

Justitieutskottets betänkande

1988/89:JuU3



1988/89
JuU3

Förbättrad kontroll av legitimationshandlingar

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet en motion om bättre kontroll av legitimationshandlingar. Utskottet avstyrker – med visst uttalande – bifall till motionen.

Motionen

I motion 1987/88:Ju809 av Sven-Gösta Signell m.fl. (s) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet och möjligheten att förbättra säkerheten i samband med användande av olika legitimationshandlingar.

I motionen hänvisas till att antalet bankbedrägerier under senare år ökat i oroväckande omfattning och att falska legitimationshandlingar, bl.a. körkort, därvid kommit till användning. Motionärerna kräver åtgärder av banker och myndigheter för att få stopp på bedrägerierna. En sådan åtgärd skulle kunna vara att samtliga körkort kodas. Härigenom skulle, enligt motionärerna, stulna körkort effektivt kunna spärras och möjligheten att använda falska körkort som legitimation elimineras. Motionärerna anser det också sannolikt att kodmärkning skulle kunna införas på andra legitimationshandlingar.

Motionen har remissbehandlats.

Tidigare riksdagsbehandling m.m.

Frågor om körkortets utformning har behandlats bl.a. i propositionen om inrättande av statens trafiksäkerhetsverk (prop. 1967:55, SU 89, 3LU 31) och i propositionen om körkort och körkortsregistrering (prop. 1971:65, TU 12), som byggde på körkortsutredningens betänkande (SOU 1970:26) med samma namn. Frågan aktualiserades ånyo år 1974, då motionsvägen (TU 1974:21). Sammanfattningsvis kan nämnas att det i dessa sammanhang bl.a. understrukits vikten av att det nya körkortet fick ett gott förfalskningskydd.

Utskottet har tidigare berört frågan om förfalskningskyddet för körkort i betänkandet JuU 1986/87:23 s. 20 f. I det ärendet uttalades från trafiksäkerhetsverkets sida att körkortet har ett mycket gott förfalskningskydd.

En reglering i lag av legitimationshandlingars utformning m.m. saknas. Frågan behandlades år 1975 i betänkandet (DS Fi 1975:7) Förslag till lag om identitetskontroll vid inlösen av check, men betänkandet har inte lett till lagstiftning.

Körkortet

Nya regler för bl.a. körkortets utformning och giltighetstid trädde i kraft den 1 januari 1973. I det utredningsarbete som föregick de nya bestämmelserna lades stor vikt vid förfälskningsskyddet eftersom avsikten var att körkortet även skulle kunna tjäna som legitimationshandling.

Ett led i stärkandet av förfälskningsskyddet var att körkortets giltighetstid begränsades till tio år. Samtidigt infördes ett centralt körkortsregister och beslutades att körkort skulle framställas med en metod som användes av AB ID-kort och som statens provningsanstalt funnit tillgodose de krav på förfälskningsskydd som rimligen kunde ställas. Framställningsmetoden hade också accepterats för tillverkning av bl.a. bankernas legitimationskort.

År 1976 började en ny, förbättrad tillverkningsmetod att användas. Samtliga nu giltiga körkort har tillverkats enligt denna metod.

Körkort som tillverkats efter den 1 oktober 1982 är försedda med en optiskt läsbar streckkod, som innehåller uppgift om bl.a. personnummer.

Sverige har anslutit sig till 1968 års vägtrafikkonvention (European Rules Concerning Road Traffic, Signs and Signals). I konventionen regleras frågor om bl.a. körkortets utseende. För svenskt vidkommande återfinns dessa regler i körkortsförordningen (1977:722).

SIS-märkta identitetskort

SIS – Standardiseringskommissionen i Sverige – är centralorgan för standardiseringsverksamheten i Sverige.

SIS fastställer och publicerar svensk standard som är en frivillig överenskommelse mellan de intresserade parterna, t.ex. tillverkare, användare, myndigheter och organisationer inom ett visst område.

SIS är en förening med städgar fastställda av regeringen som också utser ordförande. Medlemmarna är organisationer som är intresserade av standardiseringsverksamheten. SIS är medlem i den internationella standardiseringsorganisationen ISO och det europeiska standardiseringsorganet CEN.

SIS har utarbetat en svensk standard för identitetskort i kontokortsformat. Standarden började gälla år 1981. I arbetet med standarden deltog bl.a. representanter för bankerna, handeln, industrin, polisen och statskontoret. Tillstånd att utfärda SIS-märkta identitetskort ges av SIS certifieringskommitté, och den tekniska säkerhetskontrollen av kort som skall SIS-märkas görs av statens kriminaltekniska laboratorium. En förutsättning för SIS-märkning är att kortet är tekniskt säkert och att ansvarskedjan mellan tillverkare, utfärdare och användare är obruten. Säkerhetskraven anges i den svenska standarden.

På baksidan av det SIS-märkta kortet finns det möjlighet att lägga in maskinellt läsbara data i magnetkod eller streckkod.

Utskottet har inhämtat remissyttranden över motionen från rikspolisstyrelsen, statens kriminaltekniska laboratorium, brottsförebyggande rådet, trafiksäkerhetsverket, Standardiseringskommissionen i Sverige, Svenska bankföreningen och Svenska sparbanksföreningen.

Remissinstanserna är överens om vikten av förfalskningssäkra legitimationshandlingar och delar motionärernas uppfattning att säkerheten behöver förbättras i olika hänseenden. Flera av dem understryker dock att missbruk kan förhindras endast om kontrollen vid utfärdande och användande av legitimationshandlingar är tillräcklig och att det alltså inte räcker att själva handlingen är svår att förfalska. Några tekniska hinder mot införandet av en sådan kodning som motionärerna föreslår föreligger inte. Nyttan av en sådan kodning jämfört med kostnaden för uppbyggnad av det erforderliga datasystemet ifrågasätts dock av flera remissinstanser.

Rikspolisstyrelsen (RPS) bekräftar motionärernas uppfattning att förfalskade körkort används i allt större utsträckning vid genomförandet av vissa bedrägeribrott. En stor del av dessa brott skulle, enligt RPS, ha försvärats avsevärt om kassapersonalen vid bank- och postkontor haft tid och möjlighet att göra en fullgod kontroll och granskning av stulna och förfalskade legitimationshandlingar. RPS anser att det föreligger behov av att förbättra säkerheten i samband med användande av olika legitimationshandlingar och understryker att gärningsmännen vid flera bedrägerier under senare år använt s.k. helförfalskade körkort. Dessa har alltså varit falsktryckta och försedda med gärningsmannens fotografi och "lämpligt" namn för genomförande av brottet. Risk finns också att sådana körkort som inte avslöjas kan komma att utgöra underlag för utfärdande av ett "äkta" legitimationkort i falskt namn men med rätt fotografi. RPS framhåller att det är av väsentlig betydelse att legitimationshandlingar har ett utseende och en kontrollfunktion som är kända av dem som utför granskningen. Det vore därför en fördel om körkortet på sikt kunde få samma utseende och säkerhetsnivå som det SIS-märkta identitetskortet. RPS understryker slutligen vikten av en fortsatt satsning på utbildning och information till främst post- och bankpersonal i tekniken att granska och kontrollera legitimationshandlingar och pekar också på behovet av ett intensifierat samarbete i säkerhetsfrågor mellan myndigheterna, posten, bankerna och andra intressenter.

Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) konstaterar inledningsvis att antalet helförfalskade eller ändrade svenska körkort är litet, men att laboratoriet utreder många förfalskningsbrott där legitimationen varit stulen. SKL understryker att det inte finns och aldrig funnits förfalskningssäkra dokument. Däremot kan en rad åtgärder vidtas för att göra falsktillverkning så svår som möjligt, exempelvis genom att använda unika material och tillverkningsmetoder. Också det fysiska skyddet i tillverkningsledet, vid leverans och förvaring av det framställda identitetskortet liksom även kontrollen i samband med att identitetskortet används, har stor betydelse. I sistnämnda hänseende förordar SKL ökade utbildningsinsatser, och SKL

anser att de största vinsterna när det gäller att höja den allmänna säkerhetsnivån kan göras inom detta område.

Enligt SKL är den svagaste punkten i all hantering av legitimationer identitetskontrollen i samband med utfärdandet, och SKL anser det tveksamt om utfärdanderutinerna är tillräckligt säkra i dag. Vissa tecken tyder enligt SKL på att det är för lätt att skaffa sig en legitimationshandling med någon annans persondata men med det egna porträttet. Utfärdanderutinerna måste därför ses över. SKL pekar i detta sammanhang på det stora antalet falska körkort från vissa länder – SKL nämner Irak, Iran och Libanon – som ligger till grund för ansökan om svenskt körkort. SKL konstaterar att länsstyrelserna har olika praxis beträffande den tekniska undersökningen av utländska körkort. Man kan därför enligt SKL misstänka att i vissa län får utlänningar ett svenskt körkort på ett falskt hemlandskörkort, ett förhållande som gör det möjligt att skapa falska identiteter.

Vad gäller motionärernas förslag om kodning anför SKL följande. Körkortet har redan en kodning – en streckkod. I handeln finns numera streckkodsläsare som också kan läsa streckkoden på körkortet. Den sistnämnda innehåller uppgift om bl.a. personnummer, vilket gör det möjligt för handeln att kontrollera körkortet mot de data som påförts synligt. En person som ändrar födelsedata på ett körkort måste i så fall också ändra streckkodsuppgifterna, vilket enligt SKL är en ganska svår uppgift som i varje fall förutsätter tillgång till kodnyckeln. Om bankerna och posten skall kunna använda sig av streckkoden måste de först skaffa sig streckkodsläsare, och SKL framhåller att kontrollen endast utgör en kontroll av körkortet mot sig självt. Skulle kontrollen gå längre än så (och t.ex. avse om körkortet är stulet) krävs en uppbyggnad av ett datorsystem liknande det som finns för bankomatkortet.

Teoretiskt kan man, enligt SKL, tänka sig att alla legitimationshandlingar förses med en magnetremsa för läsning och verifiering i terminal på samma sätt som gäller för bankomatkortet, och de legitimationshandlingar som har bankkortsformat har i allmänhet redan en sådan remsa. Denna är emellertid som regel upptagen av t.ex. flextidssystemet, inpasseringskontroller, behörighetsuppgifter m.m. Det skulle därför bli nödvändigt att förse sådana kort med ytterligare en magnetremsa.

SKL pekar på att det är förenat med stora kostnader att bygga upp ett system för maskinell kontroll av legitimationshandlingar och att giltighetstiden för redan utfärdade kort gör att det är svårt att få en snar ändring till stånd.

Sammanfattningsvis anser SKL att det bästa sättet att förstärka skyddet mot förfalskningar är att utbilda bank- och postpersonalen när det gäller granskningskontrollen i samband med att legitimationskortet används.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) anser att problemet med legitimationskontroll finns inte endast inom bankväsendet utan även t.ex. inom detaljhandeln, och BRÅ framhåller att antalet konto- och checkbedrägerier är stort. Utvecklingen går enligt BRÅ mot kort som kan användas både som identitetskort och som behörighetskort inom olika tekniska system. Detta har väsentliga fördelar; det är lättare att hålla reda på ett kort än flera och

förlust av ett kort som används ofta upptäcks snabbare. Ingenting torde hindra att också behörigheten att framföra motorfordon läggs som en delfunktion i ett identitetskort.

Tekniskt innebär den pågående utvecklingen, anför BRÅ, att legitimationskortet kan förse med maskinläsbara data i magnetkod eller streckkod. Därmed skapas också möjligheter att effektivt kontrollera om ett kort är rapporterat stulet eller eljest är spärrat. Den otillfredsställande manuella kontrollen mot tryckta spärrlistor kan ersättas med en snabb maskinell kontroll med hjälp av t.ex. en datoransluten terminal. Alternativt kan man tänka sig att det till legitimationskortet knyts en personlig kod som gör ett stulet eller upphittat kort oanvändbart för den som inte har tillgång till koden. Det finns också andra tekniska identifikationsmetoder, t.ex. röstidentifikation, som kan användas för att förbättra kontrollen av kortinnehavarens identitet. Hänsyn måste dock, framhåller BRÅ, tas till kostnaden för kontrollsystemet och inte minst till hur individen skulle uppleva kontrollen.

Sammanfattningsvis anser BRÅ att problemet med identitetskontroll bör göras till föremål för en övergripande kartläggning och analys i syfte att finna lämpliga tekniska och administrativa lösningar.

Trafiksäkerhetsverket hänvisar till att AB ID-kort och SKL anser att det hittills inte förekommit tillräckligt professionella förfalskningar som framgångsrikt kunnat användas vid den typ av brott som anges i motionen. Verket hänvisar också till att Svenska bankföreningen avvisat tankar på att ytterligare automatisera utbetalningsrutinerna utöver vad som redan medges genom systemet med uttagsautomater. Som skäl härför har Bankföreningen angett att en högre automatiseringsgrad skulle medföra en mer summarisk identitetsprövning och att just denna prövning utgör det största problemet i bedrägerisammanhang. Mot den angivna bakgrunden anser verket att körkort inte behöver förse med fler säkringar än vad som redan finns.

Standardiseringskommissionen i Sverige (SIS) framhåller vikten av att på olika sätt höja säkerheten i de identitetskort som används och lämnar en redogörelse för arbetet med de SIS-märkta identitetskorten. SIS uppger att man inte känner till något fall av bankbedrägeri där ett förfalskat SIS-märkt identitetskort kommit till användning. SIS understryker betydelsen av kontroll i samband med att ett legitimationskort används och anser att kontrollen skulle underlättas om körkortet på sikt fick samma utseende som de SIS-märkta identitetskorten. SIS uppger också att stora insatser gjorts för att förhindra att ett äkta identitetskort utlämnas till personer i felaktigt namn. Sålunda har riksskatteverket på begäran av SIS infört en varningstext på personbevisen för att försvåra bedrägerier med stöd av ett sådant bevis. Vad gäller kodning av körkort hänvisar SIS till trafiksäkerhetsverkets remissvar. SIS tillägger att en sådan kodning som motionärerna föreslår inte torde vara förenad med några tekniska problem. En nackdel är dock att om den begränsade handläggningstiden i kassorna även skall tas i anspråk för maskinell kontroll uppstår risken att den viktiga visuella ansiktskontrollen och förfalskningskontrollen i övrigt minskar. SIS anser att en fortsatt satsning på en väl avvägd information till kassapersonalen och utbildning i tekniken att granska legitimationshandlingar kan vara ett sätt att tills vidare förebygga

bedrägerier. SIS understryker avslutningsvis att en betydligt bättre säkerhet skulle kunna uppnås om samtliga legitimationshandlingar var underkastade samma stränga krav som de SIS-märkta identitetskorten. 1988/89:JuU3

Svenska bankföreningen anför att den inte känner till något fall där körkort använts i samband med bedrägerier utan att det är det av bankerna och posten utfärdade ID-kortet som kommit till användning i samband med brott. Genom nya säkrare rutiner för utfärdande söker man få stopp på den brottsliga användningen av identitetskort. Bankföreningen tillägger att det allmänt sett är önskvärt att möjligheten att förbättra säkerheten i samband med användande av olika legitimationshandlingar utreds. Vad gäller körkortet anser Bankföreningen det positivt att utfärdanderutinerna ses över och att möjligheten att förse körkortet med en magnetkod kan behöva övervägas.

Svenska sparbanksföreningen framhåller att, enligt vad Sparbanksföreningen erfarit, de bedrägerier som inträffat skett med hjälp av äldre körkort. Detta är inget direkt skäl att öka säkerheten i de körkort som nu används. Sparbanksföreningen anser också att risken för förfalskningar av de nya körkorten är avsevärt mindre men att det ändå kan finnas skäl att se över säkerheten för olika identitetskort. Sparbanksföreningen anser att det är möjligt att behålla den höga säkerhetsnivån på nyutfärdade kort genom att kontinuerligt följa den tekniska utvecklingen samt att satsa resurser på fortsatt utbildning av dem som i sitt arbete hanterar beställningar av identitetskort samt av dem som granskar identitetshandlingar. En ytterligare höjning av säkerhetsnivån skulle kunna uppnås om de nya körkortens utfärdades enligt den svenska standarden för identitetskort. En sådan åtgärd skulle öka säkerheten framför allt i bank- och butikskassor. Sammanfattningsvis instämmer Sparbanksföreningen i motionärernas strävan att förbättra identitetskortens säkerhet men framhåller att den dock förordar delvis andra åtgärder för att uppnå en förbättring.

Övrigt

Under ärendets beredning har utskottet – vid sidan av remissbehandlingen – inhämtat följande.

Enligt trafiksäkerhetsverket är körkortet helt likvärdigt med det SIS-märkta identitetskortet när det gäller förfalskningsskyddet. Att körkortets utformning styrs av 1968 års vägtrafikkonvention innebär emellertid att det inte är möjligt att införa ett SIS-märkt körkort.

Inom kommunikationsdepartementet finns för närvarande ingen avsikt att söka få en sådan ändring av 1968 års vägtrafikkonvention till stånd som skulle möjliggöra en SIS-märkning.

Sveriges köpmannaförbund har uppgett att avläsning och registrering av streckkoder i butikerna blir allt vanligare, särskilt när det gäller dagligvaror där den s.k. EAN-märkningen ofta förekommer. Tekniken används för prismärkning och bevakning av lagernivåer m.m. Streckkoder på körkort och i tillämpliga fall på andra identitetshandlingar m.m. har också börjat avläsas och registreras i butikerna med samma teknik. Flera stora företag inom textilbranschen har nyligen investerat i ny teknik som bl.a. utnyttjar

denna möjlighet. Köpmannaförbundet framhåller att det för handeln är viktigt att påskynda hanteringen av de betalningsmedel som alltmer ersätter kontanter – checkar och kontokort. Dessa betalningsmedel kännetecknas av att de blir användbara först efter legitimationskontroll. Därför är det, anser Köpmannaförbundet, angeläget att streckkoder i ökad utsträckning införs på legitimationshandlingar.

Handelns forskningsinstitut har uppgett att endast en begränsad del av butikerna har streckkodsläsare. Det rör sig om 800–900, främst livsmedelsbutiker. Det pågår emellertid en utveckling mot ökad priskodsmärkning beträffande andra varugrupper än livsmedel. Detta kommer att medföra att streckkodsläsare blir allt vanligare.

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet en motion som rör säkerheten i de legitimationshandlingar som allmänt används i handeln, post och banker.

Motionärerna tar upp frågan om förfalskningsskyddet, främst för körkortet, och föreslår att körkortet förses med en kod motsvarande den som finns på andra typer av plastkort (t.ex. bankomatkortet). Härigenom skulle det, anser motionärerna, bli lätt att kontrollera att ett körkort inte är stulet och förfalskningar skulle i princip omöjliggöras. Motionärerna framhåller också att ett liknande system bör kunna införas även för andra legitimationshandlingar.

Motionen har remissbehandlats.

Remissvaren går sammanfattningsvis ut på att den tekniska säkerheten är hög i de två allmänt förekommande legitimationshandlingarna, körkortet och det SIS-märkta identitetskortet. Åtgärder för att minska antalet bedrägerier med hjälp av falska identitetshandlingar bör sättas in på två områden. Det ena gäller kontrollen i samband med utfärdandet av nya identitetskort, och det andra gäller granskningskontrollen i samband med att identitetshandlingen används. I sistnämnda hänseende är det enligt remissinstanserna främst en fråga om att utbilda kassapersonal bl.a. i hur en äkta handling ser ut. Remissinstanserna framhåller att det inte torde finnas några tekniska hinder mot införandet av en sådan kod som motionärerna föreslår men att ett maskinellt kontrollsystem är kostnadskrävande och tar lång tid att införa.

Utskottet har försökt bilda sig en uppfattning om hur vanliga bedrägeribrott med hjälp av falska eller på annat sätt oriktiga identitetshandlingar är. Remissinstanserna har härvidlag varierande uppfattningar. Klart är dock att här föreligger ett problem.

Utskottet vill för sin del – i linje med tankarna i motionen – rent allmänt konstatera att en hög grad av säkerhet vid utfärdandet och handhavandet av legitimationshandlingar är angelägen för tryggheten i den allmänna omsättningen samtidigt som därigenom uppnås en viktig brottsförebyggande effekt.

Som nyss framgått är de vanligaste legitimationshandlingarna körkortet och det SIS-märkta identitetskortet. Den tekniska säkerheten i dessa handlingar är omvittnat hög. Detta hindrar emellertid inte att resultaten av

den tekniska utvecklingen, som på detta område är mycket snabb, måste uppmärksammas och tas till vara i den mån det är praktiskt och ekonomiskt möjligt. Här kan erinras om vad som i ärendet framkommit om olika former och tekniker för kodning.

Remissutfallet ger utskottet vidare anledning framhålla att det från brottsförebyggande synpunkt framstår som särskilt angeläget att uppmärksamma de rutiner som tillämpas när identitetshandlingar utfärdas och när sådana handlingar används för identitetskontroll. Inte minst viktigt i detta sammanhang synes det utskottet vara med regelbundet återkommande informations- och utbildningsinsatser för berörd personal.

Utskottet vill också understryka vikten av ett ökat utbyte av erfarenheter mellan myndigheter, posten, banker och andra intressenter om tillvägagångssätt m.m. vid förfalsknings- och bedrägeribrott. En fortsatt utbyggnad av samarbetet mellan berörda intressenter är därför, som också RPS framhåller, av stor vikt.

Sammanfattningsvis anser utskottet att de frågor om olika förfalskningskyddande åtgärder som väcks genom motionen har en stor betydelse för det brottsförebyggande arbetet. Det kan därför finnas anledning att i lämpligt sammanhang göra en övergripande kartläggning och analys av hithörande frågor. Utskottet utgår från att så sker utan någon särskild åtgärd från riksdagens sida. Ett syfte med det nämnda arbetet bör vara att skapa underlag för beslut om åtgärder och rekommendationer från bl.a. det allmännas sida för att öka säkerheten vid identitetskontroll. I arbetet bör självfallet representeras för polisen, näringslivet och andra intressenter delta.

Med dessa uttalanden avstyrker utskottet bifall till motionen.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1987/88:Ju809.

Stockholm den 8 november 1988

På justitieutskottets vägnar

Karin Ahrland

Närvarande: Karin Ahrland (fp), Lars-Erik Lövdén (s), Jerry Martinger (m), Birthe Sörestedt (s), Ingbritt Irhammar (c), Bengt-Ola Rytter (s), Göthe Knutson (m), Göran Magnusson (s), Eva Johansson (s), Anders Andersson (m), Lars Sundin (fp), Anders Svärd (c), Berith Eriksson (vpk), Kent Lundgren (mp), Sigrid Bolkéus (s), Barbro Andersson (s) och Jan Andersson (s).