

# **Motverka registrering av falska identiteter**

**Uppdrag i Skatteverkets regleringsbrev 2018**

## Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Bakgrund .....</b>	<b>3</b>
1.1	Uppdrag .....	3
1.2	Bakgrunden till uppdraget.....	3
1.3	Uppdragets utgångspunkter .....	4
<b>2</b>	<b>Falsa identiteter och identitetsrelaterat missbruk .....</b>	<b>5</b>
2.1	Omfattning av identitetsrelaterat missbruk .....	6
<b>3</b>	<b>Genomförd åtgärd enligt uppdraget .....</b>	<b>9</b>
3.1	Beskrivning av resultat.....	9
3.2	Bedömning av resultatet.....	10
3.3	Fortsatta åtgärder .....	10

# 1 Bakgrund

## 1.1 Uppdrag

I Skatteverkets regleringsbrev för 2018 lämnar regeringen i uppdrag till myndigheten att genomföra åtgärder i syfte att motverka registrering av falska identiteter. Bakgrunden är att det i betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37) föreslås att Skatteverket ska registrera passnummer i folkbokföringsdatabasen. Syftet är att motverka registrering av falska identiteter i folkbokföringen.

Åtgärderna som regeringen lämnar i uppdrag till Skatteverket avser att utveckla funktioner som gör det möjligt att upptäcka om samma pass eller annan id-handling (t.ex. ett utländskt nationellt id-kort) används för olika personer vid myndighetens handläggning av ärenden om folkbokföring och om tilldelning av samordningsnummer.

Vidare består uppdraget i att redovisa resultatet av genomförda åtgärder och om möjligt beskriva omfattningen av missbruk av detta slag.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 21 december 2018

## 1.2 Bakgrunden till uppdraget

Identitetsrelaterat missbruk och brottslighet har många skepnader och består av ett flertal olika situationer. Tittar man på statistik från polisen avseende olovligt identitetsintrång så anmäldes det under 2017 120 000 brott och under 2018 har det fortsatt att öka. Det som är viktigt att beakta är att omkring 75 procent av dessa är kort- och kreditbedrägerier. Därutöver ligger en stor andel av brotten i skapande och kapning av konton på sociala medier. I delar av dessa siffror ligger även sådant som upptäcks och i mer direkt mening påverkar eller påverkas av Skatteverkets verksamhet. Även om omfattningen är låg antalsmässigt kan problematiken inte förringas. Oklara och osäkra identiteter har funnits sedan lång tid i verksamheten. Systematik, samverkan och förutsättningar för ett framgångsrikt arbete för att motverka identitetsrelaterat missbruk har dock inte varit på en sådan nivå som krävs för att motverka på tillräcklig nivå. Skatteverket har i samordnad form arbetat med identitetsrelaterade frågor sedan 2012, omfattningen och arbetssätt och utvecklats succesivt.

Den samlade uppfattningen inom Sverige och i Norden är att de direkt falska identiteterna går tillbaka till förmån för olika varianter av utnyttjade identiteter. Det innebär att det finns en fysisk person bakom identiteten som nyttjas med eller utan den enskildes medverkan.

Sedan den 1 juli 2018 finns en ny möjlighet att avregistrera falska identiteter i folkbokföringen. Det innebär att ett personnummer får en särskild status som kan jämföras med en avliden, denna uppgift aviseras ut till andra myndigheter och privata aktörer.

### 1.3 Uppdragets utgångspunkter

Det saknas idag uttrycklig reglering kring hur och om Skatteverket får behandla pass- och dokumentnummer i folkbokföringsverksamheten. Uppdraget har därför skett genom en hantering som genomförs med en tillfällig databashantering. I lag (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet 2 kap. 3 § anges vilka uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Bestämmelsen anger vad som får behandlas i det som kan benämnas som databasens uppgiftsdel som primärt avser uppgifter som kan kopplas till en person. Bestämmelserna i 2 kap 4 § reglerar de uppgifter som primärt kan kopplas till ett ärende, dvs de yrkanden, grunder och uppgifter som finns med i en ansökan eller anmälan.

En uppgift som pass- och dokumentnummer finns idag inte uppräknad i dessa bestämmelser, men som en del i det underlag som hämtas in vid en anmälan om flyttning till Sverige eller rekvisition av samordningsnummer finns pass eller nationella ID-kort. Det innebär att en handling och därmed dokumentnumret för detta hanteras som ett underlag enligt 2 kap 4 §.

Utgångspunkten för uppdraget är därav att den funktion som beskrivs nedan är källan för att analysera eventuellt missbruk av denna karaktär och att dessa sedan ur analyshänseende satts i relation till andra uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

## 2 Falska identiteter och identitetsrelaterat missbruk

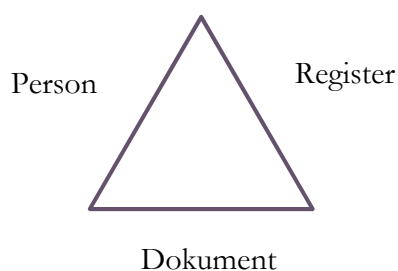
Frågan om identiteter och identitetsrelaterat missbruk finns med i ett flertal utredningar och rapporter under de senaste åren även om området inte varit den primära anstansen. Utgångspunkten i Brottsförebyggande rådets rapport från 2015 Intyget som dörröppnare till välfärden var den rapportering som mer riktat adresserade problematiken kring falska och manipulerade dokument som en systematisk metod att genomföra angrepp på välfärdssamhället. Slutsatserna i denna del handlar om att välfärdssystemet grundar sig på att rätt person får rätt bidrag och att vi historiskt sett har haft för starkt fokus på rätt bidrag framför rätt person. Identitetshandlingar nyttjas i stora delar av välfärdssystemen, men det belystes tydligt att kontrollen av identiteter framförallt sker av Skatteverket och Migrationsverket. Det är därför av vikt att se dessa myndigheter som grindvakter i upprättande av identiteter i samhället. En högre kvalitet i våra grundregister ger en högre kvalitet i hela välfärdssystemet är den samlade bilden från rapporten.

Identitetsfrågan lyfts även upp i statliga utredningen Kvalificerad välfärdsbrottslighet från 2017. Någon bedömning av omfattningen av identitetsrelaterat missbruk gjordes inte i utredningen, men utredaren konstaterar att det är tillräckligt att det förekommer för att det ska vara angeläget att motverka. Att det förekommer påvisas med utgångspunkt i ett antal ärenden hämtade från rättsfall och beskrivningar från olika myndigheter som ger en samlad bild av att konsekvenser av identitetsrelaterat missbruk bör ses som allvarligt. I utredningen lyfts ett flertal åtgärder fram varav ett är att Skatteverket ska ges möjlighet att registrera passnummer i folkbokföringsdatabasen

Någon samlad bild av omfattning och konsekvenser av identitetsrelaterade fel och missbruk finns i dagsläget inte och den samlade bilden är komplex att ta fram. Det kan konstateras att beteendet förändras och anpassning hos aktörerna inom området sker snabbt när myndighetsåtgärder sätts in.

När vi ser till falska identiteter och identitetsrelaterat missbruk är det viktigt att skilja mellan felaktig folkbokföring och ett identitetsrelaterat missbruk. En felaktig uppgift i folkbokföringen kan leda till ett identitetsrelaterat missbruk, men det är långt ifrån all felaktig folkbokföring som leder till ett identitetsrelaterat missbruk. Det går därmed inte utan vidare sätta ett likhetstecken eller orsakssamband mellan dessa två begrepp.

För att konstituera en identitet krävs tre förutsättningar. En person, ett register där personen är inskriven och ett dokument som styrker att personen är den hen utger sig för.



Tillvägagångssätten och vägen till felaktiga uppgifter om en identitet kan vara flera och ha många olika orsaker. En person riskerar att i vissa fall ofrivilligt på grund av olika stavning av namn, mellannamn och efternamn eller efter intygande av närstående registreras mer än en gång och därigenom få två eller fler olika identitetsnummer. Därutöver kan en person genom att avsiktligt eller oavsiktligt ändra sitt namn i ett annat land återvända till det nordiska landet, som inte har verktyg för att kunna hitta och samregistrera denna nya identitet med den tidigare identiteten, och leva under mer än en identitet. Samtidigt finns det brottsaktiva nätverk som systematiskt utnyttjar dessa brister i kontrollsystemet för att få tillgång till flera nya identitetsnummer med nya familjeförhållanden, som kan utgöra verktyg för bedrägeri mot företag och/eller mot samhället. Det sker vanligen genom nyttjande av olika former av manipulerad dokumentation med koppling till att stödja byggandet av identitet eller som underlag för rätten till bosättning i Sverige. Med det som utgångspunkt är det viktigt att se uppgifter om identitet utifrån orsak och ändamål när åtgärder ska sättas in. Det finns således en mängd oavsiktliga fel som sannolikt inte utgör någon skada i större omfattning, medan det finns de avsiktliga fel med ett direkt uppsåt att det identitetsuppgifterna ska användas i bedrägligt syfte. Åtgärderna måste således matcha orsaken för att uppnå rätt effekt.

## 2.1 Omfattning av identitetsrelaterat missbruk

Antalet kända fall av konstaterat identitetsmissbruk är relativt sett få inom Skatteverkets verksamhet. Sannolikt finns ett mörkertal, men hur stort är oklart. Några mörkertalsberäkningar är inte genomförda.

Omfattningsberäkning och kunskapsbyggande kring identitetsrelaterat missbruk är ett kontinuerligt arbete som behöver utvecklas i flera aspekter. Identiteter som används i bedrägligt syfte kan användas i många olika kontext och roller vilket gör att en omfattningsberäkning behöver avgränsas på olika sätt. Den ansats som Skatteverket har gjort i vår bedömning av identitetsrelaterat missbruk grundar sig på de uppgifter som vi har tillgängliga inom våra verksamhetsområden och med en definition som i detta menas att en identitet nyttjas av någon annan för ekonomisk vinning. Vinningen ska, förutom att den uppgår till ett betydande belopp, även vara direkt följd av missbruket. För att identitetsmissbruket ska kunna ge upphov till ekonomisk vinning krävs i detta avseende en koppling till företagsverksamhet. Det kan poängteras att välfärdsutbetalningar och motsvarande utbetalningar inte ingår i dessa bedömningar. Delegationen för korrekta utbetalningar (dir 2016:60) har ett pågående arbete kring överutnyttjande och felaktiga utbetalningar, vilket även inbegriper identitetsrelaterat missbruk. Dessa konsekvenser bedömer vi kommer redovisas inom det arbetet.

Den generella utvecklingen av identitetsmissbruket kan kopplas till internationaliseringen och digitaliseringen. Med ökad rörlighet över nationella gränser, ökar också antalet olika identitetshandlingar som är i omlopp. Det blir svårare för ansvariga myndigheter runtom i världen att bedöma om en identitet kan anses vara styrkt eller inte, vilket ökar risken för olika typer av identitetsbedrägerier.

Digitaliseringen gör det möjligt för den enskilde att hantera ärenden utan direktkontakt med myndigheter. Detta är en positiv utveckling, men gör det samtidigt möjligt för en brottslig aktör att upprätthålla ett identitetsbedrägeri under längre tid. Risken är att skadorna av bedrägerierna blir större. Exempelvis kan en och samma aktör kontrollera flera identiteter i ett bedrägeri. Utvecklingen av reglering, metoder, informationsutbyte behöver utvecklas i takt mer att förutsättningarna förändras för denna typ av missbruk.

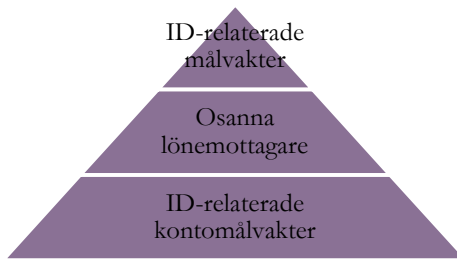
Problematiken kring identitetsmissbruk spänner över både folkbokföring och skattekontroll hos Skatteverket. Felaktig folkbokföring är en förutsättning för identitetsmissbruk, men långtifrån alla fel i folkbokföringen leder till identitetsmissbruk. Identitetsmissbruket kan ses som en delmängd av folkbokföringsfelet.

En fråga i uppdraget avser att om möjligt beskriva omfattningen av missbruk av detta slag. Skatteverket har i arbetet med att förbättra kunskapen kring identitetsrelaterat genomfört viss kunskapsinhämtning utan att det ännu går att beskriva en sammanhållen bild av omfattningen av problemen med identitetsrelaterat missbruk.

För att förstå företeelsen och att hitta tidiga indikatorer på när ett identitetsrelaterat missbruk uppstår har Skatteverket analyserat de identiteter som konstaterats som falska eller utnyttjade i riktade kontrollinsatser. Dessa identiteter har nyttjats av andra personer i samband med olika typer av skattebrott och ekonomisk brottslighet. Kunskapen utgör sedan grund för fortsatta analyser och åtgärder för att motverka dessa fel. Granskningen som genomförts innebär att spåren som finns i Skatteverkets fiskala register och i Folkbokföringsregistret har analyserats.

De avtryck som identiteterna sätter i folkbokföringsregistret skiljer sig inte nämnvärt från identiteter som faktiskt lever och verkar i Sverige. Det är därför svårt att på enbart förändringar i folkbokföringen avgöra om identiteten är en missbrukad identitet. Undersökningen av analyspopulationen visar att de fiskala spåren är avgörande för att bedöma ifall en identitet ingår i ett sammanhang där det föreligger hög risk för missbruk. Analysen visar att den ekonomiska vinningen uppstår när identiteterna på olika sätt kopplas till företag. Ett vanligt exempel från analyspopulationen är att identiteterna förekommer i sammanhang med utställande av osanna fakturor för att täcka kostnader för svart arbetskraft som finns hos de företag som efterfrågar de osanna fakturorna. Inte sällan förekommer identiteterna också som mottagare av falska kontrolluppgifter avseende tjänsteinkomster.

Det framkommer att företag och identiteter används som brottsverktyg inom samma typ av miljöer. Identitetsmissbruket tycks i dessa sammanhang delvis ersätta den tidigare användningen av målvakter. Denna karaktär av identitetsmissbruk är den allvarligaste och toppen av olika former av identitetsmissbruk. Det är i gränssnittet företag och person och där dessa har sammankopplad kontakt med myndigheter som vi kan möjliggöra bra åtgärder som bygger på gemensam riskvärdering mellan flera verksamhetsområden och i förlängningen flera myndigheter.



Målvaktsrollen är som nämnt toppen på pyramiden i syfte att förhindra att huvudmännen i ett bedrägeri ska kunna ställas till ansvar. Utöver dessa så finns exempelvis de som beskrivs som osanna lönemottagare, vilket innebär mottagarna av så kallade falska kontrolluppgifter som kan ha flera syften. Grunden är att en inkomst ska kunna redovisas för identiteten som sedan kan användas som underlag vid exempelvis kreditgivning, men också för att bygga upp en sjukpenninggrundade inkomst i syfte att tillskansa sig oriktiga förmåner. Ytterligare en aktör där falska eller utnyttjade identiteter kan nyttjas är så kallade kontomålvakter, det handlar då om aktörer där man behöver kontohavare för att flytta pengar utan spår till en huvudman. Erfarenheten av utredningar som är gjorda är att identiteterna inte alltid har ett klart syfte när de skapas/etableras. Det finns således en uppbyggnadsfas av identiteter, sedan aktiveras användningen på olika sätt beroende på behovet i den aktuella situationen.

Skatteverkets uppfattning är att de identitetsrelaterade målvakterna antalsmässigt är relativt sett få, men att varje identitet är aktiv i ett flertal bolagssammanhang. Det handlar framförallt om företag verksamma inom områden med förhöjd risk enligt Skatteverkets riskhanteringsmodell i övrigt. Samlat innebär det att det identitetsrelaterade fusket rör sig i samma miljöer som annan ekonomisk brottslighet, men att ett mer sammanhållet regelverk och agerande mellan verksamhetsområden och myndigheter har förutsättningar att ge stor effekt avseende hur framgångsrika åtgärderna är. Att beskriva omfattningsberäkningar mer detaljerat bedöms inte kunna genomföras tillräckligt underbyggt och ger en delvis fragmenterad bild av problematiken.

Det huvudsakliga identitetsmissbruk som påverkar Skatteverket påminner om den klassiska målvaktssituationen, där en identitet används för att täcka upp för någon annan, som faktiskt ligger bakom ett brottsligt bolag. Skillnaden mot den klassiska målvakten är att den missbrukade identiteten inte finns på riktigt. I alla fall inte här i landet. Identiteten är bara ett nummer och en bricka i ett brottsligt spel, som kan gå ut på att ställa ut osanna fakturor, få ut momspengar eller skylta i ett bolag som är på väg mot konkurs. Den fiskala kontrollverksamheten är sedan länge van att söka fram och hantera målvakter, men det förändrade modus som sker innebär andra utmaningar avseende riskhantering, men framförallt verksamhets- och myndighetsövergripande samverkan.



### **3 Genomförd åtgärd enligt uppdraget**

Uppdraget att utveckla en funktion för att kontrollera om samma pass eller nationella ID-kort missbrukas i syfte att flera personer använder samma dokument har genomförts genom ett införande av en förenklad applikation som benämns Passporten. Applikationen är i detta skede inte implementerad i ordinarie verksamhetssystem utan ligger separerat, dels ur juridisk aspekt, dels för att kunna införa applikationen skyndsamt utan stora beroenden till annan utveckling. Applikationen infördes i mars 2018 och har sedan dess använts inom ramen för ärendeområdena flyttning till Sverige (invandring) och tilldelning av samordningsnummer i enlighet med uppdraget. Vid analysen av resultatet har inmatade uppgifter fram till och med oktober använts, funktionaliteten används fortsatt.

#### **3.1 Beskrivning av resultat**

Syftet med applikationen är att uppmärksamma om det förekommer personer som använder sin identitetshandling flera gånger och för att följa upp till vilka syften de använts. Vidare ska applikationen bidra till att uppmärksamma om en och samma identitetshandling har använts av flera olika personer. Passporten är en applikation som fungerar som ett redskap för handläggare där de kan registrera identitetshandlingar såsom pass och nationella id-kort. Uppgifterna används som referensdata gentemot nya handlingar i ärendehantering. Den som registrerar in ett nytt dokumentnummer får då information om dokumentet har använts i något tidigare ärende. Om så är fallet har handläggaren hämtat upp det föregående ärendet för bedömning av eventuella oegentligheter, vilket skett genom ordinarie manuell hantering.

Applikationen används nästan uteslutande av handläggare i samband med invandring, vilket uppgår till omkring 70 procent. I 24 procent av fallen har identitetshandlingar registrerats i samband med tilldelning av samordningsnummer. Resterande rör övriga ärendetyper som inte primärt omfattas av uppdraget, men som genom riktade kontrollinsatser kopplar till invandring och samordningsnummer. Det är brukligt att i dessa ärendeslag kontrollera om passhandlingen förekommer i applikationen eller ej, för att på så sätt få en indikation på om identitetshandlingen tidigare har använts på ett felaktigt sätt. Genom att uppdraget primärt avser invandring och samordningsnummer så ger det en avgränsad bild av användandet av pass och nationella ID-kort. De aktuella ärendetyperna representerar dock de två flöden som etablerar en existens i folkbokföringsregistret, dvs den hantering som kan generera en personbeteckning och därmed skapandet av en identitet.

Sedan Passporten sattes i bruk i mars 2018 har drygt 100 000 registreringar gjorts och för att få en uppfattning om innehåll har en utvärdering av registreringarna gjorts.

Totalt innehåller underlaget omkring 2800 dubletter i samband med invandring och cirka 1200 som avsåg enbart samordningsnummer.

Den övervägande delen av passnummer som förekommer flera gången saknar uppenbart grund för att det skulle handla om ett missbruk. Det handlar om

familjekonstellationer i samma registrering, följdärenden eller naturliga kopplingar i ärenden efter varandra. Avseende dessa har någon vidare granskning inte genomförts. De resterande har granskats närmare i efterhand.

Kontroll har gjorts för att se om det förekommer personer i materialet som först fått avslag på sin invandring på grund att identitetshandlingen varit förfalskad/manipulerad, för att sedan ha prövat att invandra igen, fast med en annan handling. Det går inte påvisa att den karaktären av missbruk förekommer i underlaget.

Passporten ska vara ett redskap och verktyg för att förhindra felregistreringar i folkbokföringsdatabasen. Även om det vid efterkontroll av ärenden inte finns några tecken på att personer har använt oriktiga handlingar för att styrka sin identitet, så betyder det inte att detta fenomen inte förekommer.

Skatteverket har ett pågående arbete med att avregistrera identiteter som konstaterats som falska i tidigare utredningar. Dessa ska bedömas med anledning av den nya reglering som infördes den 1 juli 2018 avseende möjligheten att avregistrera falska identiteter från folkbokföringen. Kontroll har gjorts mot dessa avseende de registrerade passnumren. Två fall har då uppmärksammats. En identitet är under utredning för att bli avregistrerad som en falsk identitet har för sökt att invandra 2 gånger men inte lyckats. Denna person har använt sig av två olika id-kort för att styrka sin identitet. Den andra har blivit registrerad i år och i samband med en utredning avseende personens bosättning har identiteten ifrågasatts.

### **3.2 Bedömning av resultatet**

Resultatet av den genomförda åtgärden och kontrollen av passnummer ska ses i perspektivet att det är en granskning som skett under kort tid. Det krävs en utökad uppbyggnad av referensdata med uppgifter från pass och nationella ID-kort innan det går värdera omfattningen av ett missbruk med större tillförlitlighet. Det är även av vikt att det sker i en bredare kontext och inte enbart inom invandring och samordningsnummer i syfte att motverka missbruk. Missbruk och bedrägligt beteende kan uppstå i en mängd interaktioner både med Skatteverkets olika verksamhetsområden och gentemot andra myndigheter. Att förekomsten är låg ska därav inte ses som ett enskilt tecken på att fel och fusk förekommer i väldigt låg grad. Däremot är bedömningen att inte finns en ensam kontrollåtgärd som förebygger och förhindrar att missbruk med stöd av handlingar. Att kontrollera pass och ID-kort i en bredare kontext kan vara en viktig grundkontroll för att motverka ett sådant felaktigt nyttjande.

### **3.3 Fortsatta åtgärder**

Även om effekterna är svårbedömda efter så kort insamlingstid så är Skatteverkets uppfattning att en registrering och kontroll av passnummer har en allmänpreventiv effekt. För att få en förbättrad träffbild kopplat till flera riskområden är Skatteverkets uppfattning att det finns skäl för en fortsatt registrering av passnummer i syfte att motverka bedrägligt användande. Vidare är uppfattningen att registrering och kontroll av pass- och dokumentnummer bör utvidgas till först och främst samtliga ärendeprocesser inom folkbokföringen, men också att utvidgas

till samtliga delar av Skatteverkets verksamhet där dessa dokument hanteras i syfte att på ett bredare sätt hitta missbruk. Skatteverket avser att ta initiativ att gå vidare med en sådan hantering på ett tillförlitligt sätt.