppgifter och uppgifter om en persons sexualliv eller sexuella läggning är inte nödvändiga för att handlägga ärenden om pass eller statliga identitetskort och får därför inte behandlas. Detta följer redan av 7 §.

Av *andra stycket* framgår att känsliga personuppgifter i vissa fall får behandlas av passmyndigheterna och Utrikesdepartementet utan någon prövning av om behandlingen är absolut nödvändig för ändamålet.

Enligt *punkt 1* får känsliga personuppgifter behandlas utan någon prövning av om behandlingen är absolut nödvändig för ändamålet när det är tillåtet enligt 12 §. Enligt 12 § får pass- och identitetskortsregistret innehålla bl.a. ansiktsbilder och biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilder. Till följd av bestämmelserna i 12 § kan pass- och identitetskortsregistret också komma att innehålla vissa andra känsliga personuppgifter.

Enligt *punkt 2* får känsliga personuppgifter behandlas också när det är tillåtet enligt 13 § om innehåll i passtillståndsregistret. Passtillståndsregistret får enligt 13 § innehålla de uppgifter som är nödvändiga för att man ska kunna avgöra om det krävs passtillstånd för en person enligt vissa bestämmelser i passlagen. Detta kan inbegripa känsliga personuppgifter i form av uppgifter om hälsa.

Enligt *tredje stycket* får biometriska uppgifter behandlas i vissa fall utöver vad som framgår av första och andra stycket.

Enligt *punkt 1* får biometriska uppgifter behandlas vid kontroller som är tillåtna enligt vissa bestämmelser i passlagen och lagen om statligt identitetskort. Om sökanden vid en ansökan om pass eller statligt identitetskort styrker sin identitet med hjälp av en handling som innehåller ansiktsbild eller fingeravtryck, får passmyndigheten eller Utrikesdepartementet enligt 6 a § passlagen kontrollera att ansiktsbilden och fingeravtrycken i den handlingen motsvarar de som tas vid ansökan. Vid en sådan kontroll får biometriska uppgifter behandlas. Hänvisningen till 11 c § 2 passlagen avser den kontroll som får göras innan ett pass lämnas ut. Motsvarande gäller vid ansökan och utlämnande av ett statligt identitetskort. Vid en sådan kontroll är sökanden skyldig att på begäran låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck för kontroll av att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som finns sparade i passet eller identitetskortet. Vid kontrollen får biometriska uppgifter behandlas. Kontroller av identitetshandlingar som görs med stöd av andra bestämmelser, t.ex. 2 kap. 4 § lagen (2022:1697) om samordningsnummer faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

Enligt *punkt 2* får biometriska uppgifter behandlas om det är nödvändigt enligt ett villkor för hur e-legitimationen får användas som meddelats med stöd av 5 kap. 3 § 2 lagen (2026:000) om statligt identitetskort. Nödvändigheten att använda biometriska uppgifter ska alltså följa av ett villkor som meddelats med stöd av det bemyndigandet. Det kan t.ex. handla om att biometriska uppgifter ska användas i situationer då en säker verifiering är av särskilt stor betydelse. Bestämmelsen reglerar endast den behandling som krävs för att biometriska uppgifter ska kunna lämnas ut från identitetskortet, och inte den personuppgiftsbehandling som utförs av den förlitande parten vid en verifiering.

Enligt *punkt 3* får biometriska uppgifter också behandlas vid sådana sökningar som är tillåtna enligt 16 § andra stycket. Det som avses är att den ansiktsbild som tas eller ges in vid en ansökan om pass eller identitetskort, och de biometriska uppgifter som tas fram ur bilden, dels får användas vid sökning i pass- och identitetskortsregistret för att kontrollera sökandens identitet och innehav av pass, dels vid vissa sökningar enligt 6 a kap. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

Förbud mot vissa sökningar

15 § Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller sådana personuppgifter om lagöverträdelse som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning.

Paragrafen förbjuder sökningar i vissa syften. Övervägandena finns i avsnitt 9.10.

Enligt paragrafen är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller sådana personuppgifter om lagöverträdelse som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning. Förbudet gäller oavsett om en sökning utförs i pass- och identitetskortsregistret eller bland andra uppgifter som behandlas enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort. Vad som avses med begreppet känsliga personuppgifter anges i 14 §. De uppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordningen är framför allt personuppgifter om fällande domar i brottmål och straffprocessuella tvångsmedel. Förbudet i paragrafen omfattar alla tekniska åtgärder som innebär att personuppgifter används för att strukturera eller systematisera information i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller sådana personuppgifter som avses i artikel 10. Därmed förbjuds sökningar som görs för att få fram ett urval av personer som t.ex. har ett visst etniskt ursprung eller hälsotillstånd eller som har dömts för brott. Däremot hindrar bestämmelsen inte sökningar som görs i ett annat syfte än att identifiera ett urval av individer, t.ex. sökningar för att ta fram verksamhetsstatistik eller för registervård.

16 § Det är förbjudet att som sökbegrepp använda ansiktsbilder och fingeravtryck samt biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilder och fingeravtryck.

Trots förbuden i 15 § och första stycket får den ansiktsbild som tas eller ges in vid en ansökan enligt passlagen (1978:302) eller lagen om statligt identitetskort (2026:000), och de biometriska uppgifter som tas fram ur ansiktsbilden, användas vid sökning i pass- och identitetskortsregistret för att

1. i samband med ansökan kontrollera sökandens identitet och innehav av pass eller statligt identitetskort, eller
2. göra jämförelser enligt 6 a kap. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

Paragrafen förbjuder vissa sökbegrepp i pass- och identitetskortsverksamheten. Övervägandena finns i avsnitt 9.10.

Första stycket innebär ett förbud mot att använda ansiktsbilder och fingeravtryck, samt biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansikts-

bilder och fingeravtryck, som sökbegrepp inom pass- och identitetskortsverksamheten. Förbudet gäller oavsett om en sökning utförs i pass- och identitetskortsregistret eller bland andra uppgifter som behandlas enligt lagen.

Förbudet tar inte bara sikte på ansiktsbilder och fingeravtryck som har tagits i ärenden enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort. Det träffar alla ansiktsbilder och fingeravtryck, samt biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilder och fingeravtryck, oavsett om dessa har tagits i ett ärende om pass eller statligt identitetskort eller i något annat sammanhang. Förbudet är absolut i den meningen att syftet med sökningen saknar betydelse. Förbudet medför att sökningar inte får göras ens för att tillmötesgå en begäran om utlämnande av allmän handling. Detta följer av 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen. En sammanställning anses enligt den paragrafen inte förvarad hos en myndighet om den innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra den tillgänglig. Sammanställningen är i sådana fall inte en allmän handling.

I *andra stycket* finns undantag från förbuden i 15 § och i första stycket.

Den ansiktsbild som tas eller ges in vid en ansökan om pass eller statligt identitetskort får enligt *andra stycket 1* användas vid sökning i pass- och identitetskortsregistret i samband med ansökan för att kontrollera sökandens identitet och innehav av pass eller statligt identitetskort. Samma sak gäller de biometriska uppgifter som tas fram ur ansiktsbilden. Syftet med bestämmelsen är att ansiktsbilden ska kunna användas för biometrisk jämförelse med de bilder som finns i pass- och identitetskortsregistret, för att kontrollera sökandens identitet och att sökanden inte redan har ett pass eller identitetskort under en annan identitet. Vid sökningen får biometriska uppgifter behandlas enligt 14 § tredje stycket 3. Undantaget gäller bara vid sökning i samband med ansökan. Sökningen måste alltså göras innan ett pass eller ett statligt identitetskort har utfärdats eller ärendet annars har avslutats.

Av *andra stycket 2* följer att förbuden heller inte gäller vid sökningar som krävs för att göra jämförelser enligt 6 a kap. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område, dvs. för att utreda vissa allvarliga brott.

17 § Förbuden i 15 § och 16 § första stycket gäller även vid sökningar för andra ändamål än handläggning av ärenden enligt passlagen (1978:302) eller lagen om statligt identitetskort (2026:000).

Paragrafen förtydligar när de sökförbud som finns i lagen gäller. Övervägandena finns i avsnitt 9.10.

I *första stycket* anges att förbuden i 15 § och 16 § första stycket gäller även vid sökningar för andra ändamål än handläggning av ärenden om pass eller statliga identitetskort. Bestämmelser om för vilka sekundära ändamål personuppgifter får behandlas finns i 8 §. Vid behandling av personuppgifter för sekundära ändamål kommer pass- och identitetskortsdatalagen i många fall inte att gälla. Behandlingen kan i stället komma att omfattas av t.ex. brottsdatalogen och polisens brottsdatalog. Bestämmelsen innebär att de sökförbud som finns i lagen gäller även vid sökningar som utförs för sekundära ändamål.

Bestämmelsen innebär exempelvis att en ansiktsbild inte får användas vid en sökning i pass- och identitetskortsregistret som Polismyndigheten utför för att utreda ett brott, om inte annat följer av 16 § andra stycket 2.

Uppgiftsskyldighet

18 § En passmyndighet eller Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) har vid direktåtkomst enligt 22 § första stycket rätt att ta del av personuppgifter som en annan passmyndighet eller Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) behandlar.

Säkerhetspolisen har vid direktåtkomst enligt 22 § andra stycket rätt att ta del av personuppgifter som behandlas i pass- och identitetskortsregistret och passtillståndsregistret.

I paragrafen regleras vissa uppgiftsskyldigheter för passmyndigheterna och Utrikesdepartementet. Övervägandena finns i avsnitt 9.11 och 9.12.

I *första stycket* anges att en passmyndighet eller Utrikesdepartementet vid direktåtkomst enligt 22 § första stycket har rätt att ta del av personuppgifter som en annan passmyndighet eller Utrikesdepartementet behandlar. Med direktåtkomst avses vanligtvis att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas och kan söka efter information på egen hand, dock utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen. Bestämmelsen innebär att var och en av myndigheterna har rätt att vid direktåtkomst ta del av uppgifter som en annan av myndigheterna behandlar. Rätten att ta del av uppgifter gäller oavsett om uppgifterna finns i exempelvis pass- och identitetskortsregistret, passtillståndsregistret eller pågående ärenden. Det är fråga om en sådan uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) bryter den sekretess som kan gälla för uppgifterna hos den utlämnande myndigheten.

Andra stycket ger Säkerhetspolisen en motsvarande rätt att vid direktåtkomst ta del av uppgifter som behandlas i pass- och identitetskortsregistret och passtillståndsregistret.

19 § Polismyndigheten ska på begäran lämna ut en ansiktsbild från pass- och identitetskortsregistret till Ekobrottsmyndigheten, en svensk ambassad, ett svenskt lönat konsulat, Försvarmakten, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket.

I paragrafen regleras en skyldighet för Polismyndigheten att lämna ut uppgifter på annat sätt än genom direktåtkomst. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.

Enligt paragrafen ska Polismyndigheten på begäran lämna ut en ansiktsbild från pass- och identitetskortsregistret till vissa myndigheter. Det är fråga om en sådan uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) bryter den sekretess som kan gälla hos Polismyndigheten för bilderna i detta register. Med lönat konsulat avses ett sådant karriärkonsulat som ofta kallas för generalkonsulat och som leds av en utsänd tjänsteman.

Elektroniskt utlämnande av personuppgifter

20 § Personuppgifter får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt.

Elektroniskt utlämnande genom direktåtkomst är tillåtet endast i den utsträckning som anges i 21 och 22 §§.

Paragrafen reglerar när personuppgifter får lämnas ut elektroniskt. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.

Enligt *första stycket* får personuppgifter lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt. Det utlämnande som avses är exempelvis att personuppgifter lämnas ut genom e-post eller annan elektronisk överföring eller genom ett lagringsmedium.

Den lämplighetsprövning som föreskrivs ska göras i varje enskilt fall. Vid prövningen har det betydelse vem mottagaren är. Som utgångspunkt kan det inte anses vara olämpligt att lämna ut uppgifter elektroniskt till en annan myndighet. När det gäller utlämnande till enskilda krävs det en mer nyanserad bedömning. Ett elektroniskt utlämnande kan vara olämpligt om det på grund av personuppgifternas art, struktur, antal eller någon annan särskild omständighet finns anledning att befara att utlämnandet i förlängningen kan leda till integritetsrisker. Särskild försiktighet bör iakttas när det gäller utlämnande av ansiktsbilder. Vid prövningen bör även informationssäkerheten vägas in. Om det kan antas att personuppgifterna kan komma att behandlas i strid med EU:s dataskyddsförordning eller dataskyddslagen efter ett utlämnande gäller sekretess enligt 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Uppgifterna får då inte lämnas ut vare sig elektroniskt eller på annat sätt, på grund av sekretessen. Om någon begär att få tillgång till en allmän handling med stöd av tryckfrihetsförordningen får den utlämnande myndigheten inte efterforska syftet med begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut. Det kan ha betydelse vid prövningen av om det är lämpligt att lämna ut en handling elektroniskt.

I *andra stycket* anges att elektroniskt utlämnande genom direktåtkomst är tillåtet bara i den utsträckning som anges i 21 och 22 §§. Det innebär att passmyndigheterna och Utrikesdepartementet inte kan medge ytterligare direktåtkomst utöver vad som framgår av de angivna paragraferna.

21 § Uppgifter om ett pass eller statligt identitetskorts giltighet får lämnas ut genom direktåtkomst.

I paragrafen anges att uppgifter om ett pass eller statligt identitetskorts giltighet får lämnas ut genom direktåtkomst. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.

De enda uppgifter som enligt paragrafen får lämnas ut genom direktåtkomst är uppgifter om huruvida ett visst pass eller statligt identitetskort är giltigt eller inte. Dessa uppgifter får dock lämnas ut till alla kategorier av mottagare, även enskilda. Paragrafen ger passmyndigheterna och Utrikesdepartementet en möjlighet att medge direktåtkomst. Den innebär däremot inte att någon har rätt att få sådan åtkomst.

22 § Passmyndigheterna och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får medge varandra direktåtkomst till personuppgifter.

Säkerhetspolisen får medges direktåtkomst till personuppgifter i pass- och identitetskortsregistret och passtillståndsregistret. I sådant fall gäller sökförbuden i 15 § och 16 § första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om begränsningar av möjligheten att medge direktåtkomst.

Paragrafen reglerar vilka myndigheter som får medges direktåtkomst till personuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.

Bestämmelserna i paragrafen innebär att passmyndigheterna och Utrikesdepartementet får medge vissa myndigheter direktåtkomst. De innebär inte någon rätt för en annan myndighet att få sådan åtkomst. Möjligheten att medge direktåtkomst har inte sekretessbrytande verkan. Sekretessbrytande bestämmelser finns i 19 §.

Enligt *första stycket* får passmyndigheterna och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) medge varandra direktåtkomst till personuppgifter. Innebörden är att myndigheterna kan medge varandra ömsesidig direktåtkomst till alla personuppgifter som behandlas med stöd av lagen. Direktåtkomst kan alltså medges till personuppgifter i t.ex. pass- och identitetskortsregistret, passtillståndsregistret och pågående ärenden.

I *andra stycket* anges att Säkerhetspolisen får medges direktåtkomst till personuppgifter i pass- och identitetskortsregistret och passtillståndsregistret. De sökförbud som finns i lagen gäller enligt detta stycke även för Säkerhetspolisen, om direktåtkomst medges.

I *tredje stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om begränsningar av möjligheten att medge direktåtkomst enligt första och andra stycket.

Längsta tid som personuppgifter får behandlas

23 § Uppgifter i pass- och identitetskortsregistret får inte behandlas längre än tio år efter utgången av det kalenderår då giltighetstiden löpte ut för det pass, det statliga identitetskortet eller den statliga e-legitimation som uppgifterna hänför sig till.

Sådana uppgifter i registret som inte hänför sig till ett pass, statligt identitetskort eller statlig e-legitimation får inte behandlas längre än tio år efter utgången av det kalenderår då uppgifterna registrerades.

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

1. att uppgifter i registret får bevaras under längre tid än vad som anges i första stycket för arkivändamål av allmänt intresse eller vetenskapliga, statistiska eller historiska ändamål, och

2. avskiljande och begränsningar av åtkomsten till uppgifter som bevaras för sådana ändamål som anges i 1.

Paragrafen reglerar hur länge uppgifter och handlingar får bevaras i pass- och identitetskortsregistret. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.

Enligt *första stycket* får uppgifter i pass- och identitetskortsregistret inte behandlas längre än tio år efter utgången av det kalenderår då giltighetstiden löpte ut för det pass, statliga identitetskortet eller statliga e-

legitimation som uppgifterna, inklusive eventuella handlingar som getts in, hänför sig till.

Fristen bildar den yttersta gränsen för bevarande av uppgifter i registret. Om det redan vid en tidigare tidpunkt än den som anges står klart att vissa uppgifter eller handlingar saknar betydelse ska de behandlingen redan då upphöra. Det är upp till Polismyndigheten, som enligt 6 § är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i registret, att bedöma hur länge olika kategorier av personuppgifter behöver bevaras inom ramen för den tioårsfrist som anges.

Vilka uppgifter som pass- och identitetskortsregistret får innehålla framgår av 12 §. Den aktuella bestämmelsen innebär att samtliga uppgifter som är hänförliga till ett visst pass, statligt identitetskort eller statlig e-legitimation inte längre får behandlas när fristen löper ut. Det omfattar bl.a. den ansiktsbild som har tagits i ett ärende och de biometriska uppgifter som har tagits fram ur den, uppgifter i handlingar som har kommit in eller upprättats i ett ärende, uppgifter som rör handläggningen av ett sådant ärende och uppgifter om själva handlingen, som dess nummer och giltighetstid.

Bevarandefristen är utformad så att behandling som längst får pågå tills tio år efter utgången av det kalenderår då giltighetstiden för passet eller det statliga identitetskortet löpte ut. Den senaste tidpunkten för när uppgifter inte längre får behandlas kommer därmed alltid att infalla i samband med ett årsskifte. Eftersom både vanliga pass och statliga identitetskort oftast är giltiga i fem år, om sökanden är äldre än tolv år, kommer tidpunkten i de flesta fallen att infalla vid årsskiftet drygt femton år efter det att passet eller identitetskortet utfärdades.

I *andra stycket* anges att sådana uppgifter i registret som inte hänför sig till ett pass eller statligt identitetskort inte får behandlas längre än tio år efter utgången av det kalenderår då uppgifterna eller handlingarna registrerades. Bestämmelsen har utformats utifrån den omständigheten att ärenden enligt passlagen eller lagen om statligt identitetskort inte alltid avslutas med att ett pass eller ett identitetskort utfärdas. Det kan exempelvis förekomma att en ansökan avslås eller återkallas. Pass- och identitetskortsregistret får enligt 12 § innehålla uppgifter även från sådana ärenden. Dessa uppgifter får enligt bestämmelsen behandlas som längst tio år efter utgången av det kalenderår då de registrerades.

I *tredje stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om att uppgifter och handlingar får bevaras för arkivändamål av allmänt intresse eller vetenskapliga, statistiska eller historiska ändamål under en längre tid än vad som framgår av första och andra stycket. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan också meddela föreskrifter om att uppgifter och handlingar som bevaras för sådana ändamål ska avskiljas och att åtkomsten till dessa ska begränsas. Med "avskiljande" menas att personuppgifter tas bort från sådana automatiserade uppgiftssamlingar eller system som används i den löpande verksamheten.

24 § Uppgifter i passtillståndsregistret får inte behandlas när passtillstånd inte längre krävs enligt 20 § 1 eller 3 passlagen (1978:302) för den person som uppgifterna eller handlingarna avser.

Paragrafen reglerar hur länge uppgifter får bevaras i passtillståndsregistret. Övervägandena finns i avsnitt 9.13.2.

Enligt paragrafen får uppgifter, inklusive eventuella handlingar som getts in, inte längre behandlas i registret när passtillstånd inte längre krävs enligt 20 § 1 eller 3 passlagen för den person som uppgifterna eller handlingarna avser. Av 20 § 1 och 3 passlagen framgår att passtillstånd krävs för den som är intagen för psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård, för att chefsöverläkaren har anmält att pass inte får utfärdas utan ett sådant tillstånd eller att ett tidigare pass efter intagningen har återkallats på ett visst sätt. Så snart passtillstånd enligt dessa bestämmelser inte längre krävs för den registrerade ska uppgifter i registret inte längre behandlas.

25 § De fingeravtryck som tas vid en ansökan enligt passlagen (1978:302) eller lagen om statligt identitetskort (2026:000) och de biometriska uppgifter som tas fram ur fingeravtrycken ska omedelbart förstöras när passet eller identitetskortet har utfärdats eller ansökningsärendet på något annat sätt har avslutats.

Paragrafen anger hur länge fingeravtryck och biometriska uppgifter som kan tas fram ur fingeravtryck får bevaras. Övervägandena finns i avsnitt 9.13.3.

Enligt paragrafen ska de fingeravtryck som tas vid en ansökan om pass eller statligt identitetskort och de biometriska uppgifter som tas fram ur fingeravtrycken omedelbart förstöras när passet eller identitetskortet har utfärdats eller ansökningsärendet på något annat sätt har avslutats. Det kan t.ex. handla om att ansökan har återkallats, avslagits eller skrivits av från vidare handläggning. Bestämmelsen innebär att fingeravtrycken och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa får behandlas automatiserat under handläggningen av ärendet om pass eller statligt identitetskort. Efter att handlingen har utfärdats eller ansökningsärendet har avslutats får uppgifterna dock inte sparas någon annanstans än i passet eller identitetskortet.

26 § När en kontroll vid ansökan enligt 6 a § passlagen (1978:302) eller 3 kap. 5 § lagen (2026:000) om statligt identitetskort har gjorts ska den ansiktsbild och de fingeravtryck som har tagits fram ur handlingen omedelbart förstöras. Samma sak gäller för de biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilden och fingeravtrycken.

När en kontroll vid utlämnande enligt 11 c § 2 passlagen eller 4 kap. 2 § 2 lagen om statligt identitetskort har gjorts, ska den ansiktsbild och de fingeravtryck som har tagits omedelbart förstöras. Detsamma gäller för de biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilden och fingeravtrycken.

I paragrafen anges att vissa ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilder och fingeravtryck i samband med kontroller ska förstöras. Övervägandena finns i avsnitt 9.13.3.

Om sökanden vid en ansökan om pass eller identitetskort styrker sin identitet med hjälp av en handling som innehåller ansiktsbild eller fingeravtryck, får passmyndigheten eller Utrikesdepartementet kontrollera att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som tas vid ansökan. Detta framgår av 6 a § första stycket passlagen § och 3 kap. 5 § lagen om

statligt identitetskort. Enligt 14 § tredje stycket 1 får biometriska uppgifter behandlas vid kontrollen.

Enligt *första stycket* ska den ansiktsbild och de fingeravtryck som har tagits fram ur sökandens handling vid den aktuella kontrollen omedelbart förstöras när kontrollen har gjorts. Samma sak gäller för de biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilden och fingeravtrycken.

Innan ett pass eller identitetskort lämnas ut ska sökanden på begäran låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck för kontroll av att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som finns sparade i handlingen. Detta framgår av 11 c § 2 passlagen och 4 kap. 2 § 2 lagen om statligt identitetskort. Enligt 14 § tredje stycket 1 får biometriska uppgifter behandlas vid kontrollen.

Enligt *andra stycket* ska den ansiktsbild och de fingeravtryck som har tagits vid den aktuella kontrollen omedelbart förstöras när kontrollen har gjorts. Samma sak gäller för de biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilden och fingeravtrycken.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2029.

2. Uppgifter och handlingar i det register som avses i 3 kap. 5 § i den upphävda lagen (2026:000) om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering ska föras över till det pass- och identitetskortsregister som avses i 11 § vid ikraftträdandet. Vid tillämpningen av lagen ska uppgifterna och handlingarna anses avse statliga e-legitimationer.

Bestämmelserna behandlas i avsnitt 11.1–11.4.

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 1 september 2029.

Enligt *punkt 2* ska uppgifter och handlingar i det register som avses i 3 kap. 5 § i den upphävda lagen (2026:000) om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering föras över till pass- och identitetskortsregistret vid ikraftträdandet. Vid tillämpningen av lagen ska uppgifterna och handlingarna anses avse statliga e-legitimationer. Uppgifterna och handlingarna kommer därigenom att omfattas av lagens bestämmelser om exempelvis personuppgiftsansvar, ändamål, sökförbud, elektroniskt utlämnande och gallring på samma sätt som uppgifter och handlingar som avser statliga identitetskort och statliga e-legitimationer.

13.3 Förslaget till lag om ändring i passlagen (1978:302)

5 § En svensk medborgare får inte resa ut ur *landet* utan att *ha med sig ett giltigt pass*.

Första stycket gäller inte

1. mönstrat sjöfolk på ett fartyg under tjänstgöring ombord på fartyget eller fiskare under yrkesutövning,

2. *den som är medlem av besättningen på ett luftfartyg under tjänstgöring ombord på luftfartyget, om han eller hon har flygcertifikat eller en därmed jämförlig handling,*

3. den som är medborgare även i en annan stat än Sverige och som *har med sig en legitimationshandling* som gäller som pass och är utfärdad av en myndighet i den staten,

4. den som reser till någon av de stater mot vilka gränskontroll inte genomförs enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), eller

5. den som reser till en annan stat inom Europeiska unionen än en sådan stat som avses i 4 och som *har med sig ett giltigt statligt identitetskort med funktion som resehandling*.

En svensk medborgare ska vid inresa från en annan stat *ha med sig ett giltigt pass*. Detta gäller dock inte

1. om det svenska medborgarskapet kan styrkas på annat sätt, exempelvis genom uppvisande av ett giltigt *statligt identitetskort med funktion som resehandling*, eller

2. vid inresa från en stat mot vilken gränskontroll inte genomförs enligt kodexen om Schengengränserna.

I paragrafen regleras skyldigheten för svenska medborgare att ha med sig pass vid resor till och från Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 5.15.

Ändringarna i *andra stycket 5* och *tredje stycket 1* är en följd av att det identitetskort som passmyndigheterna hittills har utfärdat, det nationella identitetskortet, ersätts av ett nytt statligt identitetskort med funktion som resehandling. Detta regleras i lagen om statligt identitetskort. De undantag från passskyldigheten som framgår av *andra stycket 5* och *tredje stycket 1* ska mot denna bakgrund inte längre avse den som medför ett giltigt identitetskort utfärdat av en passmyndighet utan den som har med sig ett giltigt statligt identitetskort med funktion som resehandling.

Övriga ändringar av paragrafen är endast språkliga.

5 a § Polismyndigheten ska övervaka att bestämmelserna i 5 § följs.

Den som enligt 5 § ska *ha med sig ett pass eller ett statligt identitetskort med funktion som resehandling* ska på begäran

1. överlämna passet *eller identitetskortet* till en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant, en kustbevakningstjänsteman, en tulltjänsteman eller en tjänsteman vid Migrationsverket, och

2. låta en befattningshavare enligt 1 ta *innehavarens ansiktsbild och fingeravtryck* för kontroll av att dessa motsvarar *den ansiktsbild och de fingeravtryck* som finns sparade i passet *eller identitetskortet*.

När en kontroll enligt andra stycket 2 har genomförts, ska ansiktsbilden och fingeravtrycken samt de biometriska uppgifter som då har tagits fram omedelbart förstöras.

I paragrafen finns bestämmelser om kontroll av resehandlingar när en svensk medborgare reser till eller från Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 5.15 och 8.2.

Ändringarna i *andra stycket* är, liksom ändringarna i 5 §, en följd av att det nationella identitetskortet ersätts av ett nytt statligt identitetskort med funktion som resehandling.

Tredje stycket motsvarar det tidigare fjärde stycket i paragrafen, med den ändringen att begreppet biometriska data byts ut mot uttrycket biometriska uppgifter. Det är fråga om en anpassning till den dataskyddsrättsliga terminologi som numera gäller. Det nuvarande tredje stycket, som handlar om kontroll av nationella identitetskort, tas bort.

Övriga ändringar av paragrafen är endast språkliga och redaktionella.

6 § En passansökan görs hos en passmyndighet. Ansökan ska avges på heder och samvete eller under *en* annan sådan försäkran. Sökanden *ska* inställa sig personligen.

Sökanden är skyldig att

1. låta passmyndigheten ta *sökandens ansiktsbild och fingeravtryck*, och

2. styrka sin identitet, sitt svenska medborgarskap och övriga personuppgifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från

1. skyldigheten att lämna fingeravtryck när det gäller barn under tolv år och personer som av fysiska skäl är permanent förhindrade att lämna fingeravtryck, och

2. kravet på att ansökan ska göras personligen, och kravet på att låta passmyndigheten ta ansiktsbild och fingeravtryck, när det gäller en ansökan om särskilt pass.

I paragrafen finns bestämmelser om vad som gäller vid en passansökan. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Ändringen i *första stycket* innebär att det krav som hittills har gällt på att sökanden är skyldig att inställa sig personligen i stället formuleras så att sökanden ska inställa sig personligen. Liksom tidigare är utgångspunkten är att den som vill ha ett pass ska komma till passmyndighetens lokaler och göra sin ansökan där. På motsvarande sätt som i ärenden om statliga identitetskort är dock passmyndigheten inte förhindrad att ta upp ansökan vid ett personligt sammanträffande utanför dessa lokaler, om de tekniska, ekonomiska och personalmässiga förutsättningarna för detta skulle finnas, se 3 kap. 2 § första stycket lagen om statligt identitetskort.

Enligt 15 § pass- och identitetskortsdatalagen får passmyndigheten kontrollera att den ansiktsbild och de fingeravtryck som finns sparade i handlingen motsvarar den bild och de fingeravtryck som enligt andra stycket 1 tas vid passansökan.

Övriga ändringar av paragrafen är endast språkliga och redaktionella.

6 a § Om sökanden styrker sin identitet med hjälp av en handling som innehåller ansiktsbild eller fingeravtryck får passmyndigheten kontrollera att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som tas vid ansökan.

Ansiktsbilden och fingeravtrycken enligt 6 § andra stycket 1 ska sparas i ett lagringsmedium i passet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om den ansiktsbild och de fingeravtryck som tas vid en passansökan. Övervägandena finns i avsnitt 9.9.3.

I bestämmelsen får nuvarande *första stycket* nytt innehåll. Det nya stycket reglerar vilken kontroll av ansiktsbild och fingeravtryck som passmyndigheten får göra vid ansökan. Den aktuella bestämmelsen innebär att passmyndigheten eller Utrikesdepartementet får kontrollera att ansiktsbilden och fingeravtrycken i den handling som visas upp motsvarar de som tas vid ansökan. Kontroll får även mot ansiktsbilder som inte finns i handlingens lagringsmedium. Vid en sådan kontroll får också biometrisk data behandlas enligt 14 § tredje stycket 1.

Om den handling som visas upp innehåller ansiktsbild eller fingeravtryck, får passmyndigheten eller Utrikesdepartementet även i dessa fall kontrollera att ansiktsbilden och fingeravtrycken motsvarar dem som tas vid ansökan.

Paragrafen ändras vidare genom att nuvarande första stycket blir till ett nytt *andra stycke* och att det nuvarande andra stycket upphävs. Enligt det stycket skulle fingeravtryck och de biometriska data som tas fram ur dessa och ur ansiktsbilden omedelbart förstöras när passet har lämnats ut eller passansökan har återkallats eller avslagits. I den del som gäller fingeravtryck förs bestämmelsen över till 25 § pass- och identitetskortsdatalagen. Fingeravtrycken och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa ska alltså även i fortsättningen omedelbart förstöras när passet har lämnats ut eller passansökan har återkallats eller avslagits. De biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilden ska däremot få sparas i pass- och identitetskortsregistret. Detta framgår av 12 § första stycket 2 pass- och identitetskortsdatalagen.

Övriga ändringar av paragrafen är endast språkliga och redaktionella.

Utlämnande av pass

11 b § *Ett pass ska lämnas ut till sökanden vid personlig inställelse.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från första stycket.

Paragrafen, som är ny, reglerar hur ett pass ska lämnas ut. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Av *första stycket* framgår att ett pass ska lämnas ut till sökanden vid personlig inställelse. Det innebär att sökanden som utgångspunkt ska komma till passmyndighetens lokaler och hämta passet där. Bestämmelsen hindrar inte att passet lämnas ut av en annan passmyndighet än den som tog upp ansökan, eller av samma passmyndighet men på en annan ort, om sökanden skulle önska detta och förutsättningar för det finns. Den hindrar inte heller att passmyndigheten i undantagsfall lämnar ut passet vid ett personligt sammanträffande utanför myndighetens lokaler, om de tekniska, ekonomiska och personalmässiga förutsättningarna för detta skulle finnas. Någon skyldighet att erbjuda den lösningen finns dock inte.

I *andra stycket* finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från kravet att passet ska lämnas ut till sökanden personligen.

11 c § *Innan ett pass lämnas ut ska sökanden på begäran*

1. styrka sin identitet, och

2. låta passmyndigheten ta sökandens ansiktsbild och fingeravtryck för kontroll av att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som finns sparade i passet.

Paragrafen, som är ny, reglerar vissa kontroller som passmyndigheten får göra innan ett pass lämnas ut. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Enligt *punkt 1* ska sökanden på begäran styrka sin identitet innan ett pass lämnas ut. I vilken utsträckning detta behövs är upp till passmyndigheten att avgöra. Om passmyndigheten av något skäl tvivlar på att det är sökanden själv som kommer för att hämta passet bör det dock alltid krävas

att personen styrker sin identitet. I så fall kan också den kontrollmöjlighet som regleras i punkt 2 användas.

Innan passet lämnas ut ska sökanden enligt *punkt 2* på begäran också låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck för kontroll av att dessa motsvarar dem som finns sparade i passet. Skyldigheten att låta sig fotograferas och att lämna fingeravtryck i samband med en passansökan framgår av 6 § andra stycket 1. Den ansiktsbild och de fingeravtryck som tas ska enligt 6 a § sparas i ett lagringsmedium i passet. Bestämmelsen innebär att passmyndigheten kan ta sökandens ansiktsbild och fingeravtryck på nytt i samband med utlämnandet, för kontroll av att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som finns sparade i passet. Om den automatiserade jämförelsen indikerar att den ansiktsbild eller de fingeravtryck som har tagits i samband med utlämnandet inte stämmer överens med de i passet bör det alltid utredas om det är någon annan än sökanden som försöker hämta passet.

I vilken utsträckning denna kontroll behövs är upp till passmyndigheten att avgöra. Kontrollen är inte obligatorisk. Passmyndigheten kan vidare välja att kontrollera både ansiktsbild och fingeravtryck eller att begränsa kontrollen till endast det ena. Den ansiktsbild och de fingeravtryck som tas, och de biometriskas uppgifter som tas fram ur dessa, ska enligt 26 § pass- och identitetskortsdatalagen förstöras omedelbart efter kontrollen.

11 d § *Om ett pass tidigare har utfärdats för sökanden och det inte har förstörts, kommit bort eller redan makulerats, ska det ges in till passmyndigheten för makulering innan det nya passet lämnas ut.*

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om att ett tidigare utfärdat pass i regel ska ges in för makulering innan ett nytt lämnas ut. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Om ett pass tidigare har utfärdats för sökanden och det inte har förstörts, kommit bort eller redan makulerats, ska det enligt paragrafen ges in för makulering innan det nya passet lämnas ut. Bestämmelsen gäller för ett tidigare utfärdat pass, dvs. även för pass som utfärdats före bestämmelsen trätt i kraft. Det räcker enligt paragrafen att passet ges in för makulering innan det nya lämnas ut. Sökanden kan alltså behålla sitt gamla pass under handläggningstiden.

Ett tidigare utfärdat pass ska ges in för makulering även om dess giltighetstid har löpt ut.

12 § Passmyndigheten ska återkalla ett gällande pass, om

1. *någon väsentlig uppgift som framgår av passet är felaktig eller inte längre gäller,*

2. *passet avser ett barn under arton år och barnets vårdnadshavare eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att passet ska återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse,*

3. *passet innehåller av någon som är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet, och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas,*

4. *passinnehavaren genom en dom som har fått laga kraft har dömts till en frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,*

5. passinnehavaren avtjänar ett fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och innehavaren inte har villkorligt frigetts,

6. passinnehavaren avtjänar säkerhetsförvaring,

7. passinnehavaren genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,

8. det fanns hinder mot att bevilja passansökan enligt 7 § vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består,

9. någon annan än den som passet är utfärdat till förfogar över passet, eller

10. passinnehavaren är underkastad ett utreseförbud enligt 31 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller ett tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag.

Ett särskilt pass ska dessutom återkallas, när de skäl som har lett till att passet utfärdades inte längre finns.

Det som sägs i första stycket 2 ska inte gälla i det fall ett pass har utfärdats utan vårdnadshavares medgivande enligt 11 § andra stycket.

Det som sägs i första stycket 10 ska inte gälla i det fall pass har utfärdats enligt 7 a § andra stycket eller 11 §.

Paragrafen anger när ett gällande pass ska återkallas. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Bestämmelsen i *punkt 1* är ny och innebär att ett pass ska återkallas om någon väsentlig uppgift som framgår av passet är felaktig eller inte längre gäller. Sådana uppgifter i passet som krävs för att innehavaren ska kunna identifieras på ett korrekt sätt måste regelmässigt betraktas som väsentliga. Det handlar om bl.a. namn och personnummer. Om det visar sig att en sådan uppgift är felaktig eller inte längre gäller ska passet återkallas. Att passinnehavaren är svensk medborgare är en väsentlig uppgift i passet. Det betyder att passet ska återkallas om innehavaren har förlorat eller efter ansökan har befriats från sitt svenska medborgarskap. Återkallelsegrunderna enligt punkten 1 kan i vissa fall överlappa punkten 8, om uppgifterna i fråga var felaktiga redan vid utfärdandet.

Bestämmelsen i *punkt 3* ändras så att det inte längre krävs att en passinnehavare som är efterlyst och som ska omhändertas också befinner sig utomlands för att återkallelse ska kunna ske. I sådana fall kan alltså ett pass återkallas oavsett vad som är känt om var innehavaren uppehåller sig. Det krävs dock fortfarande att det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas. Om det inte finns något skäl att anta att en återkallelse av passet skulle underlätta omhändertagandet finns det inte förutsättningar för återkallelse. Sådana skäl som kan motivera att ett pass återkallas är t.ex. om det finns någon indikation på att den efterlyste personen kan komma att lämna landet eller att en återkallelse av passet skulle underlätta för svenska myndigheter att få personen att anlända till Sverige så att ett omhändertagande kan ske.

Övriga ändringar av paragrafen är endast språkliga.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2029.

2. Vid tillämpningen av 5 och 5 a §§ ska ett nationellt identitetskort jämföras med ett statligt identitetskort med funktion som resehandling.

Bestämmelserna behandlas i avsnitt 11.1 och 11.2.

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 1 september 2029.

Av *punkt 2* framgår att ett nationellt identitetskort ska jämföras med ett statligt identitetskort med funktion som resehandling vid tillämpningen av 5 och 5 a §§. Med nationellt identitetskort avses ett sådant identitetskort som har utfärdats enligt förordningen om nationellt identitetskort. Så länge ett nationellt identitetskort är giltigt kan det enligt denna punkt användas som resehandling i stället för pass enligt 5 § i samma utsträckning som ett statligt identitetskort med funktion som resehandling. Vid kontroll enligt 5 a § har innehavaren samma skyldigheter som den som har ett statligt identitetskort med funktion som resehandling. Innehavaren ska alltså på begäran lämna över sitt nationella identitetskort till kontrollanten och låta denne ta hans eller hennes ansiktsbild och fingeravtryck för kontroll av att dessa motsvarar den ansiktsbild och de fingeravtryck som finns i kortet.

13.4 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

35 kap. Ärende om pass eller statligt identitetskort

22 § Sekretess gäller i ärende enligt passlagen (1978:302) eller lagen (2026:000) om statligt identitetskort för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

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

I paragrafen finns bestämmelser om sekretess i ärenden enligt passlagen (1978:302) eller lagen om statligt identitetskort. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

Paragrafen ändras genom ett tillägg i *första stycket*. Tillägget innebär att den sekretess som gäller för uppgifter i ärenden enligt passlagen även ska gälla för uppgifter i ärenden enligt lagen om statligt identitetskort. Även i ärenden om statliga identitetskort gäller alltså sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

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

6 a kap.

1 § Nationellt forensiskt centrum får, efter ett beslut av åklagare, använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck med uppgifter om

1. fingeravtryck och ansiktsbilder som finns i de register över fingeravtryck och fotografier som förs med stöd av 15 § utlänningsdatalogen (2016:27), och

2. de ansiktsbilder som finns i det pass- och identitetskortsregister som Polismyndigheten för med stöd av pass- och identitetskortsdatalogen (2026:000).

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om automatiserade jämförelser av ansiktsbilder och fingeravtryck i vissa register. Övervägandena finns i avsnitt 9.10.2.

Genom den nya 1 § 2 får Nationellt forensiskt centrum, efter beslut av åklagare, använda automatiserad teknik för att utföra biometriska jämförelser med ansiktsbilder och fingeravtryck även för att jämföra ansiktsbilder i en förundersökning om ett sådant brott som anges i 2 § med uppgifter om sådana ansiktsbilder som finns i det pass- och identitetskortsregister som Polismyndigheten för med stöd av pass- och identitetskortsdatalagen (2026:000). Möjligheten att använda jämförelser enligt paragrafen avser alla ansiktsbilder på personer som har fyllt 15 år som finns i registret, även sådana som förs över till registret med stöd av pass- och identitetskortsdatalagens övergångsbestämmelser.

3 § En jämförelse *enligt 1 § 1* får även göras vid en förundersökning om ett sådant brott som kan ligga till grund för en sökning i EU:s gemensamma databas för identitetsuppgifter (CIR)

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

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

Paragrafen anger tillsammans med 2 § vilka brott som kan aktualisera en jämförelse enligt 1 §. Övervägandena finns i 9.10.2.

Ändringen är en följd av att jämförelser enligt 1 § även kommer att kunna göras mot ansiktsbilder som sparas i det pass- och identitetskortsregister som förs med stöd av pass- och identitetskortsdatalagen (2026:000). Jämförelser vid en förundersökning om de brott som anges i denna paragraf kommer dock fortsatt endast att kunna göras i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier (prop. 2024/25:37 s. 208).

13.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post

Krav på erkännande av medel för elektronisk identifiering

21 § När medel för elektronisk identifiering krävs för att få tillgång till en nättjänst som tillhandahålls av en offentlig aktör, och tjänsten helt eller delvis riktar sig till enskilda, ska medlet erkännas för autentisering för tjänsten om

1. medlet tillhandahålls inom ramen för ett auktorisationssystem i enlighet med lagen (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post, och

2. tillitsnivån för medlet motsvarar en tillitsnivå som är lika hög eller högre än den tillitsnivå som den offentliga aktören kräver för åtkomst till nättjänsten.

Kravet enligt första stycket gäller inte sådana juridiska personer som avses i 4 § andra stycket i denna lag.

I paragrafen uppställs ett krav på offentliga aktörer att erkänna vissa medel för elektronisk identifiering. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 1 § lagen om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering (jfr prop. 2025/26:250 s. 107).

24 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från kravet i 21 §, och
2. hur kravet i 21 § ska fullgöras.

I paragrafen ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela vissa föreskrifter om kravet på erkännande av medel för elektronisk identifiering. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

Sammanfattning av betänkandet Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation (SOU 2019:14)

Vårt uppdrag

Vårt övergripande uppdrag har varit att utreda och lämna förslag till förändringar av de krav och rutiner som gäller för svenska identitetshandlingar i syfte att minska det ökande antalet bedrägerier som begås med användning av förfälskade handlingar. Uppdraget har bl.a. bestått i att analysera hur antalet handlingar och utfärdare kan begränsas, hur verifieringen av äktheten och giltigheten av handlingarna kan förbättras, hur de bör utfärdas och utformas för att bli säkrare samt om fysiska identitetshandlingar bör innehålla en e-legitimation på högsta tillitsnivå. I uppdraget har även ingått att föreslå en enhetlig reglering av giltiga identitetshandlingar och även i övrigt lämna nödvändiga författningsförslag.

Statliga identitetshandlingar

Vi föreslår en ny lag och en ny förordning om statliga identitetshandlingar med bestämmelser om ett statligt identitetskort och en statlig e-legitimation. I lagen avses med statliga fysiska identitetshandlingar de fysiska identitetshandlingar som staten utfärdar, dvs. det nya id-kortet och passet.

Id-kortet kan utfärdas med eller utan funktion som resehandling och ersätter både det nationella identitetskortet och identitetskortet för folkbokförda i Sverige. Att id-kortet utfärdas med funktion som resehandling innebär att det, förutom att användas som identitetshandling, även kan användas som resehandling i stället för pass vid resor inom EU. Det överensstämmer med det som i dag gäller för det nationella identitetskortet. På det nya id-kortet får det också finnas en statlig e-legitimation. Pass kommer även fortsättningsvis att regleras i passlagen.

Statliga fysiska identitetshandlingar ger säker identifiering

Det finns i dag många handlingar som accepteras som bevis för någons identitet, vilket försvårar kontrollen av handlingarnas äkthet och giltighet och medför att de kan missbrukas. Pass och det föreslagna statliga identitetskortet uppfyller de säkerhetskrav som bör ställas på identitetshandlingar och täcker de behov av identitetshandlingar som finns hos landets invånare. Endast dessa handlingar ska därför godtas som fysiska identitetshandlingar i de situationer som kräver en säker identifiering.

En statlig fysisk identitetshandling ska krävas för att styrka identiteten i samband med utfärdande av pass, utfärdande av statligt identitetskort och i situationer som omfattas av lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Avsikten är dock att handlingarna på sikt ska vara de enda identitetshandlingar som används även i andra situationer där det finns behov av att göra säkra identitetskontroller, exempelvis vid utlämnande av försändelser vid postutlämningsställen.

Körkortet kommer alltså inte att vara en statlig identitetshandling med den föreslagna regleringen. Anledningen till detta är att körkortet inte uppfyller de säkerhetskrav som bör ställas på identitetshandlingar. Körkortet har bl.a. en alltför lång giltighetstid och det krävs inte personlig inställelse i samband med förnyelse. Körkortet är framför allt en handling som styrker behörigheten att köra fordon och inte en identitetshandling.

En statlig e-legitimation på det statliga identitetskortet

Den ökade digitaliseringen gör det allt svårare att klara sig i samhället utan tillgång till en e-legitimation. Det är därför viktigt att alla ges möjlighet att skaffa en säker e-legitimation. En säker elektronisk identifiering bidrar också till att motverka den identitetsrelaterade brottsligheten. Med en säker grundidentifiering som görs av en myndighet vid ett personligt besök minskar risken för att fel person får tillgång till e-legitimationen.

Vi föreslår att en statlig e-legitimation på högsta tillitsnivå får finnas på det statliga identitetskortet. E-legitimationen ska även kunna användas för att skapa en elektronisk underskrift. Den kan utfärdas till personer som har fyllt 13 år och som är svenska medborgare eller folkbokförda i landet.

Utfärdandet ska följa processen för utfärdande av id-kortet. Härigenom uppnås samma höga nivå av säkerhet som för statliga fysiska identitetshandlingar.

Förutom att användas vid identifiering som sker på distans kan den statliga e-legitimationen också användas vid en identitetskontroll som görs vid t.ex. utlämning av paket. En kontroll av e-legitimationen tillsammans med en kontroll av den fysiska identitetshandlingen innebär att identitetskontrollen blir säkrare. För att effektivisera kontrollen skulle också en kontroll av e-legitimationen kunna ersätta en kontroll av den fysiska handlingen i de fall det bedöms tillräckligt.

Polismyndigheten ska utfärda de statliga identitetshandlingarna

Vi föreslår att Polismyndigheten ska ha det huvudsakliga ansvaret för utfärdandet. Genom att låta en myndighet ansvara för utfärdandet av de statliga identitetshandlingarna uppnås stora samordningsvinster. Det skapar förutsättningar att göra processen mer enhetlig och säker, att förbättra handlingarnas säkerhetsnivå och att åstadkomma bättre kontroll. Det leder också till kostnadsbesparingar och till en effektivare utfärdande-verksamhet.

Polismyndigheten har redan en omfattande och väl fungerande verksamhet för utfärdande av pass och nationella identitetskort. Begränsningen av antalet utfärdare är dessutom ett led i att bekämpa identitetskapningar och identitetsrelaterad bedrägeribrottslighet vilket gör det särskilt lämpligt att

Polismyndigheten får ansvaret för att utfärda samtliga statliga identitetshandlingar.

Utlandsmyndigheterna och utrikesdepartementet ska på samma sätt som i dag kunna utfärda pass och identitetskort till svenska medborgare. Även de statliga identitetskort som utfärdas av utlandsmyndigheterna kan innehålla en statlig e-legitimation.

Processen för utfärdande av de statliga identitetshandlingarna

Den nya lagen, den nya förordningen jämte föreskrifter som meddelas med stöd av dessa kommer heltäckande att reglera processen för utfärdande av statliga identitetskort och e-legitimationer.

Den personliga inställelsen är central för säkerheten i utfärdandet. Det krävs därför normalt att sökanden inställer sig personligen både vid ansökan och vid utlämnande av id-kortet. För att göra kortet tillgängligt för personer som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller hög ålder inte kan ta sig till den utfärdande myndigheten finns dock en möjlighet att ansöka genom bud. Förfarandet med bud kan dock inte användas för att få id-kort med funktion som resehandling, utan endast kort utan sådan funktion.

Förfarandet är på grund av att sökanden inte inställer sig personligen kringgärdat av andra säkerhetshöjande föreskrifter. Bland annat gäller att sökanden genom ett skriftligt intyg ska styrka att det finns hinder för inställelse samt att budet ska inställa sig personligen för att lämna in ansökan och hämta ut id-kortet.

Sökanden ska styrka sin identitet med en statlig fysisk identitetshandling när ansökan görs. Om sökanden inte har en sådan kan identiteten styrkas med pass från vissa europeiska länder, med hjälp av en intygsgivare eller i sista hand på något annat tillförlitligt sätt. En sökande som har beviljats uppehållstillstånd kan styrka sin identitet genom uppgifter som finns hos Migrationsverket i fråga om personens uppehållstillstånd. Den utfärdande myndigheten får också kontrollera fingeravtryck och ansiktsbild som finns på uppehållstillståndskortet. Om ansökan görs genom bud ska budet styrka sin identitet med en statlig fysisk identitetshandling. Pass från vissa europeiska länder ska också godtas. Innan identitetskortet lämnas ut ska sökanden på begäran styrka sin identitet på samma sätt som vid ansökan.

Id-kortet ska vara giltigt i fem år. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om begränsning av giltighetstiden i särskilt angivna fall.

Ett tidigare utfärdat statligt identitetskort ska lämnas in för makulering vid utlämnande av ett nytt identitetskort. Detta gäller oavsett om det gamla kortet var utfärdat med eller utan funktion som resehandling. En och samma person ska alltså endast kunna inneha ett statligt identitetskort.

Ett statligt identitetskort ska återkallas om någon väsentlig uppgift som framgår av kortet är felaktig eller inte längre gäller och om det är trasigt, utslitet eller obehörigen ändrat. Dessutom ska återkallelse ske om det fanns hinder mot att utfärda identitetskortet vid tiden för utfärdandet och hindret fortfarande består samt om någon annan än den som identitets-

kortet är utställt på förfogar över kortet. Om kortet återkallas ska även den statliga e-legitimationen som finns på kortet upphöra att gälla. E-legitimationen ska dessutom återkallas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. En sådan återkallelse kan begränsas till viss bestämd tid, dock högst sex månader.

I syfte att göra även processen för utfärdande av pass säkrare föreslås även några ändringar i passlagstiftningen. Vid ansökan om och utlämnande av pass ska sökanden som huvudregel styrka sin identitet med en statlig fysisk identitetshandling. Motsvarande undantag som föreslås beträffande det statliga identitetskortet ska gälla även vid ansökan om pass. Ett tidigare utfärdat pass ska vidare lämnas in för makulering vid utlämnande av ett nytt pass. Även pass ska kunna återkallas om någon väsentlig uppgift som framgår av passet är felaktig eller inte längre gäller.

Register över id-korten och e-legitimationerna

På samma sätt som i dag ska det finnas register över id-korten. Även uppgifter om den statliga e-legitimationen ska registreras.

Personuppgifterna ska få behandlas om det är nödvändigt för den utfärdande myndighetens verksamhet för utfärdande av korten och e-legitimationerna. Personuppgifter som samlats in för den verksamheten ska även få behandlas om det är nödvändigt för utfärdande av pass, för gränskontroll eller för att lämna ut uppgifter i överensstämmelse med lag eller förordning. Detsamma gäller om det är nödvändigt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Uppgifterna ska slutligen få behandlas för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med insamlingsändamålet.

Uppgifter och handlingar i registret ska inte få behandlas under längre tid än vad som behövs för ändamålet med behandlingen, dock längst tio år efter att id-kortets giltighetstid har gått ut eller ansökan om id-kort avslagits.

Fingeravtryck och ansiktsbild

Identitetshandlingar som innehåller biometriskt underlag säkerställer kopplingen mellan handlingen och den person den är utfärdad till. Användningen av biometriska uppgifter är därför ett effektivt sätt att motverka missbruk av identitetshandlingar. Det gör också att möjligheten att förfälska handlingen försvåras. Vi föreslår därför att det i ett lagringsmedium på det statliga identitetskortet ska finnas fingeravtryck och ansiktsbild. Fingeravtrycken och ansiktsbilderna ska kunna kontrolleras både vid ansökan om och utlämnande av ett nytt id-kort eller pass. Kontroll ska även kunna göras i samband med resa till eller från Sverige.

Barn under sex år och personer som av fysiska skäl är förhindrade att lämna fingeravtryck ska undantas från kravet på fingeravtryck. För sökande som har fysiska skador av tillfällig karaktär ska ett identitetskort med en kortare giltighetstid kunna utfärdas.

Personer som ansöker om id-kort genom bud ska, i stället för att lämna fingeravtryck och låta den utfärdande myndigheten ta en ansiktsbild, bifoga ett vällyknande fotografi till ansökan. Budet och ett vittne ska i en skriftlig försäkran intyga att ansökan gjorts av sökanden och att det fotografi som bifogas ansökan föreställer sökanden.

I samband med ansökan om id-kort och pass ska det vara möjligt för den utfärdande myndigheten att göra sökningar på ansiktsbilder och biometrisk uppgifter i id-kortsregistret och passregistret. Motsvarande sökning ska få göras vid ansökan om pass. Genom användning av ansiktsgenkänning kan det säkerställas att en person inte får id-kort utfärdade för olika identiteter. I övrigt ska sökning på sådana uppgifter inte få göras. Liksom för ansiktsbilderna ska sekretess gälla för de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa och sparas i pass- och id-kortsregistren om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Fingeravtrycken och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa ska däremot inte få behandlas i id-kortsregistret, utan endast lagras tillfälligt i ärendehanteringssystemet. Uppgifterna får sparas i syfte att kvalitetssäkra identitetshandlingen vid utlämnandet. Uppgifterna får inte användas vid sökning. De får endast sparas fram till dess att identitetskortet lämnas ut eller då ansökan återkallas eller avslås. Därefter ska uppgifterna omedelbart förstöras.

Kontroll av identitetshandlingars äkthet och giltighet

Vilken kontroll som i olika sammanhang bör göras av identitetshandlingarnas äkthet och giltighet varierar. Olika verksamheter kräver olika grad av säkerhet. Våra förslag om att begränsa antalet godtagbara fysiska identitetshandlingar till pass och statliga identitetskort i situationer då särskilt hög grad av säkerhet krävs, kommer dock att leda till att säkrare identitetshandlingar får större spridning, vilket i sin tur möjliggör att krav kan ställas på mer effektiva och säkra kontroller även i andra sammanhang. Även förslagen om att det statliga identitetskortet ska innehålla fingeravtryck och ansiktsbild, och att staten ska utfärda en e-legitimation som ska finnas på det statliga identitetskortet, innebär att det blir lättare att kontrollera identiteten och ger incitament till att utföra säkrare kontroller.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Våra förslag föreslås träda i kraft den 1 januari 2022. Den långa tiden till ikraftträdande krävs för att övergången ska bli hanterbar för Polismyndigheten. Av samma skäl krävs övergångsbestämmelser för giltighetstiden för de kort som används i dagsläget. Körkort och SIS-märkt identitetskort ska kunna användas för att styrka identiteten vid ansökan om en statlig identitetshandling under ett år efter ikraftträdandet. Nationellt identitetskort och identitetskort för folkbokförda i Sverige ska kunna användas under kortens kvarstående giltighetstid både vid ansökan om en statlig identitetshandling och i situationer som omfattas av lagen om åtgärder mot

penningtvätt och finansiering av terrorism. Nationellt identitetskort ska även kunna användas vid resa inom EU under den kvarstående giltighetstiden. Bilaga 1

Konsekvenser

Syftet med våra förslag är att motverka bedrägeribrottslighet som begås med hjälp av identitetshandlingar. Förslagen innebär att de identitetshandlingar som utfärdas blir säkrare. Det motverkar såväl att personer kan skaffa oriktiga identitetshandlingar som att förfälskade handlingar kan framställas och användas. Förslagen förväntas minska den identitetsrelaterade brottsligheten och medföra positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet.

Eftersom våra förslag syftar till att användningen av statliga identitetskort ska öka innebär det att antalet ärenden om utfärdande av id-kort kan förväntas öka. Vidare medför våra förslag om fingeravtryck och ansiktsbild att viss teknisk utrustning behöver införskaffas. Även förslaget om statlig e-legitimation medför vissa kostnader. Eftersom utgångspunkten är att avgiften för id-kortet även i fortsättningen ska vara kostnadstäckande förväntas emellertid inte kostnaden för Polismyndigheten att öka.

När en och samma myndighet utfärdar de statliga identitetshandlingarna kan samma personal, utrustning och lokaler användas vilket medför samordningsvinster. Det finns därför inte skäl att anta att styckkostnaden för utfärdandet av korten kommer att öka vilket innebär att avgiften för korten kommer att vara i stort sett oförändrad.

Våra förslag medför dock en viss kostnad för enskilda som inte har ett id-kort som är utfärdat av Polismyndigheten eller Skatteverket, och som vid sidan av körkortet måste skaffa ett annat kort. Den merkostnad som enskilda kan drabbas av till följd av detta uppgår dock till endast 400 kronor vart femte år. Detta ska ställas i relation till att syftet med förslagen är att skydda den enskilde mot bl.a. de ekonomiska olägenheter som kan uppstå när enskildas identitet används i bedrägligt syfte.

För företag som gör identitetskontroller innebär våra förslag att kontrollen av handlingarna underlättas och risken för att utsättas för bedrägeri minskar. Även om våra förslag inte innebär något förbud mot att utfärda andra id-kort än de statliga kan de förväntas få vissa konsekvenser för företag som utfärdar SIS-märkta id-kort. Eftersom dessa kort endast står för en liten andel av de identitetshandlingar som utfärdas bör konsekvenserna för dessa utfärdare bli förhållandevis begränsade. Både företag som utfärdar andra e-legitimationer och företag som har e-tjänster kan dra nytta av den statliga e-legitimationen som vi föreslår.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om statliga identitetshandlingar

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Statligt identitetskort och pass (statliga fysiska identitetshandlingar) är tillsammans med statlig e-legitimation de identitetshandlingar som staten utfärdar.

Denna lag innehåller bestämmelser om statligt identitetskort och statlig e-legitimation.

Bestämmelser om pass finns i passlagen (1978:302).

2 § Ett statligt identitetskort får utfärdas med eller utan funktion som resehandling och får innehålla en statlig e-legitimation.

Ett identitetskort som utfärdas med funktion som resehandling får användas som resehandling enligt bestämmelserna i 5 § andra stycket 5 och tredje stycket 1 passlagen (1978:302).

Identitetskort med eller utan funktion som resehandling får utfärdas till svenska medborgare. Ett identitetskort utan funktion som resehandling får även utfärdas till personer som inte är svenska medborgare men som är folkbokförda i Sverige enligt folkbokföringslagen (1991:481).

3 § Den statliga e-legitimationen ska finnas i ett lagringsmedium på det statliga identitetskortet. E-legitimationen får utfärdas till en person som har fyllt 13 år.

E-legitimationen ska utfärdas på den högsta tillitsnivån enligt tillitsramverket i lagen (20xx:xx) om infrastruktur för elektronisk identifiering och kvalitetsmärket Svensk elektronisk identitetshandling. Den ska utformas enligt de tekniska specifikationerna i den lagen.

E-legitimationen ska uppfylla de krav som ställs för att kunna skapa en avancerad elektronisk underskrift enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

4 § Statligt identitetskort och statlig e-legitimation utfärdas av de myndigheter som regeringen bestämmer.

5 § Ett statligt identitetskort ska utfärdas med en giltighetstid av fem år om inte annat följer av föreskrifter om begränsning av giltighetstiden i särskilt angivna fall som meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

En statlig e-legitimation ska ha samma giltighetstid som det identitetskort den finns på.

6 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om villkor för när och hur den statliga e-legitimationen får användas. Bilaga 2

2 kap. Identitetshandlingarnas innehåll

1 § Ett statligt identitetskort med funktion som resehandling ska innehålla uppgift om innehavarens medborgarskap.

2 § Ett statligt identitetskort utan funktion som resehandling ska innehålla uppgift om att det inte kan användas som resehandling.

3 § Ett statligt identitetskort ska innehålla fingeravtryck och ansiktsbild i ett lagringsmedium på identitetskortet om det inte av 3 kap. 9–10 §§ följer att fingeravtryck inte behöver lämnas.

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka andra uppgifter som det statliga identitetskortet och den statliga e-legitimationen ska innehålla.

3 kap. Ansökningsförfarandet

Ansökan

1 § Det statliga identitetskortet och den statliga e-legitimationen utfärdas efter ansökan.

Bestämmelserna om ansökan om statligt identitetskort i detta kapitel gäller även för en ansökan om statlig e-legitimation.

2 § En ansökan om ett statligt identitetskort ska avslås om förutsättningarna enligt 1 kap. 2–3 §§ inte är uppfyllda eller om det som anges i detta kapitel, i kapitel 4 eller i föreskrifter om ansökningsförfarandet som har meddelats i anslutning till lagen inte har iakttagits och sökanden inte har följt en uppmaning att avhjälpa bristen.

Personlig inställelse

3 § Den som ansöker om ett statligt identitetskort ska inställa sig personligen om inte annat följer av 4 §.

4 § En ansökan om ett statligt identitetskort utan funktion som resehandling får göras genom bud om sökanden på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller hög ålder inte kan ta sig till den utfärdande myndigheten. Budet ska inställa sig personligen för att lämna in ansökan.

Sökanden ska styrka att han eller hon är förhindrad att ta sig till den utfärdande myndigheten genom ett skriftligt intyg från en företrädare för den inrättning för vård eller omsorg som sökanden vistas på eller den som ansvarar för sökandens vård eller omsorg.

Budet och ett vittne ska i en skriftlig försäkran intyga att ansökan gjorts av sökanden och att det fotografi som bifogas ansökan enligt 9 § föreställer sökanden.

Styrkande av identitet och andra personuppgifter

5 § Sökanden är skyldig att vid ansökan om ett statligt identitetskort styrka sin identitet och övriga personuppgifter som krävs för att identitetskort ska kunna utfärdas.

Vid ansökan om ett identitetskort med funktion som resehandling ska sökanden styrka sitt svenska medborgarskap.

6 § Identiteten ska styrkas med en statlig fysisk identitetshandling.

När ansökan görs genom bud ska både budets och sökandens identitet styrkas med statliga fysiska identitetshandlingar i samband med att ansökan lämnas in.

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från 6 § när det gäller sökande och bud som inte har en statlig fysisk identitetshandling.

Skyldighet att lämna fingeravtryck och ta ansiktsbild

8 § Sökanden är skyldig att vid ansökan låta den utfärdande myndigheten ta sökandens fingeravtryck och en bild i digitalt format av sökandens ansikte om inte annat följer av 9–10 §§.

9 § När ansökan görs genom bud och sökanden därför inte kan lämna fingeravtryck eller låta myndigheten ta en digital ansiktsbild ska sökanden i stället ge in ett välliknande fotografi.

10 § Skyldigheten i 8 § att låta den utfärdande myndigheten ta sökandens fingeravtryck gäller inte för barn under sex år eller för personer som av fysiska skäl är förhindrade att lämna fingeravtryck.

Kontroll av fingeravtryck och ansiktsbild

11 § Om en sökande styrker sin identitet med en identitetshandling som innehåller ett lagringsmedium där fingeravtryck eller ansiktsbild är sparade får den utfärdande myndigheten kontrollera att dessa motsvarar de fingeravtryck och den ansiktsbild som tas vid ansökningstillfället.

12 § Om en sökande som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige styrker sin identitet på annat sätt än genom en sådan identitetshandling som avses i 11 §, får den utfärdande myndigheten kontrollera att de fingeravtryck och den ansiktsbild som tas vid ansökningstillfället motsvarar de fingeravtryck och den ansiktsbild som finns lagrade i sökandens uppehållstillståndskort.

13 § Den utfärdande myndigheten får, under de förutsättningar som anges i 6 kap. 10 § andra stycket och 37 § andra stycket passlagen (1978:302), jämföra den ansiktsbild som tas vid ansökningstillfället och de biometriska uppgifter som tas fram ur denna med ansiktsbilder och biometriska uppgifter som finns i det register som ska föras enligt 6 kap. 5 § och i passregistret enligt 35 § passlagen.

1 § Ett statligt identitetskort ska lämnas ut till sökanden personligen. Om ansökan har gjorts genom bud i enlighet med 3 kap. 4 § får det statliga identitetskortet lämnas ut till budet personligen.

2 § Om ett statligt identitetskort ska lämnas ut av en utfärdande myndighet utom riket, får myndigheten medge att det görs hos ett ombud för myndigheten.

3 § Innan det statliga identitetskortet lämnas ut är sökanden skyldig att på begäran styrka sin identitet med en statlig fysisk identitetshandling eller på något av de sätt som anges i föreskrifter om undantag vid ansökan som meddelats med stöd av 3 kap. 7 §. Om det statliga identitetskortet lämnas ut till ett bud ska både budets och sökandens identitet styrkas på något av dessa sätt.

Sökanden är även skyldig att på begäran lämna fingeravtryck och låta en bild i digitalt format tas av ansiktet för kontroll av om dessa motsvarar de fingeravtryck och den ansiktsbild som finns lagrade på det identitetskort som ska lämnas ut.

4 § Om ett statligt identitetskort tidigare har utfärdats för sökanden och det inte har förstörts, kommit bort eller makulerats, ska kortet ges in för makulering när det nya kortet lämnas ut.

5 kap. Återkallelse

1 § Ett statligt identitetskort ska återkallas om

1. det fanns hinder mot att utfärda identitetskortet vid tiden för utfärdandet och hindret fortfarande består,
2. någon väsentlig uppgift som framgår av identitetskortet är felaktig eller inte längre gäller,
3. någon annan än den som identitetskortet är utställt på förfogar över kortet, eller
4. identitetskortet är trasigt, utslitet eller obehörigen ändrat.

2 § Om ett statligt identitetskort återkallas enligt 1 § upphör även den statliga e-legitimationen att gälla.

Utan att det påverkar giltigheten av identitetskortet ska e-legitimationen återkallas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

En sådan återkallelse av e-legitimationen kan, om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna, begränsas till viss bestämd tid, dock högst sex månader. Återkallelsen ska hävas så snart de omständigheter som påkallat återkallelsen har upphört.

6 kap. Behandling av personuppgifter

Inledande bestämmelser

Förhållandet till annan reglering

1 § Detta kapitel kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Vid behandling av personuppgifter enligt detta kapitel gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av detta kapitel eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till kapitlet.

Personuppgiftsansvar

2 § Den myndighet som för register över statliga identitetskort och statliga e-legitimationer är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter i registret.

De utfärdande myndigheterna är personuppgiftsansvariga för den behandling av personuppgifter som respektive myndighet i övrigt utför i verksamheten med statliga identitetskort och statliga e-legitimationer.

Ändamål

3 § Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för den utfärdande myndighetens verksamhet för utfärdande av statligt identitetskort och statlig e-legitimation.

Personuppgifter som behandlas enligt första stycket får även behandlas

1. om det är nödvändigt för utfärdande av pass,
2. av Polismyndigheten om det är nödvändigt för gränskontroll,
3. av Polismyndigheten om det är nödvändigt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet,
4. om det är nödvändigt för att fullgöra uppgiftsutlämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning, och
5. för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Rätten att göra invändningar

4 § Artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning om rätten att göra invändningar gäller inte vid sådan behandling som är tillåten enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Register över identitetskort och e-legitimationer

Register som ska föras

5 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska med hjälp av automatiserad behandling föra register över statliga identitetskort och statliga e-legitimationer.

6 § Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får behandlas i registret endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det.

7 § Registret ska innehålla en kopia av vid ansökningstillfället tagen ansiktsbild eller inlämnat fotografi enligt 3 kap. 8–9 §§ och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa.

Registret får inte innehålla fingeravtryck eller de biometriska uppgifter som kan tas fram ur dessa.

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter registret ska eller får innehålla.

Sökbegränsningar

9 § Känsliga personuppgifter som avses i 6 § och uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden får inte användas som sökbegrepp i registret om inte annat följer av 10 § andra stycket.

10 § Ansiktsbilder och fotografier får inte användas som sökbegrepp om inte annat följer av andra stycket.

Vid ansökan om statligt identitetskort eller om pass får den ansiktsbild som tas eller det fotografi som lämnas in samt de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa användas som sökbegrepp vid sökning i registret om det är nödvändigt för att kontrollera om ansiktsbilden eller fotografiet motsvarar någon ansiktsbild som finns i registret.

Utlämnande av uppgift om identitetskorts giltighet

11 § Uppgift om giltigheten av ett statligt identitetskort får lämnas ut genom direktåtkomst.

Längsta tid som personuppgifter får behandlas

12 § Personuppgifter och handlingar i registret får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen, dock längst tio år efter utgången av det kalenderår då

1. giltighetstiden för ett identitetskort gått ut,
2. en ansökan om identitetskort avslagits, eller
3. en ansökan återkallats.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att personuppgifter och handlingar får behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål under längre tid än vad som anges i första stycket.

Tillfällig behandling av fingeravtryck, ansiktshalter och biometriska uppgifter i samband med utfärdandet

Behandling av fingeravtryck

13 § De fingeravtryck som tas vid ansökan och de biometriska uppgifter som kan tas fram ur dessa får behandlas under tiden ärendet med anledning av ansökan om ett statligt identitetskort pågår.

Sökbegränsning

14 § Fingeravtryck och biometriska uppgifter som kan tas fram ur dessa får inte användas som sökbegrepp.

Längsta tid som personuppgifterna tillfälligt får behandlas

15 § När en kontroll har genomförts vid ansökningstillfället enligt 3 kap. 11 eller 12 § ska de fingeravtryck och den ansiktshalter som då har tagits fram ur den handling som sökanden har lämnat över och de biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa omedelbart förstöras.

16 § När en kontroll har genomförts vid utlämnandet enligt 4 kap. 3 § andra stycket ska de fingeravtryck och den ansiktshalter som då har tagits och de biometriska uppgifter som tagits fram omedelbart förstöras.

17 § De fingeravtryck som tas vid ansökningstillfället och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa ska omedelbart förstöras när identitetskortet har lämnats ut eller ansökan har återkallats eller avslagits.

7 kap. Beslut

1 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

2 § Beslut enligt denna lag gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
 2. Genom lagen upphävs lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige.
 3. Vid tillämpningen av 3 kap. 6 § och 4 kap. 3 § första stycket ska med statlig fysisk identitetshalter jämställas nationellt identitetskort och identitetskort för folkbokförda i Sverige samt, om ansökan görs före den 1 januari 2023, svenskt körkort och SIS-märkt identitetskort.
 4. Vid tillämpningen av 4 kap. 4 § ska med statligt identitetskort jämställas nationellt identitetskort och identitetskort för folkbokförda i Sverige.
 5. Ärenden om utfärdande av identitetskort som har inletts hos passmyndighet eller Skatteverket före ikraftträdandet men som ännu inte har avgjorts handläggs enligt äldre föreskrifter.

6. Uppgifter och handlingar i registret över nationella identitetskort och databasen med uppgifter om identitetskort för folkbokförda i Sverige ska i och med ikraftträdandet föras över till registret över statliga identitetskort.

7. Skatteverket får behandla uppgifter och handlingar i databasen med uppgifter om identitetskort för folkbokförda i Sverige längst till och med den 30 juni 2022. Uppgifter och handlingar som avser ansökningar om identitetskort som avslutats hos Skatteverket under övergångstiden ska föras över till registret över statliga identitetskort.

8. Bestämmelserna om återkallelse gäller även nationella identitetskort och identitetskort för folkbokförda i Sverige som utfärdats av passmyndighet eller Skatteverket.

Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302)

Härigenom föreskrivs i fråga om passlagen (1978:302)

dels att 5–7 §§ och 12 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nio nya paragrafer, 6 c–6 h §§, 35–37 §§ och närmast före 6 f § och 35 § nya rubriker, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

En svensk medborgare får inte resa ut ur riket utan att medföra giltigt pass.

Första stycket gäller inte

1. mönstrat sjöfolk på fartyg under tjänstgöring ombord på fartyget eller fiskare under yrkesutövning,

2. medlem av besättning på luftfartyg under tjänstgöring ombord på luftfartyget, om han eller hon har flygcertifikat eller därmed jämförlig handling,

3. den som är medborgare även i en annan stat än Sverige och som medför legitimationshandling som gäller som pass och är utfärdad av en myndighet i den staten,

4. den som reser till någon av de stater mot vilka gränskontroll inte genomförs enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), eller

5. den som reser till en annan stat inom Europeiska unionen än en sådan stat som avses i 4 och som medför ett giltigt identitetskort *utfärdat av en passmyndighet*.

5. den som reser till en annan stat inom Europeiska unionen än en sådan stat som avses i 4 och som medför ett giltigt *statligt* identitetskort *med funktion som resehandling som avses i 1 kap. 2 § andra stycket lagen (20xx:xx) om statliga identitetshandlingar*.

En svensk medborgare ska vid inresa från en annan stat medföra giltigt pass. Detta gäller dock inte

1. om det svenska medborgarskapet kan styrkas på annat sätt, exempelvis genom uppvisande av ett giltigt identitetskort *utfärdat av en passmyndighet*, eller

1. om det svenska medborgarskapet kan styrkas på annat sätt, exempelvis genom uppvisande av ett giltigt *statligt* identitetskort *med funktion som resehandling som avses i 1 kap. 2 § andra stycket lagen om statliga identitetshandlingar*, eller

2. vid inresa från en stat mot vilken gränskontroll inte genomförs enligt kodexen om Schengengränserna.

Polismyndigheten ska övervaka att bestämmelserna i 5 § följs.

Den som enligt 5 § ska medföra pass ska på begäran

1. överlämna passet till en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant eller en tjänsteman vid Kustbevakningen, Tullverket eller Migrationsverket, och

2. låta en befattningshavare enligt 1 ta *passinnehavarens* fingeravtryck och en bild i digitalt format av hans eller hennes ansikte för kontroll av att dessa motsvarar de fingeravtryck och den ansiktsbild som finns sparade i passet.

Den som enligt 5 § i stället medför ett identitetskort utfärdat av en passmyndighet ska på begäran

1. överlämna identitetskortet till en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant eller en tjänsteman vid Kustbevakningen, Tullverket eller Migrationsverket, och

2. låta en befattningshavare enligt 1 ta en bild i digitalt format av hans eller hennes ansikte för kontroll av att denna motsvarar den ansiktsbild som finns sparad i identitetskortet.

När en kontroll enligt andra stycket 2 eller tredje stycket 2 har genomförts, ska fingeravtrycken och ansiktsbilden samt de biometriska data som då har tagits fram omedelbart förstöras.

Den som enligt 5 § ska medföra pass *eller statligt identitetskort med funktion som resehandling* ska på begäran

1. överlämna passet *eller identitetskortet* till en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant eller en tjänsteman vid Kustbevakningen, Tullverket eller Migrationsverket, och

2. låta en befattningshavare enligt 1 ta fingeravtryck och en bild i digitalt format av hans eller hennes ansikte för kontroll av att dessa motsvarar de fingeravtryck och den ansiktsbild som finns sparade i passet *eller identitetskortet*.

När en kontroll enligt andra stycket 2 har genomförts, ska fingeravtrycken och ansiktsbilden samt de biometriska *uppgifter* som då har tagits fram omedelbart förstöras.

6 §³

Passansökan görs hos en passmyndighet. Ansökan ska avges på heder och samvete eller under annan sådan försäkran. Sökanden är skyldig att inställa sig personligen.

Sökanden är skyldig att i samband med passansökan

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

² Senaste lydelse 2015:336.

³ Senaste lydelse 2009:387.

2. styrka sin identitet, sitt svenska medborgarskap och övriga personuppgifter.

(för bestämmelserna i tredje och fjärde styckena se 6 e och 6 h §§)

Identiteten ska styrkas med en statlig fysisk identitetshandling, dvs. ett pass eller ett statligt identitetskort enligt lagen (20xx:xx) om statliga identitetshandlingar.

6 a §⁴

Fingeravtrycken och ansiktsbilden enligt 6 § andra stycket 1 ska sparas i ett lagringsmedium i passet. Fingeravtrycken och de biometrisk data som tas fram ur dessa och ur ansiktsbilden ska omedelbart förstöras när passet har lämnats ut eller passansökan har återkallats eller avslagits.

Fingeravtrycken och ansiktsbilden som enligt 6 § andra stycket 1 kan tas vid ansökningstillfället ska sparas i ett lagringsmedium i passet.

Fingeravtrycken och de biometrisk uppgifter som tas fram ur dessa, får behandlas under tiden ärendet med anledning av passansökan pågår, men ska omedelbart förstöras när passet lämnas ut eller passansökan återkallas eller avslås.

6 b §⁵

Fingeravtrycken och ansiktsbilden enligt 6 § andra stycket 1 samt de biometrisk data som kan tas fram ur dessa får inte användas vid sökning med hjälp av automatiserad behandling.

Fingeravtrycken som tas vid ansökningstillfället och de biometrisk uppgifter som kan tas fram ur dessa får inte användas som sökbegrepp.

6 c §

Om en sökande styrker sin identitet med en identitetshandling som innehåller ett lagringsmedium där fingeravtryck eller ansiktsbild är sparade får passmyndigheten kontrollera att dessa motsvarar de fingeravtryck och den ansiktsbild som tas vid ansökningstillfället.

När en kontroll enligt första stycket har genomförts ska de fingeravtryck och den ansiktsbild som då har tagits fram ur den handling som sökanden har lämnat över och de biometrisk uppgifter som tagits fram ur dessa omedelbart förstöras.

⁴ Senaste lydelse 2009:387.

⁵ Senaste lydelse 2009:387.

6 d §

Passmyndigheten får, under de förutsättningar som anges i 37 § andra stycket och 6 kap. 10 § andra stycket lagen (20xx:xx) om statliga identitetshandlingar, jämföra den ansiktsbild som tas vid ansöknings-tillfället och de biometriska uppgifter som tas fram ur denna med ansiktsbilder och biometriska uppgifter som finns i passregistret enligt 35 § och i det register som ska föras enligt 6 kap. 5 § lagen om statliga identitetshandlingar.

(6 § tredje stycket)

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att lämna fingeravtryck *när det gäller* barn under tolv år och personer som av fysiska skäl är permanent förhindrade att lämna fingeravtryck. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också, när det gäller särskilt pass, meddela föreskrifter om att sökanden är skyldig att *i samband med* passansökan ge in fotografier och om undantag från skyldigheterna i första stycket tredje meningen och i andra stycket 1.

6 e §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten *enligt 6 § andra stycket 1* att lämna fingeravtryck *för* barn under tolv år och *för* personer som av fysiska skäl är permanent förhindrade att lämna fingeravtryck *samt från skyldigheten enligt 6 § tredje stycket* att *styrka identiteten med en statlig fysisk identitetshandling för sökande som inte har en sådan handling.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också, när det gäller särskilt pass, meddela föreskrifter om att sökanden är skyldig att *vid* passansökan ge in fotografier och om undantag från skyldigheterna i 6 § första stycket tredje meningen och i andra stycket 1 *om personlig inställelse, ansiktsbilder och fingeravtryck.*

Utlämnande

6 f §

Ett pass ska så snart som möjligt efter utfärdandet lämnas ut till sökanden personligen.

När pass ska lämnas ut av passmyndighet utom riket, kan myndigheten medge att det sker hos ombud för myndigheten.

6 g §

Innan passet lämnas ut är sökanden skyldig att på begäran styrka sin identitet med en statlig fysisk identitetshandling eller på något av de sätt som anges i föreskrifter om undantag vid ansökan som meddelats med stöd av 6 e § första stycket.

Sökanden är även skyldig att på begäran lämna fingeravtryck och låta en bild i digitalt format tas av ansiktet för kontroll av om dessa motsvarar de fingeravtryck och den ansiktsbild som finns lagrade i det pass som ska lämnas ut.

När en kontroll enligt andra stycket har genomförts ska de fingeravtryck och den ansiktsbild som då har tagits och de biometriskas uppgifter som tagits fram omedelbart förstöras.

(6 § fjärde stycket)

Om det tidigare har utfärdats ett pass för sökanden och detta inte har förstörts, förkommit eller makulerats, ska passet ges in i samband med att ansökan görs, om det inte finns särskilda skäl mot det.

6 h §

Om ett pass tidigare har utfärdats för sökanden och det inte har förstörts, kommit bort eller makulerats, ska passet ges in för makulering när det nya passet lämnas ut.

7 §⁶

Passansökan ska avslås, om

1. *bestämmelserna i 6 § inte har iakttagits och sökanden inte har följt uppmaningen att avhjälpa bristen,*

2. *ansökan avser pass för barn under arton år och barnets vårdnadshavare inte har lämnat medgivande och det inte finns synnerliga skäl att ändå utfärda pass,*

3. *sökanden är anhållen, häktad eller underkastad övervakning enligt 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken eller reseförbud eller anmälningsskyldighet enligt 25 kap. 1 § samma balk,*

4. *sökanden är föremål för ett beslut om övervakningsåtgärder enligt 2 kap. 1 § lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut*

1. *det som anges om ansökningsförfarandet i denna lag eller i föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen inte har iakttagits och sökanden inte har följt uppmaningen att avhjälpa bristen,*

om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen och åklagare inte har lämnat medgivande,

5. sökanden är föremål för en uppföljningsförklaring som avser en övervakningsåtgärd enligt 3 kap. 3 § 3–5 lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen och åklagare inte har lämnat medgivande,

6. sökanden är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet,

7. sökanden genom en dom som har fått laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

8. sökanden avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och sökanden inte har villkorligt frigivits,

9. sökanden genomgår slutna ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,

10. sökanden genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, eller

11. sökanden enligt 2 kap. 12 § eller 6 kap. 6 § konkurslagen (1987:672) är ålagd att lämna ifrån sig sitt pass eller förbud att utfärda pass för sökanden har meddelats enligt samma bestämmelser.

12 §⁷

Passmyndigheten *skall* återkalla gällande pass, om

1. *passinnehavaren har förlorat eller efter ansökan har befriats från sitt svenska medborgarskap,*

2. passet avser barn under arton år och barnets vårdnadshavare eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att passet *skall* återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse,

3. passinnehavare, som är efterlyst och *skall* omhändertas omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas,

4. passinnehavaren genom en dom som har vunnit laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta, att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

Passmyndigheten *ska* återkalla gällande pass, om

1. *någon väsentlig uppgift som framgår av passet är felaktig eller inte längre gäller,*

2. passet avser barn under arton år och barnets vårdnadshavare eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att passet *ska* återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse,

3. passinnehavare, som är efterlyst och *ska* omhändertas omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas,

⁷ Senaste lydelse 2006:434.

5. passinnehavaren avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och innehavaren inte har villkorligt frigivits,

6. passinnehavaren genomgår slutna ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,

7. passinnehavaren genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,

8. hinder mot bifall till passansökan enligt 7 § förelåg vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består, eller

9. annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet.

Särskilt pass *skall* dessutom återkallas, när de skäl som har föranlett passets utfärdande inte längre finns.

Vad som sägs i första stycket 2 *skall* inte gälla i det fall pass utfärdats utan vårdnadshavares medgivande enligt 11 § andra stycket.

Särskilt pass *ska* dessutom återkallas, när de skäl som har föranlett passets utfärdande inte längre finns.

Vad som sägs i första stycket 2 *ska* inte gälla i det fall pass utfärdats utan vårdnadshavares medgivande enligt 11 § andra stycket.

Register

35 §

Den passmyndighet som regeringen bestämmer ska med hjälp av automatiserad behandling föra ett passregister och ett register med uppgifter som avses i 20 § 1 och 3.

36 §

Passregistret ska innehålla en kopia av vid ansökningstillfället tagen ansiktsbild eller inlämnat fotografi enligt 6 § andra stycket 1 eller föreskrifter som meddelats med stöd av 6 e § andra stycket och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa.

Registret får inte innehålla fingeravtryck eller biometriska uppgifter som kan tas fram ur dessa.

37 §

Ansiktsbilder och fotografier enligt 6 § andra stycket 1 och 36 § första stycket samt biometriska uppgifter som tas fram ur dessa får inte användas som sökbegrepp om inte annat följer av andra stycket.

Vid ansökan om pass och om statligt identitetskort enligt lagen (20xx:xx) om statliga identitets-

handlingar får den ansiktsbild som tas eller det fotografi som lämnas in samt de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa användas som sökbegrepp vid sökning i registret om det är nödvändigt för att kontrollera om ansiktsbilden eller fotografiet motsvarar någon ansiktsbild som finns i registret.

Bilaga 2

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
 2. Vid tillämpningen av 5 § andra stycket 5 och tredje stycket 1 samt 5 a § andra stycket ska med statligt identitetskort jämföras nationellt identitetskort. Om den handling som medförs enligt 5 a § andra stycket är ett nationellt identitetskort gäller inte skyldigheten att låta befattningshavaren ta fingeravtryck.
 3. Vid tillämpningen av 6 § tredje stycket och 6 g § första stycket ska med statlig fysisk identitetshandling jämföras nationellt identitetskort och identitetskort för folkbokförda i Sverige samt, om ansökan görs före den 1 januari 2023, svenskt körkort och SIS-märkt identitetskort.
 4. Bestämmelserna om återkallelse och makulering gäller även pass som utfärdats före ikraftträdandet.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

1 §

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

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

2. förande av eller uttag ur sjömansregistret.

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

Förslag till lag om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 7 § och 8 kap. 1 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

7 §

En verksamhetsutövare ska identifiera kunden och kontrollera kundens identitet genom identitetshandlingar eller registerutdrag eller genom andra uppgifter och handlingar från en oberoende och tillförlitlig källa.

Om kunden företräds av en person som uppger sig handla på kundens vägnar, ska verksamhetsutövaren kontrollera den personens identitet och behörighet att företräda kunden.

En person som är personligen närvarande vid kontroll enligt första eller andra styckena, och som är svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige, ska styrka sin identitet med ett pass enligt passlagen (1978:302), ett statligt identitetskort enligt lagen (20xx:xx) om statliga identitetshandlingar eller, om det bedöms lämpligt, en statlig e-legitimation enligt samma lag.

8 kap.

1 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag för vissa speltjänster från tillämpning av lagen eller bestämmelser i den,

2. innehållet i och omfattningen av den allmänna riskbedömningen enligt 2 kap. 1 § och om faktorer som kan tyda på låg eller hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism,

3. undantag från kravet på dokumenterade riskbedömningar enligt 2 kap. 2 §,

4. riskklassificering av kunder enligt 2 kap. 3 §, inbegripet faktorer som kan tyda på låg eller hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism,

5. innehållet i och omfattningen av interna och gemensamma rutiner enligt 2 kap. 8 och 9 §§,

6. innehållet i rutiner för lämplighetsprövning enligt 2 kap. 13 §,

7. dokumentation av genomförda utbildningar och vilken information och utbildning som ska tillhandahållas anställda enligt 2 kap. 14 §,

8. nödvändiga åtgärder och rutiner för att skydda anställda och andra företrädare enligt 2 kap. 15 §,

9. åtgärder för identitetskontroll enligt 3 kap. 7 och 8 §§,

9. åtgärder för identitetskontroll enligt 3 kap. 7 och 8 §§, *med undantag för de situationer som avses i 3 kap. 7 § tredje stycket,*

10. vad som avses med förenklade åtgärder för kundkännedom och i vilka situationer som förenklade åtgärder är tillåtna enligt 3 kap. 15 §,

11. vad som avses med skärpta åtgärder för kundkännedom och i vilka situationer som skärpta åtgärder ska vidtas enligt 3 kap. 16 och 17 §§,

12. hur rapportering till Polismyndigheten ska göras enligt 4 kap. 3 §,

13. hur uppgifter ska lämnas till Polismyndigheten enligt 4 kap. 6 §,

14. system för uppgiftslämning enligt 4 kap. 7 §,

15. bevarande av handlingar och uppgifter enligt 5 kap. 3 §,

16. förutsättningarna för förlängt bevarande av handlingar och uppgifter enligt 5 kap. 4 §,

17. innehållet i och omfattningen av rutiner för intern kontroll och modellriskhantering enligt 6 kap. 1 §,

18. kriterierna för när funktioner som avses i 6 kap. 2 § första stycket ska inrättas samt de krav som ska gälla i fråga om funktionernas organisation, befogenheter och oberoende,

19. organisation, kompetens, befogenheter, funktion och oberoende för den centrala kontaktpunkten enligt 6 kap. 3 §,

20. det särskilda rapporteringssystemet enligt 6 kap. 4 §, och

21. skyldighet för verksamhetsutövare som avses i 1 kap. 2 § första stycket 1–12 att periodiskt eller på begäran lämna uppgifter om sin verksamhet, sina kunder och andra förhållanden som är nödvändiga för att tillsynsmyndigheter ska kunna bedöma den risk som kan förknippas med de verksamhetsutövare som står under tillsyn.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

2. Vid tillämpningen av 3 kap. 7 § tredje stycket ska med en statlig fysisk identitetshandling jämföras nationellt identitetskort och identitetskort för folkbokförda i Sverige.

Remissinstanser som har yttrat sig

Barnombudsmannen, Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, DNV GL Business Assurance AB, E-hälsomyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Enköpings kommun, Fagersta kommun, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansiell ID-teknik BID AB, Finansinspektionen, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Stockholm, Huddinge kommun, Inera AB, Integritetsskyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen), Internetstiftelsen, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Konkurrentverket, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Lunds universitet, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Malmö kommun, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Pensionsmyndigheten, Polisförbundet, Polismyndigheten, PostNord AB, Post- och telestyrelsen, Region Stockholm (tidigare Stockholms läns landsting), Region Örebro län (tidigare Örebro läns landsting), Revisorsinspektionen, Riksarkivet, Riksbanken, Riksdagens ombudsmän, Riksgäldskontoret, Skatteverket, Socialstyrelsen, Sparbankernas Riksförbund, Spelinspektionen, Statens servicecenter, Stockholms kommun, Svenska Bankföreningen, Svenska institutet för standarder, Svensk Handel, Sveriges advokatsamfund, Sveriges ambassad i Bangkok, Sveriges ambassad i Berlin, Sveriges ambassad i Bern, Sveriges ambassad i Canberra, Sveriges ambassad i Haag, Sveriges ambassad i London, Sveriges ambassad i Madrid, Sveriges ambassad i Paris, Sveriges ambassad i Washington, Sveriges generalkonsulat i Hongkong, Sveriges generalkonsulat i New York, Sveriges Kommuner och Regioner (tidigare Sveriges Kommuner och Landsting), Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Säkerhetspolisen, Transportstyrelsen, Tullverket, Umeå kommun, Verisec AB, Västra Götalandsregionen (tidigare Västra Götalands läns landsting) och Åklagarmyndigheten.

Övriga som har yttrat sig

Avanza Bank AB, Ayoy AB, Elöverkänsligas Riksförbund, Finansbolagens förening, Finansförbundet, Försvarets radioanstalt, Nordnet Bank AB, Riksföreningen JAG, Synskadades Riksförbund, Trustly Group AB, Universitets- och högskolerådet och ett antal privatpersoner.

Remissinstanser som inte har svarat eller som har angett att de avstår från att yttra sig

AB Svenska Pass, Borgholms kommun, Eksjö kommun, Fackförbundet ST, Falkenbergs kommun, Forshaga kommun, Företagarna, Getswish AB, Göteborgs kommun, Härnösands kommun, Härjedalens kommun, Kalix kommun, Katrineholms kommun, Lunds kommun, Oxelösunds kommun, Region Norrbotten (tidigare Norrbottens läns landsting), Region Skåne (tidigare Skåne läns landsting), Ronneby kommun, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Sandvikens kommun, Seko – Service- och kommunikationsfacket, Stenungssunds kommun, Strängnäs kommun,

Bilaga 3

Strömstads kommun, Sunne kommun, Svenskt Näringsliv, Sveriges konsumenter, Swedish FinTech Association, Telia Sverige AB, Timrå kommun, Trelleborgs kommun, Uddevalla kommun, Vetlanda kommun, Västerås kommun och Åre kommun.

Sammanfattning av promemorian

Passdatalag – en ny lag som kompletterar

EU:s dataskyddsförordning (Ds 2019:5)

Pass och personuppgifter

Alla svenska medborgare har som huvudregel rätt att få ett pass. Ett giltigt pass är i princip en förutsättning för att få resa ut ur landet.

Varje år ansöker över en och en halv miljon svenskar om pass. Passärenden handläggs av passmyndigheter. Polismyndigheten är passmyndighet inom landet medan vissa ambassader och konsulat fungerar som passmyndigheter i utlandet. Vissa kategorier av pass, diplomatpass och tjänstepass, utfärdas av Utrikesdepartementet.

När en person ansöker om pass samlar myndigheterna in viss information. Det handlar om namn och personnummer men också om ansiktsbild, fingeravtryck och andra uppgifter. Flera av dessa uppgifter sparas i Polismyndighetens passregister. Detta innehåller data om en stor del av befolkningen och utgör en viktig källa till information både i passverksamheten och i andra sammanhang.

Problemet med dagens regelverk

På många områden finns det särskilda registerförfattningar som preciserar hur myndigheter får behandla personuppgifter i en viss verksamhet. Det kan handla om vilka register som ska finnas, hur olika uppgifter får användas och hur länge information får bevaras.

För passverksamheten finns det inte någon registerförfattning. Passlagstiftningen i sig innehåller bara några få bestämmelser som handlar om hur personuppgifter får behandlas. Det framgår att det ska finnas ett passregister men det sägs ingenting om vad det får innehålla, hur informationen i registret får användas eller hur länge den får bevaras. Även i övrigt saknas det närmare bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas inom passverksamheten.

Avsaknaden av närmare bestämmelser har kritiserats av Lagrådet och är problematisk både från ett integritetsperspektiv och från ett verksamhetsperspektiv. Både den enskilde och myndigheterna kan uppfatta det som oklart vilka personuppgifter som över huvud taget får samlas in, vilka uppgifter som får sparas i passregistret, vilka sökningar som får göras, på vilka sätt uppgifter får lämnas ut och hur länge uppgifter får bevaras. Det kan också framstå som oklart hur den information som finns i passverksamheten får användas. Är det t.ex. tillåtet att använda ett passfotografi för att utreda ett brott?

Regelverket har utretts tidigare

Frågan om en särskild registerförfattning för passverksamheten har utretts tidigare. I promemorian Passdatalag (Ds 2015:44) föreslogs en passdatalag

som skulle reglera behandlingen av personuppgifter i passverksamheten. På grund av den stora dataskyddsreform som beslutades inom EU under våren 2016 har förslagen i promemorian emellertid inte kunnat genomföras. Nya analyser och bedömningar har krävts och saken utreds därför på nytt i denna promemoria.

Nu gäller dataskyddsförordningen

Dataskyddsreformen består av två nya regelverk. Det första är en allmän dataskyddsförordning, som i vardagligt tal brukar kallas för GDPR (eng. General Data Protection Regulation). Det andra är ett direktiv som gäller när vissa myndigheter behandlar personuppgifter i syfte att bekämpa eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Den behandling av personuppgifter som passmyndigheterna och Utrikesdepartementet utför i passverksamheten syftar inte till att bekämpa eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Direktivet är därför inte tillämpligt. I stället gäller dataskyddsförordningen.

Dataskyddsförordningen är bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Den innehåller grundläggande principer som gäller vid all behandling av personuppgifter. Den innehåller också en rad bestämmelser om den registrerades rättigheter och om skyldigheter för den som behandlar personuppgifter. Passmyndigheterna och Utrikesdepartementet ska följa dataskyddsförordningen när de behandlar personuppgifter i passverksamheten.

En kompletterande lag föreslås

Dataskyddsförordningen gäller generellt för olika samhällssektorer och är inte anpassad särskilt för passverksamheten. I vissa avseenden förutsätter eller tillåter förordningen att medlemsstaterna inför kompletterande bestämmelser i nationell rätt. Det finns därför ett utrymme för nationella bestämmelser som preciserar förordningen. Det finns också ett utrymme för vissa undantag från förordningen.

För att förtydliga vad som gäller när personuppgifter behandlas i passverksamheten föreslås en särskild registerförfattning i form av en passdatalag. Lagen ska komplettera dataskyddsförordningen och bidra till att myndigheterna kan behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt samtidigt som människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks. Det föreslås att bl.a. följande ska gälla:

- Personuppgifter ska få samlas in bara om det är nödvändigt för handläggning av passärenden. Personuppgifter som har samlats in för detta ändamål ska dock få användas även för vissa andra ändamål, t.ex. gränskontroll och brottsbekämpning.
- Passmyndigheterna och Utrikesdepartementet ska ansvara för den behandling av personuppgifter som respektive myndighet utför. Polismyndigheten ska ansvara för passregistret.

- Den interna tillgången till personuppgifter inom myndigheterna ska begränsas till det som varje anställd behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.
- Passregistret ska bara få innehålla uppgifter om personer som är eller har varit parter i passärenden. Bara vissa uppgifter, som räknas upp i lagen, ska få registreras. Uppgifter och handlingar i passregistret ska i princip raderas efter tio år.
- Känsliga personuppgifter ska som huvudregel få behandlas bara om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen.
- Vissa typer av sökningar och sökbegrepp ska vara förbjudna. Den ansiktsbild som tas i samband med en passansökan ska dock kunna jämföras biometriskt med bilderna i passregistret. Vissa biometriska uppgifter ska därför få lagras i passregistret.
- De fingeravtryck som lämnas i samband med en passansökan ska liksom i dag omedelbart förstöras när passet har lämnats ut.
- Personuppgifter ska få lämnas ut elektroniskt bara efter en särskild prövning. Vissa möjligheter till direktåtkomst ska finnas.

Lagen ska enligt förslaget kompletteras av en passdataförordning med vissa verkställighetsföreskrifter och bemyndiganden m.m. För att säkerställa att det finns ett sekretesskydd för biometriska uppgifter föreslås även en ändring i sekretesslagstiftningen.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2020.

Konsekvenserna av den nya lagen

Den nya lagen bedöms leda till ett starkare skydd för den enskildes personliga integritet. Lagen preciserar dataskyddsförordningen och förtydligar hur personuppgifter får behandlas i passverksamheten. I flera avseenden föreslås ett starkare integritetsskydd än vad dataskyddsförordningen kräver. En särskild registerförfattning med tydliga bestämmelser skapar också goda förutsättningar för tillsyn.

Förslagen bedöms även bidra till att motverka brottslighet och missbruk av identitetshandlingar. Den nya lagen säkerställer att personuppgifter i passverksamheten kan användas för att bekämpa brott. Möjligheten att på teknisk väg jämföra ansiktsbilder vid en passansökan motverkar att pass utfärdas på felaktiga grunder.

För de myndigheter som handlägger passärenden bedöms lagen bidra till en effektiv verksamhet, med tydliga förutsättningar för behandlingen av personuppgifter. De kostnader som förslagen kan ge upphov till ryms inom myndigheternas befintliga anslag.

Promemorians lagförslag

Förslag till passdatalag

Härigenom föreskrivs följande.

Syftet med lagen

1 § Syftet med denna lag är att personuppgifter ska kunna behandlas på ett ändamålsenligt sätt i passverksamheten, samtidigt som människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Ord och uttryck i lagen

2 § Med passverksamhet avses i denna lag verksamhet enligt passlagen (1978:302). Övriga ord och uttryck som används i lagen har samma betydelse som i passlagen.

Lagens tillämpningsområde

3 § Denna lag gäller när passmyndigheterna och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) behandlar personuppgifter i passverksamheten.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Förhållandet till annan reglering

4 § Denna lag innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

5 § Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Personuppgiftsansvar

6 § Passmyndigheterna och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) är personuppgiftsansvariga för den behandling av personuppgifter som respektive myndighet utför.

Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter i passregistret och passstillståndsregistret.

Ändamålen med behandlingen

7 § Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för handläggning av ärenden om pass.

8 § Personuppgifter som behandlas enligt 7 § får även behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i Polismyndighetens verksamhet för gränskontroll.

9 § Personuppgifter som behandlas enligt 7 § får även behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i Polismyndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

10 § Personuppgifter som behandlas enligt 7 § får även behandlas om det är nödvändigt för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

11 § Personuppgifter som behandlas enligt 7 § får även behandlas för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Rätten att göra invändningar

12 § Artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning om rätten att göra invändningar gäller inte vid sådan behandling som är tillåten enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Säkerhetsåtgärder

13 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. närmare föreskrifter om tillgången till personuppgifter, och
2. ytterligare föreskrifter om säkerhetsåtgärder till skydd för personuppgifter.

Register i passverksamheten

14 § Polismyndigheten ska med hjälp av automatiserad behandling föra ett passregister och ett passtillståndsregister.

15 § Passregistret får endast innehålla uppgifter om en person som är eller har varit part i ett ärende om pass. Passregistret får i fråga om en sådan person endast innehålla följande uppgifter:

1. namn,
2. person- eller samordningsnummer,
3. medborgarskap,
4. födelseort,
5. kön,
6. längd,
7. ansiktsbilder som har tagits vid passansökningar,
8. biometrisk uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilderna,
9. namnteckningar som har lämnats vid passansökningar,
10. uppgifter i handlingar som har kommit in eller upprättats, och

11. uppgifter om pass och om handläggningen av ärenden om pass.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas med stöd av första stycket.

16 § Passtillståndsregistret får endast innehålla de uppgifter som är nödvändiga för att man ska kunna avgöra om det krävs passtillstånd för en person enligt 20 § 1 eller 3 passlagen (1978:302).

Behandling av känsliga personuppgifter

17 § Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får behandlas endast om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen.

Känsliga personuppgifter får dock behandlas i följande fall:

1. i passregistret när det är tillåtet enligt 15 §,
2. i passtillståndsregistret när det är tillåtet enligt 16 §, och
3. vid sökning som är tillåten enligt 19 § andra stycket.

Sökbegränsningar

18 § Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller sådana personuppgifter om lagöverträdelse som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning.

19 § Det är förbjudet att använda fingeravtryck och ansiktsbilder samt biometriska uppgifter som har tagits fram ur fingeravtryck och ansiktsbilder som sökbegrepp.

Trots förbudet får den ansiktsbild som tas vid en passansökan och de biometriska uppgifter som tas fram ur ansiktsbilden användas vid sökning i passregistret, för att kontrollera sökandens identitet och innehav av pass i samband med passansökan.

20 § Sökförbuden i 18 § och 19 § första stycket gäller även vid sökningar i passregistret och passtillståndsregistret för andra ändamål än handläggning av ärenden om pass.

Uppgiftsskyldighet

21 § En passmyndighet eller Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) har vid direktåtkomst enligt 25 § första stycket rätt att ta del av personuppgifter som en annan passmyndighet eller Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) behandlar.

Säkerhetspolisen har vid direktåtkomst enligt 25 § andra stycket rätt att ta del av personuppgifter som behandlas i passregistret.

22 § Polismyndigheten ska på begäran lämna ut ett fotografi av en enskild från passregistret till Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, en svensk ambassad, ett svenskt lönat konsulat, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Tullverket, Skatteverket eller Kronofogdemyndigheten.

23 § Personuppgifter får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt.

Elektroniskt utlämnande genom direktåtkomst är tillåtet bara i den utsträckning som anges i 24 och 25 §§.

24 § Uppgift om ett pass giltighet får lämnas ut genom direktåtkomst.

25 § Passmyndigheterna och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får medge varandra direktåtkomst till personuppgifter.

Säkerhetspolisen får medges direktåtkomst till personuppgifter i passregistret. I sådant fall gäller sökförbuden i 18 § och 19 § första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om begränsningar av möjligheten att medge direktåtkomst enligt första och andra styckena.

Bevarande och gallring

26 § Uppgifter och handlingar i passregistret ska gallras senast tio år efter utgången av det kalenderår då det ärende som uppgifterna eller handlingarna hänför sig till avslutades.

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

1. att uppgifter och handlingar får bevaras för arkivändamål av allmänt intresse eller vetenskapliga, statistiska eller historiska ändamål under längre tid än vad som anges i första stycket, och

2. avskiljande och begränsningar av åtkomsten till uppgifter och handlingar som bevaras för sådana ändamål som anges i 1.

27 § De fingeravtryck som tas vid en passansökan och de biometriska uppgifter som tas fram ur fingeravtrycken ska omedelbart förstöras när passet har lämnats ut eller passansökan har återkallats eller avslagits.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302)

Härigenom föreskrivs i fråga om passlagen (1978:302)¹

dels att 6 b § ska upphöra att gälla,

dels att 5 a och 6 a §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*5 a §²

Polismyndigheten ska övervaka att bestämmelserna i 5 § följs.

Den som enligt 5 § ska medföra pass ska på begäran

1. överlämna passet till en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant eller en tjänsteman vid Kustbevakningen, Tullverket eller Migrationsverket, och

2. låta en befattningshavare enligt 1 ta passinnehavarens fingeravtryck och en bild i digitalt format av hans eller hennes ansikte för kontroll av att dessa motsvarar de fingeravtryck och den ansiktsbild som finns sparade i passet.

Den som enligt 5 § i stället medför ett identitetskort utfärdat av en passmyndighet ska på begäran

1. överlämna identitetskortet till en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant eller en tjänsteman vid Kustbevakningen, Tullverket eller Migrationsverket, och

2. låta en befattningshavare enligt 1 ta en bild i digitalt format av hans eller hennes ansikte för kontroll av att denna motsvarar den ansiktsbild som finns sparad i identitetskortet.

När en kontroll enligt andra stycket 2 eller tredje stycket 2 har genomförts, ska fingeravtrycken och ansiktsbilden samt de biometrisk data som då har tagits fram omedelbart förstöras.

När en kontroll enligt andra stycket 2 eller tredje stycket 2 har genomförts, ska fingeravtrycken och ansiktsbilden samt de biometrisk uppgifter som då har tagits fram omedelbart förstöras.

6 a §³

Fingeravtrycken och ansiktsbilden enligt 6 § andra stycket 1 ska sparas i ett lagringsmedium i passet.

Fingeravtrycken och de biometrisk data som tas fram ur dessa och ur ansiktsbilden ska omedelbart förstöras när passet har lämnats ut eller passansökan har återkallats eller avslagits.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

¹ Senaste lydelse av 6 b § 2009:387.

² Senaste lydelse 2015:336.

³ Senaste lydelse 2009:387.

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

Bilaga 5

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

1 §

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

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

2. förande av eller uttag ur sjömansregistret.

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

Förteckning över remissinstanserna

Remissinstanser som har yttrat sig

Ekobrottsmyndigheten, Försvarmakten, Förvaltningsrätten i Stockholm, Integritetsskyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen), Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Lunds universitet, Migrationsverket, Myndigheten för digital förvaltning, Polismyndigheten, Region Norrbotten (tidigare Norrbottens läns landsting), Region Örebro län (tidigare Örebro läns landsting), Riksarkivet, Riksdagens ombudsmän, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Sveriges advokatsamfund, Sveriges ambassad i Bangkok, Sveriges ambassad i Berlin, Sveriges ambassad i Bern, Sveriges ambassad i Canberra, Sveriges ambassad i Haag, Sveriges ambassad i London, Sveriges ambassad i Madrid, Sveriges ambassad i Paris, Sveriges ambassad i Washington, Sveriges generalkonsulat i Hongkong, Sveriges generalkonsulat i New York, Sveriges Kommuner och Regioner (tidigare Sveriges Kommuner och Landsting), Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Remissinstanser som inte har svarat

AB Svenska Pass och Region Skåne (tidigare Skåne läns landsting).

Sammanfattning av betänkandet Biometri – för en effektivare brottsbekämpning (SOU 2023:32) i relevanta delar

Bakgrund

Möjligheten att identifiera personer med hjälp av biometri har utvecklats mycket snabbt på senare tid. Det gäller inte minst teknik för avancerad ansiktsgenkänning, men det finns numera också väl fungerande algoritmer för jämförelser av t.ex. ögon, blodkärl och röst.

Genom att lagra dna-profiler, fingeravtryck, ansiktusbilder, röstupptagningar och liknande om misstänkta och dömda i polisens register ökar möjligheterna att identifiera den som har begått ett brott. Behovet av detta är stort och har ökat över tid. Det beror inte minst på den ökade gängkriminaliteten, eftersom brott som begås inom ramen för kriminella nätverk ofta är svåra att utreda då brottsoffer och vittnen är rädda för att medverka i utredningen. Dna, fingeravtryck, ansiktusbilder, röstupptagningar och andra biometriska underlag är då många gånger ett användbart och kraftfullt verktyg för att identifiera den som begått ett brott.

Bestämmelser om upptagning av biometriska underlag inom ramen för en förundersökning finns i rättegångsbalken och i förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. (fingeravtrycksförordningen). Bestämmelser om personuppgiftsbehandlingen finns i brottsdatalagen (2018:1177) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag). Det är tydligt att dessa bestämmelser inte fullt ut är anpassade till dagens förhållanden. Regelverket är också komplext och svåröverskådligt. Utredningen har därför fått i uppdrag att se över regelverket för insamling, lagring och användning av biometriska underlag och uppgifter i brottsbekämpningen i syfte att förbättra möjligheterna att klara upp brott med hjälp av biometri.

Uppdraget

Vårt uppdrag har sammanfattningsvis varit att lämna förslag som bidrar till att fler gärningsmän ska kunna identifieras med hjälp av biometri. Förslagen ska leda till att biometriska underlag och uppgifter kan samlas in och registreras på ett mer enhetligt, heltäckande och ändamålsenligt sätt än vad som är möjligt i dag. I syfte att i ökad utsträckning kunna identifiera okända gärningsmän har vårt uppdrag också innefattat att ta ställning till, dels om polisen ska kunna använda ansiktusbilder och fingeravtryck från brottsutredningar för att söka i andra myndighetsregister än sådana som förs i brottsbekämpande syfte, dels om och i så fall under vilka förutsättningar dna-spår från brottsutredningar ska kunna jämföras med uppgifter i dna-baserade släktforskningsdatabaser. Uppdraget har också omfattat att beskriva hur de förslag vi lämnar påverkar andra myndigheter som har till uppgift att utreda brott eller att medverka i sådana utredningar och ta ställning till om våra förslag innebär att det krävs följdåtgärder med hänsyn till dessa myndigheters behov.

Vårt uppdrag har inneburit att vi noga ska väga behovet av en effektiv brottsbekämpning mot den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter och då i synnerhet rätten till personlig integritet.

[...]

Passregistret och Migrationsverkets register ska kunna användas för biometriska jämförelser vid allvarliga brott

Vi föreslår att Polismyndigheten, genom Nationellt forensiskt centrum (NFC), i vissa fall ska få använda sig av automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck av oidentifierade misstänkta gärningsmän med motsvarande uppgifter i passregistret och Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Metoden innebär att ansiktsbilder och fingeravtryck som finns i registren jämförs bietriskt med motsvarande spår från en misstänkt gärningsman med hjälp av automatiserad teknik när sådana spår kommit fram i utredningen. Sådana jämförelser ska endast vara tillåtna vid en förundersökning om viss allvarlig brottslighet och under snäva förutsättningar. För att en jämförelse ska få ske krävs således att det finns särskild anledning att anta att det är gärningsmannen som har avsatt fingeravtrycken eller förekommer på spårbilden. Detta innebär att en jämförelse inte får ske för att t.ex. söka efter en okänd målsägande eller ett vittne. Vidare krävs att jämförelsen är av synnerlig vikt för att utreda brottet och att det är uppenbart att syftet med åtgärden inte kan uppnås med någon mindre ingripande åtgärd. De krav som ställs upp innebär alltså att en jämförelse ska göras med restriktivitet och endast när det är absolut nödvändigt.

Av regleringen ska det uttryckligen framgå att en jämförelse inte får omfatta uppgifter om registrerade personer som inte har fyllt 15 år. Sökunderlaget ska även begränsas utifrån vad som är känt om gärningsmannen, t.ex. utifrån ålder och kön, för att på så sätt minska antalet registrerade som berörs av jämförelserna. Att personuppgiftsbehandlingen ska begränsas på detta sätt följer redan av dataskyddsregelverket.

En användning av biometriska jämförelser i registren kan förväntas leda till att fler gärningsmän kan identifieras och lagföras. Den restriktiva användning som vi föreslår motiveras av att passregistret och Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier inte förs för brottsbekämpande ändamål och att metoden kommer att förutsätta att känsliga personuppgifter i form av biometriska uppgifter om ansiktsbilder och fingeravtryck behandlas om ett mycket stort antal personer. Genom att endast tillåta jämförelser vid allvarliga brott och när det inte finns andra sätt att komma framåt i utredningen uppnås en balans mellan behovet av en effektiv brottsbekämpning och intresset av att skydda den personliga integriteten.

En ny ändamålsbestämmelse tas in i polisens brottsdatalog som anger att NFC får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att utföra jämförelser i passregistret och Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Av ändamålsbestämmelsen följer att sådana

jämförelser får göras på begäran av den egna myndigheten eller av Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket eller Kustbevakningen. De bestämmelser som anger under vilka förutsättningar som passregistret och Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier får användas för biometriska jämförelser tas in i ett nytt kapitel om behandling av personuppgifter för forensiska ändamål i polisens brottsdatalog. Ett undantag från sökförbudet införs som anger att NFC får utföra sökningar i registren i syfte att få fram ett urval av personer baserat på biometriska uppgifter.

Vissa ändringar görs också i passlagen (1978:302) och utlänningsdatalogen (2016:27). Ändringarna i passlagen innebär dels att biometriska uppgifter som tas fram ur en ansiktsbild som tagits vid en passansökan får behandlas i passregistret om det behövs för att göra en jämförelse med stöd av de bestämmelser som vi föreslår i polisens brottsdatalog, dels att det i dessa fall kommer att vara möjligt att göra sökningar med hjälp av automatiserad behandling. I utlänningsdatalogen gör vi vissa anpassningar för att möjliggöra att biometriska jämförelser görs i Migrationsverkets register enligt polisens brottsdatalog.

[...]

Grundläggande fri- och rättigheter

Vi har noga vägt behovet av utökad upptagning och användning av biometri i brottsbekämpningen mot det intrång i den personliga integriteten som sådana åtgärder innebär. Vid denna intresseavvägning har vi särskilt beaktat att det finns ett påtagligt behov av att komma till rätta med en ökad gängkriminalitet och negativ brottsutveckling med hjälp av biometri, för att härigenom i ökad utsträckning identifiera och lagföra fler personer som begått brott. Vi anser att detta behov är så pass stort att det innebär att de inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter som vi föreslår är nödvändiga och proportionerliga. Det gäller även i de fall där integritetsintrånget är betydande. Våra förslag är alltså förenliga med grundläggande fri- och rättigheter och utformade på ett sådant sätt att de skyddar enskilda från godtyckliga ingrepp.

Betänkandets lagförslag i relevanta delar

Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302)

Härigenom föreskrivs i fråga om passlagen (1978:302) att 6 a och b §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a §

Fingeravtrycken och ansiktsbilden enligt 6 § andra stycket 1 ska sparas i ett lagringsmedium i passet.

Fingeravtrycken och de biometrisk data som tas fram ur dessa och ur ansiktsbilden ska omedelbart förstöras när passet har lämnats ut eller passansökan har återkallats eller avslagits.

Fingeravtrycken och de biometrisk uppgifter som tas fram ur dessa ska omedelbart förstöras när passet har lämnats ut eller passansökan har återkallats eller avslagits.

Biometrisk uppgifter som tas fram ur ansiktsbilden får efter det att passet har lämnats ut eller passansökan har återkallats eller avslagits endast behandlas i det register som Polismyndigheten för över pass som har utfärdats med stöd av denna lag. En sådan behandling är endast tillåten om den behövs för att göra jämförelser enligt 6 a kap. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

6 b §

Fingeravtrycken och ansiktsbilden enligt 6 § andra stycket 1 samt de biometrisk data som kan tas fram ur dessa får inte användas vid sökning med hjälp av automatiserad behandling.

Fingeravtrycken enligt 6 § andra stycket 1 och de biometrisk uppgifter som kan tas fram ur dessa får inte användas vid sökning med hjälp av automatiserad behandling.

Ansiktsbilden enligt 6 § andra stycket 1 och de biometrisk uppgifter som kan tas fram ur den får endast användas vid sökning med hjälp av automatiserad behandling i den utsträckning som följer av 6 a kap. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

Bilaga 8

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

1 §

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

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

2. förande av eller uttag ur sjömansregistret.

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

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

Bilaga 8

Härigenom förskrivs i fråga om lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

dels att [...] 6 kap. 1 och 5 §§ ska ha följande lydelse, [...]

dels att det ska införas [ett nytt] kapitel, 6 a kap. [...], av följande lydelse.

[...]

6 kap.

1 §

Vid Nationellt forensiskt centrum får personuppgifter behandlas om det behövs för att

1. sammanställa det underlag i form av insamlade spår eller annat som krävs för att sådana forensiska åtgärder som anges i 2 ska kunna utföras,

2. utföra forensiska analyser, undersökningar eller jämförelser åt den egna myndigheten eller åt Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket eller allmän domstol,

3. begära forensiska analyser, undersökningar eller jämförelser av eller utföra sådana åtgärder åt

a) Rättsmedicinalverket,

b) ett utländskt forensiskt laboratorium, eller

c) en utländsk brottsbekämpande myndighet eller en mellanfolklig organisation eller ett EU-organ med brottsbekämpande uppgifter,

4. begära forensiska analyser eller undersökningar av andra svenska expertorgan, *eller*

5. ta fram uppslag i syfte att underlätta arbetet med att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda och beivra brott, genom att använda resultat från sådana åtgärder som anges i 2 eller i 2 § andra stycket.

4. begära forensiska analyser eller undersökningar av andra svenska expertorgan,

5. ta fram uppslag i syfte att underlätta arbetet med att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda och beivra brott, genom att använda resultat från sådana åtgärder som anges i 2 eller i 2 § andra stycket,

6. utföra jämförelser enligt 6 a kap. åt den egna myndigheten eller åt Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, eller Kustbevakningen, eller

7. använda en dna-baserad släktforskningsdatabas för att utföra jämförelser enligt 6 b kap. åt den egna myndigheten eller åt Åklagarmyndigheten eller Säkerhetspolisen.

Personuppgifter får också behandlas vid Nationellt forensiskt centrum om det behövs för

1. forskning och statistik, eller
2. kvaliteten i den forensiska verksamheten.

5 §

Sökförbudet i 2 kap. 14 § brottsdatalogen (2018:1177) hindrar inte sökningar i personuppgifter som behandlas i *registren över dna-profiler eller fingeravtrycks- och signalementsregistren*, i syfte att få fram ett urval av personer grundat på uppgifter som rör hälsa eller biometriska eller genetiska uppgifter.

Sökförbudet i 2 kap. 14 § brottsdatalogen (2018:1177) hindrar inte sökningar i personuppgifter som behandlas i *biometriregistren*, i syfte att få fram ett urval av personer grundat på uppgifter som rör hälsa eller biometriska eller genetiska uppgifter.

6 a kap. Behandling av uppgifter i vissa register som inte förs med stöd av denna lag

1 § Vid en förundersökning om brott som anges i 2 § får Nationellt forensiskt centrum använda sig av automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra fingeravtryck och ansiktsbilder med

1. de ansiktsbilder som finns i det register som Polismyndigheten för över pass som utfärdas med stöd av passlagen (1978:302), och

2. de fingeravtryck och ansiktsbilder som finns i de register över fingeravtryck och fotografier som Migrationsverket för med stöd av 15 § utlänningsdatalogen (2016:27).

En jämförelse enligt första stycket får endast göras om det finns särskild anledning att anta att det är gärningsmannen som har avsatt fingeravtrycken eller förekommer på ansiktsbilden samt om åtgärden är av synnerlig vikt för att utreda brottet och det är uppenbart att syftet med den inte kan uppnås med mindre ingripande åtgärder.

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

2 § En jämförelse enligt 1 § får göras vid en förundersökning om

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

2. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,

3. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1 § andra stycket, 3 § andra stycket, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

4. olovlig kårverksamhet eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

5. spioneri, utlandsspioneri, obehörig befattningsmed hemlig uppgift, grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift eller olovlig undermåttelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 5, 6 a, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

6. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makt räknas,

7. deltagande i terroristorganisation, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666),

8. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–7, om en sådan gärning är belagd med straff, eller

9. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

En jämförelse enligt 1 § första stycket 2 får också göras om förut-sättningarna för jämförelse i EU:s gemensamma databas för identi-tetsuppgifter (CIR) är uppfyllda enligt artikel 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/817 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 och (EU) 2018/1861 samt rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF eller enligt artikel 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/818 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration och om ändring av förordningarna (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 och (EU) 2019/816.

3 § Sökförbudet i 2 kap. 14 § brottsdatalagen hindrar inte sökningar enligt detta kapitel i syfte att få fram ett urval av personer grundat på biometriska uppgifter.

[...]

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

2. Äldre föreskrifter i 5 kap. 2–5, 12 och 13 §§ gäller fortfarande för uppgifter som behandlas vid ikraftträdandet.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet Biometri – för en effektivare brottsbekämpning (SOU 2023:32) kommit in från Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Brottsofferjouren, Brottsoffermyndigheten, Centrum för rättvisa, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Förvaltningsrätten i Umeå, Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetsskyddsmyndigheten, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Kriminalvården, Kustbevakningen, Lunds tingsrätt, Migrationsverket, Polismyndigheten, Riksarkivet, Riksdagens Ombudsmän, Rädda barnen, Rättsmedicinalverket, Skatteverket, Satens institutionsstyrelse, Svea hovrätt, Sveriges Advokatsamfund, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Ett yttrande har även kommit in från Peter Sjölund.

Barnens rätt i samhället, Barnombudsmannen, Barnrättsbyrån, Civil Rights Defenders, dataskydd.net, Flyktinggruppernas riksråd (FARR) och Sveriges Släktforskarförbund har inte hörts av.