

Hanna Axelsson, 08-55 55 2052
hanna.axelsson@sis.se

Till Justitiedepartementet

Yttrande över betänkandet Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation (SOU 2019:14) – Diarienummer: Ju2019/01281/L4

Sammanfattning

- Svenska institutet för standarder, SIS, har publicerat en Teknisk Specifikation, ”SIS/TS 45:2018 Identifieringskort - webbaserad giltighetskontroll av identitetshandlingar”, och lagt fram förslag om att den görs till europeisk standard.
- Standardisering på området kan ha en utfyllande funktion.
- Konsekvenser och lösningar för aktörer som är beroende av SIS-märkta ID-kort har inte utretts helt och det finns pågående standardiseringsarbeten som påverkas av förslagen.
- Användningen av standarder underlättar ett gemensamt internationellt system, något att beakta vid implementeringen av en nationell lösning.

Synpunkter på utredningen

Teknisk Specifikation framtagen av SIS Tekniska Kommitté

I betänkandet anförts att SIS nyligen har tagit fram en standard för webbaserad giltighetskontroll av identitetshandlingar¹. Den tekniska kommittén ”SIS/TK 448 Teknik och stödsystem för personlig identifiering” har tagit fram en Teknisk Specifikation (SIS/TS 45:2018) för webbaserad giltighetskontroll av identitetshandlingar. Tjänsten ska kunna nyttjas och integreras av det system som utför kontrollen av ID-handlingen och kan ses som ett programmeringsgränssnitt via Internet för maskin till maskinkommunikation. Tjänsten skulle också kunna nås via ett webbaserat gränssnitt med hjälp av en vanlig webbläsare. SIS/TS 45:2018 kan underlätta möjligheterna att kontrollera en ID-handlings giltighet på ett effektivt och enhetligt sätt.

SIS har till en teknisk kommitté på europeisk nivå, ”CEN/TC 224 Personal identification and related personal devices with secure element, systems, operations and privacy in a multi sectorial environment”, skickat in ett förslag om att SIS/TS 45:2018 ska göras till en europeisk standard. Detta i syfte att möjliggöra maskinell giltighetskontroll över landsgränser inom Europa. Framförallt Tyskland, men även Frankrike, har visat intresse då den skulle kunna användas för giltighetskontroll

¹ SOU 2019:14 s. 356

av födelsebevis. Det finns alltså goda förutsättningar för att SIS/TS 45:2018 kommer uppskattas och användas även internationellt.

Standardiseringen - en utfyllande funktion

En av de större slutsatserna i betänkandet är att antalet statliga fysiska identitetskort ska begränsas samt att det genom lag bör regleras att endast sådana identitetskort ska godtas i vissa utvalda sammanhang. Det föreslås att bestämmelser om vilka handlingar som ska godtas för att styrka identiteten ska införas i de författningar som reglerar de förfaranden där det anses vara av störst vikt att säkra identifieringsprocessen². I övriga fall bör, som det får förstås, riktlinjer, regler och rekommendationer utformas och tas fram av branschen själv och på dess eget initiativ. I de fall det uppstår behov av lagstiftning kan sådana komma att införas efterhand. Enligt SIS är detta ett exempel på en situation där standardisering kan få en stödjande effekt för aktörer inom en viss bransch eller på viss marknad där det inte finns några lagstadgade krav för vilka identitetshandlingar som godtas. I sådana situationer skulle en standard, eller teknisk specifikation, för exempelvis giltighetskontrollen av den identitetshandling som blir aktuell kunna vara mycket användbar. Standarder kan därtill givetvis tas fram och anpassas efter den nya regleringen och på samma sätt som idag söka verka för att hanteringen av ID-kort blir såväl säker som effektiv.

I utredningen görs bedömningen att det inte bör föras in något krav i författning avseende den kontroll av identitetshandlingars äkthet och giltighet som bör göras i olika sammanhang där handlingarna kontrolleras³. Som det får förstås avses därmed såväl de statliga fysiska identitetskorten som andra identitetshandlingar. SIS/TS 45:2018, som nämnts ovan, kan därmed få betydelse och vara användbar för flertalet aktörer och standardiseringsarbetet får genom det en utfyllande funktion. Enligt SIS är standardisering på området, och exempelvis SIS/TS 45:2018 som tagits fram via SIS och den tekniska kommittén, bidragande till att förbättra möjligheterna att kontrollera handlingars giltighet samt främjar enhetlighet vid hanteringen av ID-handlingar. Ur ett sådant perspektiv främjar alltså standardiseringsarbetet i vart fall en del av syftet bakom ID-kortsutredningen.

Som kommer framgå nedan är en möjlig konsekvens av förslaget om att begränsa antalet godtagbara ID-handlingar att övriga ID-handlingar förlorar sitt syfte och att de standarder som är kopplade till sådana handlingar, framförallt SIS-märkta ID-kort, förlorar sin samhällsnytta. En viktig aspekt i

² SOU 2019:14, s. 187

³ SOU 2019:14 s. 362

detta är även att standardiseringsarbetet är intressentstyrt. Om det inte är lönt för berörda aktörer att vara delaktiga i att ta fram standarder på området till följd av att det reglerats genom lag vilka ID-kort som godtas och vem som utfärdar dessa kommer det svenska standardiseringsarbetet, såväl nationellt som internationellt, på området med stor sannolikhet att avta. I och med den globalisering som råder såväl inom handeln som i det vardagliga livet finns ett behov av att Sverige är delaktiga i och har möjlighet att påverka och tillvarata svenska intressen i det internationella standardiseringsarbetet på området. Enligt SIS finns en risk för att de förslag som presenteras i utredningen medför att berörda aktörers behov av, intresse för eller möjlighet att delta i standardiseringsarbetet påverkas negativt.

Konsekvensanalys

Standardiseringsarbetet på aktuellt område har ett stort fokus på hur personlig identifiering ska kunna genomföras på ett effektivt, enhetligt och säkert sätt. De förslag som läggs fram i betänkandet skapar en snävare plattform inom vilken standardiseringen i Sverige har att verka. Viktigt att betona är att det inte behöver vara negativt.

Ett pågående standardiseringsarbete med direkt koppling till de aktuella frågorna är ett arbete på internationell standardiseringsnivå, ISO/IEC JTC 1/SC 17/WG 10, som arbetar med att ta fram en standard, "ISO/IEC 18013-5", för internationell mobil identifiering och validering. Någon liknande standard finns i dagsläget inte. Standarden kan komma att användas av såväl myndigheter som andra aktörer världen över. Den extremt stora användningen av mobiltelefoner innebär att det får ses som ett naturligt steg att även den fysiska identifieringen går in i mobilen, därav den nya standarden. Mobiltelefonen blir en bärare för identifiering och validering i realtid i såväl online- som offlinemiljöer och standarden formulerar krav för utgivning av mobilt ID, mobilt körkort och dess valideringsmekanismer. Redan befintliga teknologier, som t.ex. passteknologin som finns i våra vanliga biometriska pass (ICAO 9303) och körkortsteknologin baserat på ISO/IEC 18013 Del 1-4, samt logisk datastruktur och signeringsteknologi används för att de mobila identiteterna ska kunna läsas, valideras och signeras på samma sätt världen över. Den nya standardens styrka är även dess interoperabilitet och spärrkontroll i realtid. Standarden kommer skapa möjlighet för organisationer och aktörer i flertalet olika sektorer att erbjuda och utfärda digital identifiering med hög säkerhet. Mobilt ID och mobilt körkort blir ett omedelbart komplement till fysiska kort och bedrägeri kan bekämpas via bakgrundskontroller i realtid samtidigt som grunden skapas för ett brett utbud av digitala onlinetjänster och valideringsmekanismer. Standarden kommer alltså kunna förbättra sådana

säkerhetsbrister kopplade till körkort i dess egenskap av ID-handling som identifierats i utredningen. Planen är att standarden ska vara klar under sommaren 2020.

Sverige är, genom SIS, delaktiga i arbetet med framtagandet av denna standard. En följd av utredningens förslag om att körkortet inte längre ska kunna användas som ID-kort är givetvis att den slutliga produkten, dvs. standarden, inte blir lika samhällsnyttig i Sverige som förutspått. Om lagstiftningen som sådan skapar hinder för användningen av standarden i Sverige medan den får stor spridning internationellt går det även att spekulera kring huruvida det blir problematiskt för utlänningar att identifiera sig i Sverige, och för svenskar att identifiera sig i utlandet. Vilken hänsyn som ska tas till dessa konsekvenser är givetvis till beslutande organ att bedöma.

En annan konsekvens av förslaget om en ny lag om statliga identitetshandlingar är att regleringen troligtvis kommer medföra att flertalet av de handlingar som idag generellt accepteras som ID-handling kommer förlora den statusen. Förslaget innebär visserligen inte att handlingarna förbjuds men de kommer givetvis få en minskad funktion och betydelse jämfört med vad de har idag. Vad gäller de s.k. SIS-märkta ID-korten tillverkas och utfärdas dessa enligt framtagna standarder. Det faktum att SIS-korten inte längre kommer att godtas som ID-handling enligt det förslag som lagts fram i utredningen och därmed troligtvis inte användas i samma utsträckning som innan medför att dessa standarder får en minskad effekt.

Företag i flera yrkeskategorier ansöker idag om tillstånd att utfärda identitetskort till sina medarbetare för att de ska kunna legitimera sig vid uppdrag. Ett godkänt ID-kort, som visar både vem du är och vilket företag du representerar, är i dagsläget ofta en förutsättning för utförande av vissa uppdrag. Ett tydligt exempel är aktörer inom hälso- och sjukvården som har ett behov av att ge ut identitetskort till sina anställda. De har valt att använda sig av standardiserade SITHS-kort som är SIS-märkta. Det finns regler såväl för de som tillverkar korten som för de som ger ut korten. Enligt SIS lämnar utredningen det osagt vilka konsekvenserna blir av att samhällsnyttan av exempelvis de SIS-märkta ID-korten med stor sannolikhet kommer att minska.

SIS ansvarar för framtagande och registrering av kortutfärdarnummer avseende SIS-märkta ID-kort, exempelvis legitimation och tjänstekort (enligt avtal med DNV GL) men även för Nationella och internationella utfärdarnummer (IIN) exempelvis Bank och finans samt Nationella och internationella RID nummer (AID) exempelvis Telecom. SIS åtar sig i egenskap av ansvarigt registreringsorgan för Sverige att handlägga registrering enligt internationell standard

ISO/IEC 7812-1:2017 och ISO/IEC 7812-2:2017, sammanställa och förteckna registrerade utfärdarnummer och motsvarande företag i en lista och hålla den aktuell samt att verka för att samtliga utfärdade transaktionskortsnummer i Sverige införs i det gemensamma systemet för att undvika dubbleringar.

I utredningen problematiseras förslagets påverkan på de SIS-märkta ID-korten endast på så sätt att det konstateras att förslaget om att begränsa antalet fysiska identitetshandlingar som accepteras i alla situationer på sikt kan medföra konsekvenser för företag som utfärdar SIS-märkta ID-kort⁴. Någon analys kring hur de företag som är beroende av att använda SIS-korten eller de yrkeskategorier som har krav på sig att ha ID-kort i tjänsten (exempelvis väktare) eller tjänstekort görs dock inte. Även om den typen av ID-kort inte förbjuds kan lagförslaget medföra en förändrad samhällssyn på korten och att den generella samsynen blir att endast pass och det nya statliga ID-kortet är godtagbara ID-handlingar. Vilken lösning finns för aktörer som behöver kunna förse sina medarbetare med en handling som styrker såväl identiteten, dennes profession/kompetens och vilket företag personen i fråga representerar? Processen för de ID-kort som i dagsläget används för det sagda är etablerad och fungerande varför det kan finnas behov av att närmare analysera hur korten och processen påverkas av det lämnade lagförslaget.

Sammanfattningsvis

Slutsatsen om att minska antalet statliga identitetskort är väl underbyggd och kommer med största sannolikhet att bidra till att göra den personliga identifieringen i Sverige säkrare. Även det faktum att det blir en gemensam utfärdare av de godtagbara ID-korten kommer leda till en mer enhetlig och säkrare utfärdande- och hanteringsprocess av identitetshandlingarna.

SIS önskar, ur ett standardiseringsperspektiv, lyfta fram att de förslag som läggs fram i utredningen med stor sannolikhet kommer leda till att befintliga standarder får en minskad status samt att det finns pågående standardiseringsarbeten som troligtvis inte kommer få samma effekt i Sverige som till en början avsetts. Det finns därmed ett behov av att se de frågor som aktualiseras och potentiella konsekvenser, såväl positiva som negativa, i ett internationellt sammanhang och inte låsa sig vid svenska lösningar.

En av standardiseringens starka sidor är att det kan verka utfyllande i situationer där lagstiftaren av olika skäl inte ansett det lämpligt att reglera genom lag. Såsom utredningen uppfattats och tolkats av

⁴ SOU 2019:14 s. 381

SIS kommer standardisering på området alljämt kunna vara utfyllande och stödjande, t.ex. vad gäller framtagande av teknologier för att kontrollera en ID-handlings giltighet på ett effektivt och enhetligt sätt.

Med vänlig hälsning

Svenska institutet för standarder



Annika Andreasen
VD