

Sammanfattning

Uppdraget

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

Bakgrund

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

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

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

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

Staten bör ta ett större ansvar

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

Vissa grundläggande krav beträffande en id-handling

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

Ett id-kort för folkbokförda

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

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

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

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

Polisen ska ha ansvaret för det nya id-kortet

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

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

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

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

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

Utformningen av id-kortet

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

Styrkande av identiteten

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

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

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

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

Konsekvenser

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

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

Ikraftträdande

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