

Slutredovisning av regeringsuppdrag att stärka samarbetet för att upprätthålla och sprida kompetens om identitetsfrågor

Fi2024/02215

Diarienummer: 8-93999-2025 | 2025-09-30

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Katrin Westling Palm



Sammanfattning

Regeringskansliet (Finansdepartementet) har genom regeringsuppdraget Fi2024/02215 (att stärka samarbetet för att upprätthålla och sprida kompetens om identitetsfrågor) givit Skatteverket, Polismyndigheten, Migrationsverket och Statens servicecenter i uppdrag att stärka samarbetet för att upprätthålla och sprida kompetens om identitetsfrågor. Skatteverket har fått ansvaret att samordna regeringsuppdraget i vilket det även ingår att myndigheterna¹ ska förstärka den gemensamma samverkan med varandra på såväl strategisk ledningsnivå som operativ nivå.

Uppdraget är ett av totalt tre uppdrag som Regeringskansliet (Finansdepartementet) beslutade om den 14 november 2024;

- Fi2024/02213 Uppdrag att säkerställa att information från folkbokföringen och information om samordningsnummer används ändamålsenligt. Slutredovisades den 13 juni 2025.
- Fi2024/02214 Uppdrag att utveckla det operativa samarbetet för att motverka identitetsmissbruk. Slutredovisades den 13 juni 2025.
- Fi2024/02215 Uppdrag att stärka samarbetet för att upprätthålla och sprida kompetens om identitetsfrågor. Slutredovisas senast den 30 september 2025.

Baserat på observerade brister redogör rapporten för behov inom den svenska identitetsförvaltningen liksom hur myndigheterna ser att inrättandet av ett svenskt nationellt ID-center utgör en viktig del i det fortsatta arbetet för att åtgärda dessa. Med avstamp i de erfarenheter som inhämtats från redan etablerade nationella ID-center föreslås ett svenskt nationellt ID-center med fokus på identitet, dokument och utbildning, med primärt uppdrag att stödja övriga statliga myndigheter inom identitetsområdet.

Myndigheterna ser att Polismyndigheten bör ansvara för att inrätta det nationella ID-centret tillsammans med resurser från uppdragets övriga myndigheter. Etableringen är tänkt att påbörjas omgående. Centrets uppdrag och prioriteringar baseras på en gemensamt och regelbundet framtagna behovsbild, vilket innebär att uppdrag och prioriteringar kommer att variera över tid för att kontinuerligt vara anpassade till en föränderlig omvärld.

Att erbjuda stöd och utbildning inom dokumentkunskap, biometri och metod bör utgöra ett av centrets fokusområden. Att driva en identitetsfokuserad omvärldsbevakning för att säkerställa aktuell kunskap och ett kontinuerligt lärande inom området blir också centralt. Det tillsammans med framtagandet av en nationell kunskapsbild ligger då till grund för informationsspridning, kompetensutveckling och prioriteringar.

I slutredovisningen för regeringsuppdrag Fi2024/02214, som rörde utveckling av det operativa samarbetet mellan myndigheterna listades ett antal åtgärdsförslag där inrättandet av nationellt ID-center var ett av dem. Utöver det redovisades att myndigheterna avsåg inrätta myndighetsövergripande funktioner, såsom ID-SPOC (Single Point of Operational Contact) och ett operativt ID-forum.

¹ I rapporten refererar "Myndigheterna" till myndigheterna i uppdraget (Skatteverket, Polismyndigheten, Migrationsverket och Statens servicecenter).

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
1 Inledning.....	3
2 Metod.....	3
3 Uppdraget.....	3
4 Bakgrund	4
5 Behovsbild.....	4
5.1 Behov av samordning - metoder.....	5
5.2 Behov av samordning – kompetens, expertis och utrustning	5
5.3 Behov av tydliga kommunikationsvägar	5
5.4 Behov av centralt stöd.....	5
5.5 Kort sammanfattning	5
6 Erfarenhetsinhämtning - andra nationella ID-center.....	6
6.1 Norge	7
6.2 Danmark.....	8
6.3 Nederländerna	8
6.4 Lärdomar	9
7 Ett svenskt nationellt ID-center.....	9
7.1 Uppdrag.....	10
7.2 Ansvar.....	10
7.3 Styrning och organisation	11
7.3.1 Styrning och prioritering.....	11
7.3.2 Organisation och bemanning	11
7.4 Kostnader.....	12
7.5 Primära områden.....	12
7.5.1 Område Identitet.....	12
7.5.2 Område Dokument	14
7.5.3 Område Utbildning.....	15
8 Slutsats och förslag.....	16

1 Inledning

I dag är svensk identitetsförvaltning splittrad vilket skapar betydande utmaningar för centrala samhällsfunktioner. Som det framgår av Riksrevisionens granskningsrapport ”Vem där” (RiR 2024:12)² finns det bland annat brister i samordning och metodik när det gäller att fastställa och verifiera personers identiteter.

För att upprätthålla en effektiv statlig förvaltning och motverka identitetsrelaterad brottslighet är det därför av stor vikt att stärka det myndighetsövergripande samarbetet inom identitetsområdet. Viktiga delar i det arbetet är att inom identitetsförvaltningen särskilt fokusera på att säkerställa gemensamma arbetssätt, samordning av kompetenshögjande insatser och en kontinuerlig myndighetsgemensam behovsanalys.

Den 31 mars 2025 delredovisades nu aktuellt uppdrag³ och myndigheterna förordade då inrättandet av ett Nationellt ID-center. Den 13 juni 2025 slutredovisades regeringsuppdraget Fi2024/02214 (att utveckla det operativa samarbetet för att motverka identitetsmissbruk)⁴ vari Skatteverket, Polismyndigheten och Migrationsverket presenterade ett antal åtgärder som myndigheterna gemensamt avser realisera. Båda regeringsuppdragen är nära sammankopplade och flera av de åtgärder som tidigare presenterats kommer successivt att omhändertas inom ramen för ett nationellt ID-center.

2 Metod

Uppdraget har genomförts av en arbetsgrupp med representanter från myndigheterna och har löpande förankrats i en myndighetsövergripande styrgrupp. Vid behov har även experter vid myndigheterna konsulterats.

För uppdraget har dialog även förts med representanter från andra länders nationella ID-center om erfarenheter från deras verksamheter samt för att säkerställa relevans och jämförbarhet. Dialog har även förts med Myndigheten för digital förvaltning (Digg) samt ett antal utlandsmyndigheter⁵ genom Utrikesdepartementet.

3 Uppdraget

Uppdraget angav att myndigheterna ska utveckla samarbetet för att upprätthålla och stärka kompetensen om identitetsfrågor i de enskilda myndigheternas verksamhet samt stärka den samlade nationella statliga kompetensen om identitetsfrågor. Myndigheterna ska beskriva och bedöma hur ett nationellt kompetenscentrum kan bidra till detta och en sammanhållen identitetsförvaltning.

Myndigheterna lämnade den 31 mars 2025 en gemensam delredovisning⁶ i vilken det beskrivs hur ett nationellt kompetenscentrum för identitetsfrågor eller motsvarande funktion kan inrättas vid någon av

² RiR 2024:12 *Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter*

³ Delredovisning Fi2024/02215 *Att stärka samarbetet för att upprätthålla och sprida kompetens om identitetsfrågor*. Skatteverkets dnr 8-93999-2025.

⁴ Slutredovisning Fi2024/02214 *Att utveckla det operativa samarbetet för att motverka identitetsmissbruk*. Skatteverkets dnr 8-154768-2025.

⁵ Utlandsmyndigheterna i Bangkok, Bogota, Istanbul, London och Nairobi har konsulterats i regeringsuppdraget.

⁶ Delredovisning Fi2024/02215 *Att stärka samarbetet för att upprätthålla och sprida kompetens om identitetsfrågor*. Skatteverkets dnr 8-93999-2025.

myndigheterna. I delredovisningen föreslogs att ett nationellt ID-center skulle inrättas vid Polismyndigheten.

I uppdraget att stärka samarbetet för att upprätthålla och sprida kompetens om identitetsfrågor har det även ingått att kartlägga befintliga samverkansformer för kompetensspridning inom och mellan myndigheterna samt att se hur dessa kan utvecklas för att inom befintliga regelverk och resurser bidra till förstärkt nationell statlig kompetens om identitetsfrågor. I uppdraget ingick även att inhämta synpunkter från Myndigheten för digital förvaltning liksom från utlandsmyndigheter genom Utrikesdepartementet.

4 Bakgrund

Ett stort antal samhällsaktörer, statliga, regionala, kommunala och privata, är i olika utsträckning beroende av en tillförlitlig identitetsförvaltning, bland annat för att kunna verifiera identiteten hos förmånstagare eller i samband med tillgängliggörandet av tjänster. Denna verifiering av identitet omfattar såväl fysiska som digitala identitetshandlingar.

Det finns ett stort behov av att stärka det myndighetsövergripande samarbetet inom identitetsområdet. Det behövs för att säkerställa en effektiv statlig förvaltning och optimera tillgången på expertis inom området men även för att stärka kompetensen och för att motverka identitetsrelaterad brottslighet.

En robust identitetsförvaltning handlar om att säkerställa att individer kan identifieras på ett enkelt, tillförlitligt och rättssäkert sätt. Identitetsrelaterade fel, såväl oavsiktliga som avsiktliga, riskerar den allmänna rättssäkerheten och kan leda till felaktiga utbetalningar, möjliggöra organiserad brottslighet och skada allmänhetens förtroende för offentliga institutioner och andra samhällsaktörer.

5 Behovsbild

I granskningsrapporten ”Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter”⁷ lyfter Riksrevisionen fram att de statliga insatserna inom området inte är tillräckligt effektiva. Information som rör identitet hanteras i separata processer hos olika myndigheter och det saknas enhetliga metoder för hanteringen. Tillgänglig information används inte alltid på ett effektivt sätt, bland annat beroende på bristande kompetens samt avsaknad av tydliga rutiner för hanteringen av konstaterat falska identiteter. Det medför ökade risker för identitetsmissbruk som undergräver rättssäkerheten och bidrar till felaktiga beslut hos olika välfärdsaktörer, såsom att individer under en felaktig eller utnyttjad identitet får utbetalningar de inte har rätt till och att dessa brister utnyttjas inom ramen för organiserad brottslighet.

Den svenska identitetsförvaltningen är splittrad och varje enskild myndighet har sina egna processer med grund i de uppdrag och regelverk som respektive myndighet har att förhålla sig till. Det finns ett

⁷ RiR 2024:12 *Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter*

stort behov av att etablera en gemensam syn på hur och på vilket sätt en identitet etableras, förvaltas och kontrolleras i Sverige.

5.1 Behov av samordning - metoder

En splittrad identitetsförvaltning kan medföra att förutsättningar skapas för identitetsmissbruk och identitetsrelaterad brottslighet. Frånvaron av myndighetsövergripande samordning och enhetlig hantering inom området resulterar sannolikt i en ökad risk för misstag och felbedömningar i den operativa handläggningen. Att myndigheternas metoder för dokumentgranskning och bedömningar av dokument skiljer sig åt är exempel på en konsekvens av detta förhållande. Det i sin tur riskerar att undergräva tilliten till myndigheterna.

5.2 Behov av samordning – kompetens, expertis och utrustning

Ytterligare en utmaning med nuvarande identitetsförvaltning är bristen på samordning och samutnyttjande av expertis och utrustning. Det kan både gälla avsaknad av samordning inom en myndighet, att specialiserad kompetens är knuten till enskilda funktioner och inte arbetar tvärfunktionellt, men även i förhållande till andra myndigheter, att samverkan inte sker utanför organisationsgränserna. Det medför att det inte finns någon nationell överblick för identitetstområdet och inte heller en struktur för att samutnyttja den kompetens och utrustning som finns.

Även de utlandsmyndigheter som konsulterats i uppdraget framhåller behovet av samordning med enhetliga riktlinjer och bedömningsgrunder för kontroll och granskning av identitetshandlingar och relaterade dokument. Det finns en stor efterfrågan på kompetenshöjande insatser såväl inför utlandsstationering som löpande under tjänstgöringstiden.

5.3 Behov av tydliga kommunikationsvägar

Dialogen med utlandsmyndigheterna visar även på ett tydligt behov av en myndighetsgemensam ingång till information om falska, manipulerade identitetshandlingar och relaterade uppgifter kan rapporteras. Detta är vanligt förekommande, inte minst i ärenden som rör tilldelning av samordningsnummer och utfärdande av passhandlingar. En myndighetsgemensam ingång bedöms effektivisera arbetet med att motverka identitetsmissbruk och säkerställa spridning mellan myndigheterna.

5.4 Behov av centralt stöd

I det operativa arbetet med komplicerade bedömningar av en persons identitet saknas myndighetsövergripande funktioner att vända sig till för vägledning eller särskilt expertstöd. Tillgången till stödjande resurser är ofta beroende av lokala funktioner eller personliga nätverk. Det medför exempelvis att oklarheter uppstår i den operativa verksamheten kring vilket regelverk som gäller och hur information får eller ska delas med andra.

5.5 Kort sammanfattning

De huvudsakliga behoven kan sammanfattas i följande områden:

- Det finns behov av att inom identitetsförvaltningen säkerställa enhetliga metoder avseende identitetskontroll och för fastställande av identitet.

- Det finns behov av att centralisera samordningen av existerande specialistkompetens och öka tillgången till expertis.
- Kommunikationsvägar behöver förenklas och tydliggöras inom svensk identitetsförvaltning, dels inom respektive myndighet, dels mellan myndigheterna.
- Det finns behov av att etablera relevanta plattformar för kunskapsspridning och nationell samverkan för kompetenshöjande insatser inom identitetsområdet.
- Det finns behov av att höja kompetensen avseende så kallade ”breeder documents”⁸.

Även om det finns brister och behov så har myndigheterna både enskilt och sammantaget en bred kompetens och förmåga inom identitetsområdet. Det finns expertis att tillgå inom områdena dokument- och identitetskontroll, biometri, forensik, utbildning och lärande, identitetsrelaterad brottslighet, juridik och så vidare.

Genom att centralt koordinera den redan befintliga kunskapen och erfarenheten så kan den samlade förmågan tas tillvara på ett bättre och mer effektivt sätt. Det skapar förutsättningar för en mer sammanhållen identitetsförvaltning vilket stärker statens möjlighet att motverka identitetsmissbruk.

6 Erfarenhetsinhämtning - andra nationella ID-center

De nationella ID-centren i Norge (NID), Danmark (NIDC) och Nederländerna (ECID) har bedömts mest relevanta att se närmare på utifrån den behovsbild som finns i Sverige. Här beskrivs övergripande nämnda länders nationella ID-center, deras grundläggande uppdrag och verksamhet.

Gemensamt för ID-centren i Danmark, Norge och Nederländerna är att de främst inrättats för att effektivisera respektive identitetsförvaltning, dels genom att samordna expertis och andra fysiska resurser, dels för teknisk harmonisering och utveckling. I det ligger även att bistå andra myndigheter med utbildning, rådgivning, dokumentanalys och expertstöd vilket inkluderar spridning av metoder och kunskap.

Samtliga ID-center erbjuder utbildningar och andra kompetenshöjande insatser, om än i olika grad och med delvis olika fokus. På samma sätt har centren, som en del av sitt uppdrag, att bistå och företräda sina länder i internationella sammanhang i frågor kopplade till området. De erbjuder även operativt stöd i avancerade och komplexa ärenden.

I dialog med dessa nationella ID-center har det framkommit att en förbättrad och mer strukturerad metod- och teknikkunskap skapat bättre förutsättningar i arbetet med att förebygga identitetsbedrägerier. Det har åstadkommit genom en omfattande omvärldsbevakning, uppbyggnad av kunskapsnoder och utbildningsinsatser för handläggare och annan personal inom aktuella myndigheter samt, i viss omfattning, även för privata organisationer och företag. Kompetenshöjande insatser genomförs löpande för både nationellt och internationellt stationerad personal.

⁸ Enligt Europeiska kommissionen är ”breeder documents” dokument som används för att stödja ansökningar om identitets-, uppehålls- och resehandlingar, såsom födelse-, äktenskaps- och dödsattester. *European Commission: Communication 'Action plan to strengthen the European response to travel document fraud', COM (2016) 790*.

De nationella ID-centren är främst rådgivande och stödjande till sin karaktär och har fått en betydande roll som nationellt samordnande inom identitetsområdet, dock utan specifikt mandat att styra andra myndigheters verksamheter i detta hänseende. Det finns inte heller något krav på att enskilda aktörer, myndigheter eller andra offentliga institutioner ska använda centrens rekommenderade metoder, men deras roll som kunskapscentrum har gett dem legitimitet och därmed även inverkan på tillämpningen inom området.

Avseende utsända och utlandsstationerade sambandsmän skiljer det sig åt mellan länderna:

- Danmark har en ID-attaché stationerad vid ambassaden i Ankara som rapporterar direkt till NIDC. Attachén har även i uppdrag att samarbeta med andra länders representanter.
- Det norska NID har inga egna utsända utan använder sig av polismyndighetens⁹ och migrationsmyndighetens¹⁰ utsända sambandsmän. Därutöver har det norska utrikesdepartementet fyra ID-experter¹¹ stationerade i Thailand, Förenade Arabemiraten, Turkiet och Kenya med ansvar för samtliga norska utlandsmyndigheter. Tillsammans med dessa ID-experter genomför NID utrikes utredningsresor (fact-finding missions).
- Nederländernas ECID har ett generellt ansvar för att utbilda personal vid landets utlandsmyndigheter.

6.1 Norge

Efter regeringsbeslut inrättades Nasjonalt ID-senter (NID) som en central del av norska polismyndigheten. Syftet var att höja avslöjandegraden avseende nyttjandet av falska identiteter och förfalskade dokument i landet.

NID fungerar idag som ett operativt kunskaps- och kompetensstöd med ett tydligt nationellt uppdrag. I sitt strategidokument för 2021–2023 anger centret att det har i uppdrag att tillhandahålla verktyg och tjänster som bidrar till en förbättrad kvalitet på identitetsrelaterat arbete i samhället i stort, med ett särskilt ansvar för att ge stöd i utlänningsärenden och att stödja polismyndigheten i deras arbete att motverka brottslighet. Detta omnämns även i ”Instruks for Nasjonalt ID-senter”¹².

De fyra huvudfunktioner som utgör grundpelare för NID:s verksamhet beskrivs i samma instruktion och speglar i stor utsträckning även myndigheternas gemensamma syn på vad som bör utgöra basen för ett svenskt nationellt ID-center:

1. Rådgivnings- och stödfunktion:

Centret ska främst ge stöd och rådgivning. Det kan ske på förfrågan, i enskilda fall och på eget initiativ, eller på begäran i svårare ärenden. Centret ska dock inte fatta beslut i enskilda fall.

2. Kompetensfunktion:

Centret ska inhämta, bearbeta, analysera och dela kompetens med övriga aktörer inom utlänningsförvaltningen och polisen när det gäller identitets- och dokumentationsarbete.

⁹ Politidirektoratet – norska polismyndigheten

¹⁰ Utlendingsdirektoratet (UDI) – norska migrationsmyndigheten

¹¹ Norska utrikesdepartementets fyra ID-experter är idag stationerade i Bangkok, Abu Dhabi, Ankara och Nairobi.

¹² Justis- og beredskapsdepartementet ”[Instruks for nasjonalt ID-senter](#)”

Centret deltar i internationella forum som rör identitetsområdet. Det ansvarar även för kompetenshöjning och ska vägleda i utarbetandet av rutiner för dokumentkontroll.

Vidare ska centret utarbeta översikter över trender och metoder kopplade till felaktig identitet och/eller användning av falska dokument (riskprofiler).

3. Koordineringsfunktion:

Centret ska samordna utvecklingen av metoder för identitetsarbete inom utlänningsförvaltningen och ska vidare samarbeta med relevanta aktörer inom området, både inom landet och utomlands.

4. Utvärderingsfunktion:

Centret ska kontinuerligt utvärdera identitets- och dokumentationsarbetet för att identifiera och föreslå förbättringsåtgärder både hos andra organ och inom den egna organisationen.

6.2 Danmark

Bakgrunden till etableringen av danska Nationalt ID-center (NIDC) var ett behov av att höja kvaliteten på identitetskontroller inom migrationsområdet. NIDC är organisatoriskt en del av den danska återvändandemyndigheten¹³ som är en del av Udlændinge- og Integrationsministeriet, men i likhet med sin norska motsvarighet är NIDC en oberoende funktion som agerar fristående från myndighetens/ministeriets övriga verksamhet.

I syfte att följa upp det arbete som görs på NIDC finns en referensgrupp med deltagare från de myndigheter som centret bistår. De beslutar bland annat om strategisk inriktning och mål. Centret har även en utsänd ID-expert som är stationerad i Turkiet.

Till skillnad mot det norska ID-centret så har NIDC ett något begränsat tekniskt stöd där fokus är på dokumentanalys och hantering av biometriska undersökningar och inte på databaser, registerhållning och utbildningar. NIDC har också ett särskilt fokus på migrationsärenden.

6.3 Nederländerna

I Nederländerna finns ett nationellt ID-center, Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID)¹⁴, som inryms i det nederländska gendarmeriet¹⁵ och har ett nära samarbete med polismyndigheten¹⁶ och åklagarmyndigheten¹⁷.

ECID utför granskning av alla typer av officiella dokument, såsom passhandlingar, id-kort med mera, medan Dokumentcentret inom den nederländska migrationsmyndigheten¹⁸ ansvarar för kontroll och

¹³ Hjemrejsestyrelsen - danska återvändningsmyndigheten. Del av Udlændinge- og Integrationsministeriet.

¹⁴ ECID: Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (eng. Identity Fraud and Documents Centre of Expertise).

¹⁵ Koninklijke Marechaussee (eng. Royal Netherlands Marechaussee). Del av nederländska försvarsministeriet. Inom organisationen inryms även ECID.

¹⁶ Nationale politie – nederländska polismyndigheten

¹⁷ Openbaar Ministerie – nederländska åklagarmyndigheten

¹⁸ Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) – nederländska migrationsmyndigheten

granskning av underlagshandlingar, så kallade ”breeder documents”¹⁹ och civilstatusdokument utifrån sin erfarenhet och kompetens inom området. De båda organisationerna samarbetar med varandra.

ECID erbjuder utbildningar och kurser på olika nivåer till olika aktörer i samhället och ansvarar även för att utbilda personal vid utlandsmyndigheter och sambandsmän som är utsända genom utrikesdepartementet. ECID genomför utrikes utredningsresor (fact-finding missions) ett par gånger per år och ansvarar även för omvärldsbevakning avseende trender och modus inom området.

Inom centret finns expertis som arbetar med innovation och utveckling och det görs bland annat i samverkan med den nederländska migrationsmyndigheten och dess dokumentcenter.

Dokumentcentret har tidigare bland annat utvecklat en referensdatabas för underlagshandlingar som även används av flera andra länder. Det pågår även ett arbete med att utveckla system baserade på artificiell intelligens för kategorisering av denna typ av handlingar.

6.4 Lärdomar

Utifrån våra nordiska grannländers erfarenheter bedömer myndigheterna som deltagit i uppdraget att Sverige genom att inrätta ett nationellt ID-center har goda förutsättningar att omhänderta flera av de utmaningar och brister som observerats och därigenom bidra till en sammanhållen svensk identitetsförvaltning. Myndigheterna bedömer att en etablering av ett svenskt nationellt ID-center, med samlad expertis och en sammanhållen kunskapsspridning och metodstöd, kommer att stärka den statliga kompetensen inom området. En etablering bedöms även förbättra den gemensamma förmågan att motverka identitetsmissbruk och identitetsrelaterad brottslighet.

En centraliserad funktion som samordnar informationsspridning och utbildning avseende identitets- och dokumentkunskap kan ge viktiga synergieffekter och detta oaktat om centrets uppdrag är mer stödjande och rådgivande än normerande till sin karaktär. Exempelvis har Norges NID bedömts bidra till en ökad harmonisering av myndigheternas identitetsbedömningar och därigenom även bidragit till en stärkt rättssäkerhet.

De erfarenheter som framkommit i dialogerna med framförallt Norges och Danmarks nationella ID-center visar på vikten av att även en svensk motsvarighet får ett formellt och tydligt uppdrag att utgå från, det vill säga på likartat sätt som de har fått. Detta för att uppnå avsett syfte och förväntade effekter med ett nationellt ID-center.

7 Ett svenskt nationellt ID-center

Det råder samsyn mellan myndigheterna som deltagit i uppdraget att Sverige har behov av att inrätta en nationell funktion i syfte att harmonisera och stärka arbetet inom identitetsfrågor samt samordna expertis. Det stärker varje enskild myndighet, samverkan mellan myndigheterna och kunskapsspridningen till övriga statliga myndigheter och samhället i stort.

¹⁹ Enligt Europeiska kommissionen är ”breeder documents” dokument som används för att stödja ansökningar om identitets-, uppehålls- och resehandlingar, såsom födelse-, äktenskaps- och dödsattester. *European Commission: Communication 'Action plan to strengthen the European response to travel document fraud', COM (2016) 790).*

7.1 Uppdrag

Ett svenskt nationellt ID-center ska kunna erbjuda grundläggande och fördjupande utbildning kring grundidentifiering och dokumentkontroll. Det ska även kunna förmedla expertis i komplexa identitetsärenden som kan handla om dokumentanalys, biometriska jämförelser eller metodstöd. I syfte att upprätthålla kunskap bör centret även samla in, bearbeta och dela information och vara vägledande för kompetensutveckling inom identitetsområdet.

Myndigheterna ser även att det nationella ID-centret ska ha i uppdrag att samordna utvecklingen av metoder och arbetssätt relaterat till identiteter och dokument liksom upprätta gemensamma metoder för exempelvis dokumentgranskning, grundidentifiering och kvalitetsuppföljning för att säkerställa en sammanhållen identitetsförvaltning. Det innebär att centret tar stöd av och nyttjar den expertis och övrig kompetens som redan återfinns vid myndigheterna.

Ett nationellt ID-center bör präglas av en proaktivitet inom identitets- och dokumentsrelaterade forum samt vara normgivande och ansvara för att löpande, utifrån inhämtad information och fakta, återkommande sammanställa en aktuell kunskapsbild gällande trender inom identitetsbedrägerier, teknikutveckling och internationella regelverk, och därefter samlat kanalisera nödvändig information och iakttagelser till berörda myndigheter. Kopplat till framtagandet av en kunskapsbild bör ett nationellt ID-center, tillsammans med Digg och PTS, ha en central roll för att särskilt bevaka området som rör infrastrukturen för digital identifiering och digitala underskrifter.

Det finns inget behov av att ändra nuvarande ansvarsuppdelning inom identitetsförvaltningen. Ingen del av annan myndighets verksamhet eller uppdrag föreslås därför överföras till ett nationellt ID-center. Myndigheterna bedömer att nuvarande fördelning är funktionell men att kompetensen behöver delas och kanaliseras så att myndigheternas olika perspektiv blir integrerade delar av den gemensamma kunskapsbild. Detta gäller både för hanteringen av identiteter i en digital miljö och för identiteter i en analog miljö.

Som även angavs i delredovisningen av uppdraget²⁰ bedömer myndigheterna att ett nationellt ID-center bör vara organiserat inom Polismyndigheten, vilka redan idag har ett tydligt verksamhetsansvar inom identitetsområdet. Detta kommer ytterligare förstärkas genom ansvaret för utfärdande av en statlig e-legitimation och förslaget om att även få uppdraget om ett nytt statligt id-kort. Polismyndigheten förfogar även över särskild expertkompetens, erfarenhet samt tekniska och organisatoriska resurser för gränskontroll och utfärdande av identitetshandlingar som saknar motsvarighet hos övriga myndigheter.

Nationellt ID-centers uppdrag delas in i tre primära och övergripande områden; Identitet, Dokument och Utbildning. Dessa beskrivs närmare i avsnitt 7.5.

7.2 Ansvar

Det nationella ID-centrets uppdrag och ansvarsområden kommer successivt att förändras och utvecklas utifrån de behov som fortlöpande uppkommer. Några områden bör utgöra grundpelare från start är att:

²⁰ Delredovisning Fi2024/02215 *Att stärka samarbetet för att upprätthålla och sprida kompetens om identitetsfrågor*. Skatteverkets dnr 8-93999-2025.

- erbjuda stöd och rådgivning inom dokumentkunskap, biometri och metod gentemot statliga myndigheter liksom andra samhällsfunktioner såsom kommuner och regioner och relevanta privata aktörer
- genomföra omvärldsbevakning, främst gällande trender inom identitetsbrottslighet, identitetsrelaterad juridisk utveckling samt förändrat behov av identitetsrelaterad kunskapsförsörjning i samhället
- säkerställa en förhöjd nationell kompetensförsörjning genom att verka förutsättningsskapande i dialog med övriga relevanta aktörer
- samordna och säkerställa en nationell standard för enhetlig hantering och metodutveckling samt löpande följa upp efterlevnaden
- kunna bistå vid frågor avseende teknisk utrustning för identitetskontroll och dokumentgranskning
- ta fram en samlad nationell kunskapsbild för området som indikerar status för svensk identitetsförvaltning
- utgöra den samlande funktionen för nationell samverkan inom identitetsområdet.

7.3 Styrning och organisation

Myndigheterna har var för sig betydande kompetens inom sina respektive verksamheter, en kompetens som utvecklats och formats utifrån respektive myndighetsuppdrag. Ett nationellt ID-center som inrättas vid Polismyndigheten behöver därför utveckla och tillgängliggöra denna kompetens för att effektivt kunna stödja övriga statliga myndigheter och samhället i stort. Det kräver i sin tur ett nära och fortlöpande samarbete myndigheterna emellan.

I syfte att säkerställa att ID-centret kan etableras enligt plan bör dess uppdrag och ansvar tydliggöras och prioriteras hos respektive myndighet.

7.3.1 Styrning och prioritering

Som ett verktyg för styrning och prioritering bör det nationella ID-centret löpande ta fram en aktuell läges- och behovsbild. Ett verksamhetsråd, vilket initialt föreslås bestå av representanter från de myndigheter som ingått i regeringsuppdraget, kan med hjälp av beskrivet nuläge och prioritering av behov säkerställa långsiktiga målsättningar och myndighetsgemensamma prioriteringar. Över tid kan ytterligare myndigheter ges möjlighet att involveras i arbetet för att belysa behov och utmaningar inom identitetsområdet.

7.3.2 Organisation och bemanning

Som nämnts tidigare föreslår myndigheterna att ett nationellt ID-center inrättas vid Polismyndigheten. Bemanningen vid centret bör bestå av en fast del och en flexibel del. Den fasta delen utgörs av resurser från Polismyndigheten och den flexibla delen utgörs av resurser från respektive myndighet som ingår i centrets verksamhet. Omfattningen av den fasta och den flexibla delen kan växla över tid och styrs av centrets aktuella uppdrag vilket utgår från en gemensamt framtagen behovsbild.

Den fasta delen bör vara storleksmässigt tillräcklig för att säkerställa en kontinuerlig kapacitet att samordna och koordinera resurser och kompetens gentemot de övriga myndigheterna. Den flexibla delen utgörs av medarbetare som återfinns vid respektive myndighet som ingår i centret. Dessa avropas och knyts till centret utefter aktuellt behov och bestämt uppdrag.

För att ID-centret ska kunna ge ett adekvat stöd behöver resurser inom olika områden tillgängliggöras av aktuella myndigheter. För detta krävs både expertis inom identitets- och dokumentområdet men myndigheterna ser även behov av ytterligare kompetenser för att säkerställa centrets uppdrag och leverans av förväntad effekt. Det är även en av de lärdomar myndigheterna dragit från den tidigare redovisade behovsbilden och erfarenhetsinhämtningen från andra länder. Till det nationella ID-centret behöver det därför knytas kompetens avseende exempelvis kommunikation, utbildning, process- och verksamhetsutveckling, juridik, ekonomi, HR och teknik. Myndigheterna behöver även säkerställa resurser för att realisera förutsättningsskapande tekniska lösningar för samverkan och kommunikation.

7.4 Kostnader

Polismyndigheten förväntas leda uppstarten av ett nationellt ID-center med kompetens från samtliga deltagande myndigheter, vilket kommer att krävas redan initialt i etableringen. Uppstarten bedöms kunna ske inom befintlig anslagsram men för att uppnå de förväntade effekterna på sikt krävs ett ekonomiskt tillskott för verksamheten.

Detaljerade beskrivningar av ID-centrets uppdrag och plan för införande behöver tas fram inför kommande budgetarbete. Organisationen förväntas i förlängningen motsvara ungefär det som byggts upp inom Norges ID-senter med omkring 30 till 40 årsarbetskrafter fördelat på de tre definierade verksamhetsområdena inklusive stödfunktioner. Som referens har Nasjonalt ID-senter i Norge och Nationalt ID-center i Danmark under de senaste åren haft en budget för verksamheten uppgående till mellan 30 till 50 miljoner kronor.

7.5 Primära områden

7.5.1 Område Identitet

Det finns behov av enhetliga riktlinjer för identitetskontroller liksom en tydlig samordning av arbetet med identitets- och dokumentfrågor. Det är därför viktigt att ett nationellt ID-center kan säkerställa att denna kompetens tillgängliggörs för myndigheter som behöver göra bedömningar gällande identitet och dokument.

Ett nationellt ID-center bör även kunna ge stöd för kompetensuppbyggnad och ta fram rekommendationer gällande digitala och fysiska identitetshandlingar. I frågor som direkt rör de områden som Digg och PTS ansvarar för ska dessa myndigheter ingå i arbetet. Det gäller exempelvis frågor som rör e-legitimationer.

Biometri & system

Polismyndigheten och Migrationsverket har fått utökade möjligheter att behandla biometriska uppgifter, exempelvis genom beslutat regelverk ”Biometri i brottsbekämpningen”²¹. Det pågår även ytterligare utredningar vilka berör området biometri²².

Med inriktningen att Polismyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket på sikt ska få utökade möjligheter att lagra och jämföra biometriska uppgifter, samtidigt som utbyte av en ökad informationsmängd ska ske effektivt och säkert, ställs krav på stärkt samverkan, utbildning och samordning. Utifrån detta finns ett behov av harmonisering och kunskapsspridning avseende hur biometri kan användas och vad biometri innebär. Ett nationellt ID-center bör ha en samordnande roll och bidra till att ge andra myndigheter förutsättningar inom bietriområdet. Det kan gälla såväl tekniska lösningar som arbetsmetoder och syftar till en effektiv och säker användning av biometri mellan flera aktörer.

Digitala identiteter

Ett nationellt ID-center bör utgöra den samlande funktionen för kunskap som rör kopplingen mellan fysiska och digitala identiteter och då i nära samarbete med andra relevanta myndigheter såsom Digg och PTS. Ett sådant samarbete bör kunna leda till en tydlig vägledning och ha en normerande effekt avseende hur den fysiska identiteten kan styrkas i samband med utfärdande av e-legitimationer. Det bidrar till ökad enhetlighet och förbättrat stöd för de aktörer som utfärdar e-legitimationer.

Centret bör även bidra med kunskap om hur digitala identiteter kan användas i den svenska identitetsförvaltningen och vilka utmaningar som det kan medföra. Det gäller särskilt vid utfärdanden men även för förlitande parter vid användning av svenska e-legitimationer och digitala plånböcker. Med ökad förutsägbarhet och enhetlighet i hur kontroller ska ske av e-legitimationer och digitala identitetsplånböcker samt vilken tillit som kan tillmätas detta kommer det att bidra till högre användarvänlighet och i förlängningen bidra till att motverka identitetsmissbruk.

Omvärld och riskidentifiering

För att upprätthålla en god kompetens inom identitetsområdet och stärka Sveriges kapacitet för att upptäcka och hantera risker kopplade till identitetsmissbruk bör ett nationellt ID-center ha en samordnande roll inom svensk identitetsförvaltning, bland annat för arbetet med att utveckla omvärldsbevakning och ta fram en återkommande och övergripande kunskapsbild. Centret bör löpande ta del av den information som en kommande ID-SPOC²³ samlar in. Centret bör även strukturera och dela underrättelser, följa och analysera trender och hot kopplade till förfalskningar och missbruk av identitetsuppgifter i digitala miljöer, så kallade ”breeder documents”²⁴ och i viss omfattning modus operandi samt geopolitiska händelser som påverkar handlingars tillförlitlighet.

²¹ Prop. 2024/25:37, 2024/25:JuU18 och rskr. 2024/25:147 *Biometri i brottsbekämpningen*. Lagändringarna började gälla den 1 juli 2025.

²² Se bland annat SOU 2024:80 *Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll*, SOU 2025:75 *Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning*, Dir. 2025:4 *Registrering av EES-medborgare*, och Dir. 2025:22 *Säkrare verifiering av identitet*.

²³ Se slutredovisning av Fi2024/02214 *Att utveckla det operativa samarbetet för att motverka identitetsmissbruk*. Skatteverkets dnr 8-154768-2025.

²⁴ Enligt Europeiska kommissionen är ”breeder documents” dokument som används för att stödja ansökningar om identitets-, uppehålls- och resehandlingar, såsom födelse-, äktenskaps- och dödsattester. *European Commission: Communication 'Action plan to strengthen the European response to travel document fraud', COM (2016) 790*.

Detta som en grund till information för operativa funktioner inom myndigheterna och till utlandsmyndigheter och andra statliga myndigheter.

En del i arbetet med kunskapsinhämtning, kompetenssäkring, riskidentifiering, effektivisering och harmonisering av arbetssätt och metoder, är att etablera nära samarbete med de sambandsmän som Sverige har utsända i världen. På sikt kan ett nationellt ID-center ha egna utsända sambandsmän stationerade vid utlandsmyndigheterna. Sambandsmän kan i båda fallen utgöra en tydlig länk mellan centret och utlandsmyndigheterna parallellt med att de utvecklar samverkan med andra länders utsända inom området. Det skulle medföra att kompetensen vid centret stärks och att kunskapen kan spridas på ett mer effektivt sätt vilket i förlängningen leder det till att den samlade kunskapsbilden inom identitetsområdet stärks. Stationeringen av utsända sambandsmän från det nationella ID-centret kan leda till att utlandsmyndigheterna snabbt kan få relevant stöd på plats och att avvikelser i hanteringen mellan myndigheterna kan upptäckas och hanteras.

I korthet kan sambandsmännen utgöra en tydlig länk mellan det nationella ID-centret, myndigheter i Sverige och svenska utlandsmyndigheter samtidigt som sambandsmännen utvecklar samverkan med andra länder inom området.

7.5.2 Område Dokument

Ett återkommande behov i myndigheternas identitetsarbete är vikten av att standardisera och koordinera arbetet med dokumentgranskning. För att effektivisera processerna och minimera riskerna för både manuella och systematiska fel krävs enhetliga kontrollpunkter och stöd. Det är något som över tid kan byggas upp för att omfatta dokumentsäkerhet så väl som stöd för kontroll av identitet. Det behöver finnas tydliga riktlinjer för kontroller och olika länders handlingar vilka ska bedömas och klassificeras på ett enhetligt sätt oavsett ansvarig myndighet.

Utöver verifiering av identitet så finns även behov av ett stärkt myndighetssamarbete för att definiera olika dokuments identitetsstyrkande värde och genom det minska olikheter i myndigheternas bedömningar. Ett nationellt ID-center bedöms i sin samordnande roll ha goda förutsättningar att kunna harmonisera arbetet.

Avseende dokumentgranskning bör centret ha fokus på identitetshandlingar och närliggande dokument. Det avser framförallt passhandlingar och olika typer av identitetsgrundande handlingar som id-kort, födelsebevis, vigselbevis, familjeböcker, med mera. Vilka handlingar och dokument som är relevanta i detta hänseende är föränderligt över tid varför en ajourhållning av kunskapen bör ingå i centrets bevakning.

Ett nationellt ID-center bör kunna stödja myndigheter och eventuellt andra samhällsaktörer gällande misstänkt identitetsmissbruk och bedrägerimetoder. Vid behov bör centret genom sin koordinerade roll kunna förmedla kompetens från exempelvis Nationellt forensiskt centrum (NFC) inom Polismyndigheten, Migrationsverkets ID-enheter och andra relevanta aktörer. Med andra ord kan centret fungera som en gemensam myndighetsingång.

I uppdraget ligger även att stärka kompetensen inom den operativa verksamheten, både i första och andra linjen, genom utbildning och kontinuerliga kompetenshöjande insatser. För dokumentgranskning bör centret inrymma en funktion för samordning av den kunskap som finns vid myndigheterna gällande kompetensnivåer, redovisningsformer, utbildningskrav och så vidare.

7.5.3 Område Utbildning

Ett nationellt ID-center bör ha grunduppdraget att stärka kompetensen hos de primära myndigheterna inom svensk identitetsförvaltning, men även utgöra resurs för samhället i stort samt bidra till hur kunskapen kan användas och utföra olika uppgifter inom identitetsområdet.

Lärande är en process där individer erhåller kunskaper, färdigheter och förmågor genom erfarenhet och påverkan från omgivningen, vilket leder till en förändring i individens kapacitet. Det kan ske på olika nivåer, inklusive kunskaps-, attityd- och beteendenivå. Mot bakgrund av det och i syfte att stärka kompetensen inom identitetsområdet behöver ett nationellt ID-center ha ett tydligt mandat att driva och prioritera framtagandet av förutsättningsskapande insatser för statliga myndigheter och samhället i stort. Det kan göras genom framtagande av konkreta utbildningar och kurser, men även på annat sätt bidra till att säkra kompetensspridningen.

För att säkerställa hög kvalitet och enhetlighet bör centret vara vägledande, exempelvis genom att ta fram metoder för identitetskontroll och kompetenshöjande insatser. Syftet med det är att säkerställa att identitetskontroller och bedömningar av handlingar genomförs på ett enhetligt sätt oavsett utförare.

Det finns behov av en harmoniserad grundutbildning avseende grundidentifiering, vilket är en förutsättning för att kunna ta fram fortbildningar inom området. Då det kontinuerligt dyker upp nya förfalskningstekniker, förändrat modus och uppdaterad lagstiftning krävs det att både handläggare i operativ verksamhet och erfarna specialister hålls uppdaterade för att säkra en fullgod identitetsförvaltning.

Utbildning kan ske både genom fysiska punktinsatser och genom e-lärande och bör kunna erbjudas vid samordnade tillfällen med deltagare från flera myndigheter och andra samhällsfunktioner. Det bör även finnas möjlighet att avropa utbildningsinsatser och riktade utbildningstillfällen, det vill säga för att möta de behov av samordning och kunskap som föreligger för respektive myndighet.

Att erbjuda både grundutbildning och fördjupande utbildning inom centrets ansvarsområde är viktigt för lärandet, men uppdraget innebär även att kontinuerligt utveckla utbudet baserat på behov och utifrån omvärldens utveckling. Utbildningsformerna ska vara behovsdrivna och kan ske såväl genom breda generella tillfällen med deltagare från flera myndigheter eller mer riktade uppdragsdrivna från en enskild aktör.

De digitala möjligheterna för interaktivt lärande ska möjliggöra hög tillgänglighet, kontinuitet och kostnadseffektivitet även om området kräver utbildningar med fysisk närvaro i delar för att kunna uppnå avsedd effekt. Lärandet kan vara självdrivet, utifrån observerat behov, men även syfta till att bidra till organisatorisk enhetlighet. En tydlig utbildningsstruktur ger förutsättningar för att mer enhetligt koppla kompetens och utbildningskrav till olika roller, tjänster och arbetsuppgifter.

För att informationsutbyte såväl som tillgängliggörande av utbildningar, föreläsningar, referens- och fördjupningsmaterial ska kunna ske säkert och effektivt, föreslås att ett nationellt ID-center i samverkan med berörda myndigheter utreder införande av en myndighetsgemensam samarbetsyta (digital plattform). Här kan det norska ID-centrets utformning analyseras ytterligare. En digital plattform kommer då sannolikt att innehålla både mer öppet material och en del med högre behov av säkerhet.

Genom att ett ge ett nationellt ID-center en samordnande roll för olika samverkansforum kan det bidra till informationsspridning och kompetenshöjning inom identitetsområdet vid respektive myndighet. De förslag till åtgärder som presenterades i slutredovisningen för regeringsuppdrag Fi2024/02214 (att utveckla det operativa samarbetet för att motverka identitetsmissbruk)²⁵, såsom inrättandet av ID-SPOC-funktioner och Operativt ID-forum vid Polismyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket är exempel på det. En effekt av forumens fortlöpande informations- och kunskapsutbyte är att framtida behov av kompetenshöjande insatser synliggörs.

Referensdatabaser

Inom svensk identitetsförvaltning finns behov av att samordna myndigheternas tillgång till relevant referensdata avseende olika handlingar. Ett nationellt ID-center bör samordna och säkerställa ändamålsenlig tillgång till befintliga externa referensdatabaser och även vid behov förvalta kompletterande referensdata.

Referensdatabasen har till syfte att möta behovet av att återanvända information gällande identitetshandlingar vilket berördes i myndigheternas slutredovisning av regeringsuppdrag Fi2024/02214 (att utveckla det operativa samarbetet för att motverka identitetsmissbruk)²⁶. Det fortsatta arbetet behöver samordnas och samverkan behöver ske kopplat till struktur, kategorisering och liknande. Det omfattar två skilda typer av referensdata där uppvisade identitetsrelaterade handlingar är ärendeinformation medan en samordning av externa referensdatabaser avser referensdata.

8 Slutsats och förslag

Ett svenskt nationellt ID-center är en ändamålsenlig lösning för att höja kvaliteten gällande den svenska identitetsförvaltningen. Ett samordnat arbete med att förebygga och upptäcka identitetsrelaterad brottslighet skapar goda förutsättningar för att Sverige ska ha en stabil och framåtlutad identitetsförvaltning.

Inrättandet av ett nationellt ID-center stärker även en kontinuerlig samverkan mellan myndigheterna vilket även kan kopplas till slutredovisningen för regeringsuppdrag Fi2024/02214²⁷, i vilken det även nämns att den kompetens och expertis som återfinns och verkar inom respektive myndighet i ökad utsträckning bör samverka och samskapa.

Myndigheterna ser att centret i huvudsak ska samordna, upprätthålla och förmedla kunskap och expertis inom identifiering och dokument på identitetsområdet och att det ska kunna förmedla rådgivning till andra samhällsfunktioner i såväl generella frågor som i specifika ärenden. Därutöver ska centret samordna utvecklingen av kompetens, metoder och arbetssätt kopplat till identifiering och dokument inom den svenska identitetsförvaltningen. Det finns även behov av att kvaliteten inom den svenska identitetsförvaltningen kontinuerligt utvärderas kopplat till det nationella ID-centrets verksamhet och uppdrag. Syftet är att säkerställa en successiv kvalitetshöjning inom området.

²⁵ Regeringsuppdrag Fi2024/02214 slutredovisades den 13 juni 2025. Skatteverkets dnr 8-154768-2025.

²⁶ Slutredovisning Fi2024/02214 *Att utveckla det operativa samarbetet för att motverka identitetsmissbruk*. Skatteverkets dnr 8-154768-2025.

²⁷ Ibid.

Myndigheterna ser även att ett nationellt ID-center bör vara en resurs för samhället i stort genom att verka proaktivt, agera förutsättningsskapande och säkerställa möjligheter att höja den identitetsrelaterade kompetensen vid övriga statliga myndigheter, hos kommuner och regioner och hos privata aktörer.

För att realisera det som nämns ovan lämnas följande förslag:

- Ett nationellt ID-center inrättas vid Polismyndigheten. Etableringen kommer att inledas omgående och arbetet med redovisade planerade åtgärder införs stegvis. Myndigheterna emotser tillkommande beslut från regeringen i frågan. Tidsatt plan för införandet tas fram i samråd med övriga medverkande myndigheter.
- Ett nationellt ID-center ges i uppdrag att inom identitetsområdet i första hand stärka den statliga kompetensen genom stödjande och rådgivande insatser och därigenom öka graden av samverkan, samarbete och samskapande inom den svenska identitetsförvaltningen.
- Ett nationellt ID-center ges även i uppdrag att verka för att kunna utgöra stöd till andra berörda samhällsfunktioner, såsom regioner, kommuner och privata aktörer.