

Finansdepartementet

Remissvar slutbetänkande Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering (SOU 2024:45)

Fi2024/01413

1 Sammanfattning

Skatteverket är positiv till att det införs en europeisk digitala plånbok och tillstyrker utredningens förslag i huvuddrag. Skatteverket avstyrker dock två förslag:

Skatteverket avstyrker förslaget i utredningen att Myndighetens för digital förvaltning medges direktåtkomst till uppgift om bl.a. person- och samordningsnummer, namn, adress och avregistrering från folkbokföringen. Skatteverket distribuerar regelmässigt folkbokföringsuppgifter till andra myndigheter via fråga-/svarstjänsten Navet, det vill säga genom ett utlämnande på medium för automatiserad behandling. Detta förhållande begränsar dock inte den mottagande myndighetens möjlighet till åtkomst av aktuella uppgifter (prop. 2000/01:33 s. 111 f).

Skatteverket avstyrker utredningens förslag att Myndigheten för digital förvaltning föreslås vara PID-utfärdare för fysiska personer. I höstpropositionen (presenterad efter utredningen) har regeringen angett att Polismyndigheten ska ansvara för utvecklingen av den statliga e-legitimationen, vilket föranleder att de kanske också är mer lämpliga att tillhandahålla PID (Personal Identification Data). Skatteverket menar att det med anledning av vad regeringen angett i höstpropositionen bör övervägas om tillhandahållande av PID snarare borde vara en uppgift för Polismyndigheten, alternativt Skatteverket. Polismyndigheten eftersom utfärdande och tillhandahållande av PID är näraliggande hanteringen att utfärda e-legitimation. Skatteverket eftersom man är "ägare" till källinformationen. Av effektivitetsskäl finns ingen anledning att låta informationen passera ytterligare en myndighet i tillhandahållandeprocessen.

Skatteverket lämnar dessutom synpunkter på utredningens förslag till förordningsförändring gällande Myndigheten för digital förvaltning, avsnitt "Europeisk digital identitetsplånbok", "Certifikat för autentisering av webbplatser", "Tillhandahållare av uppgifter för personidentifiering" och förutsättningarna för elektronisk identifiering för juridiska personer samt fysiska personer, "Tillhandahållandet förutsätter att olika åtgärder vidtas" och "Gränsöverskridande identitetsmatchning" samt "Missbruk eller annan otillåten användning av identitetsplånboken".

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning

I avsnitt 1.7 s. 55 och 3§ finns följande i ingressen:

” 1. ansvara för den offentliga förvaltningens tillgång till infrastruktur och tjänster för elektronisk identifiering och underskrift,”

Skatteverket vill framföra att den europeiska digitala identitetsplånboken avser att erbjudas fysiska och juridiska personer inom såväl privat som offentlig sektor, vilket är ett betydligt vidare begrepp än Myndigheten för digital förvaltnings nuvarande uppdrag som rör den offentliga förvaltningen. Skatteverket ser ett behov av att instruktionen utökas till denna vidare omfattning.

2.2 Europeisk digital identitetsplånbok (avsnitt 4.7.1)

I avsnitt 4.7.1 (artikel 5a.13) konstateras att den europeiska digitala identitetsplånboken förutsätts vara kostnadsfri. En förutsättning för nyttjande av plånboken är dock att användaren har en svensk statlig e-legitimation, en sådan är enligt tidigare förslag förknippad med en kostnad om 400 kr. Detta skulle kunna anses utgöra en indirekt avgift för att anskaffa en digital identitetsplånbok, vilket skulle kunna stå i strid mot EUs intentioner, se artikel 19 och 20 i Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2024:1183.

2.3 Certifikat för autentisering av webbplatser (avsnitt 4.8.4)

Rubriken och avsnittet är formulerat endast som att det avser autentisering av serversidan. Befintlig standard (QWAC) är tvärtom utformad för autentisering av server- såväl som klientsida.

Skatteverket konstaterar att Avsnitt 4.8.4 ”Certifikat för autentisering av webbplatser” saknar ett resonemang avseende autentisering av webbklienter. Befintlig definition i eIDAS-förordningen för denna betrodda tjänst avser webbservrar såväl som webbklienter.

2.4 Tillhandahållare av uppgifter för personidentifiering - Förutsättningar för elektronisk identifiering för juridiska personer (avsnitt 6.3.3)

Avsnitt 6.3.3, s. 149 ”Till skillnad mot fysiska personer kan dock juridiska personer i Sverige inte identifiera sig elektroniskt (eller analogt). Att kontrollera identiteten hos en användare av en europeisk digital identitetsplånbok i samband med anslutning och ibruktagande (”on boarding”) får, i fråga om en juridisk person, förstås som att det är dess behöriga representants eller företrädares identitet som kontrolleras.”

Skatteverket noterar att för bl.a. ideella föreningar saknas ett heltäckande företrädarregister och det ställer till problem för identitetsfrågor och brottsbekämpning. Sådana uppgifter torde endast finnas för de som registrerats enligt handelsregisterlagen (1974:157). För majoriteten av ideella föreningar saknas därmed registrerade uppgifter om behöriga företrädare vid en identitetskontroll.

Skatteverket konstaterar också att utredningen sannolikt kommer att leda till att Skatteverket kommer att behöva dela mer information om juridiska personers uppgifter för personidentifiering till Bolagsverket än i dag. Formerna för det behöver utformas i en fortsatt dialog med Bolagsverket framöver. Skatteverket estimerar att det utökade informationsutbytet kommer att kosta ca. 10 Mkr.

2.5 Tillhandahållare av uppgifter för personidentifiering - Förutsättningar för elektronisk identifiering för fysiska personer (bl.a. avsnitt 6.3.3, 6.3.7)

I avsnitt 6.3.3 s. 150 "Om förslaget om den statliga e-legitimationen inte genomförs kan Digg enligt 2 kap. 8 § första stycket lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet medges direktåtkomst till uppgift om bl.a. person- och samordningsnummer, namn, adress och avregistrering från folkbokföringen".

Även om det är korrekt att andra myndigheter enligt angivet lagrum kan medges direktåtkomst till personuppgifter i folkbokföringsdatabasen kan det i detta sammanhang nämnas att Skatteverket regelmässigt distribuerar folkbokföringsuppgifter till andra myndigheter via fråga-/svarstjänsten Navet, det vill säga genom ett utlämnande på medium för automatiserad behandling. Detta förhållande begränsar dock inte den mottagande myndighetens möjlighet till åtkomst av aktuella uppgifter (prop. 2000/01:33 s. 111 f).

I avsnitt 6.3.3 framgår bland annat att utredningen föreslår att "De statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska tillhandahålla elektroniska attesteringar av sådana uppgifter för personidentifiering för fysiska och juridiska personer (PID respektive LPID) som förutsätts för att en europeisk digital identitetsplånbok ska kunna användas som medel för elektronisk identifiering." Vidare framgår att utredningens bedömning är att "Myndigheten för digital förvaltning, Polismyndigheten och Skatteverket är, var för sig, lämpade att tillhandahålla PID avseende fysiska personer. Effektivitetsskäl talar för att uppgiften bör utföras av Myndigheten för digital förvaltning."

I höstpropositionen (presenterad efter utredningen) har regeringen angett att Polismyndigheten ska ansvara för utvecklingen av den statliga e-legitimationen, vilket föranleder att de kanske också är mer lämpliga att tillhandahålla PID (Personal Identification Data).

Skatteverket menar att det med anledning av vad regeringen angett i höstpropositionen bör övervägas om tillhandahållande av PID snarare borde vara en uppgift för Polismyndigheten, alternativt Skatteverket. Polismyndigheten eftersom utfärdande och tillhandahållande av PID är näraliggande hanteringen att utfärda e-legitimation. Skatteverket eftersom man är "ägare" till källinformationen. Det finns ingen anledning att låta informationen passera ytterligare en myndighet i tillhandahållandeprocessen.

Skatteverket upplever att de ändrade förutsättningarna då Myndigheten för digital förvaltning inte längre ansvarar för utfärdandet av den statliga e-legitimationen försvagar utredningens slutsatser om att Myndigheten för digital förvaltning även ska utfärda PID för fysiska personer. Angående tilldelning av uppdrag för olika former av utfärdande, gör Skatteverket följande iakttagelser:

Polismyndigheten har i budgetpropositionen föreslagits tilldelats uppdraget att utfärda statlig e-legitimation.

I utredningen föreslås bl.a. följande:

1. Myndigheten för digital förvaltning föreslås vara utfärdare av plånbokslösningen
2. Myndigheten för digital förvaltning föreslås även vara PID-utfärdare för fysiska personer

3. Förslag saknas angående att utfärda svenska identitetsattribut för utländska plånböcker.

Skatteverket anser att PID-utfärdande har en naturlig hemvist hos Polisen eller hos Skatteverket. Skatteverket anser vidare att PID-utfärdande inte har någon naturlig hemvist hos Myndigheten för digital förvaltning (särskilt mot bakgrund att Myndigheten för digital förvaltning inte ska hantera utgivning av statlig e-legitimation), men naturligt skulle höra hemma hos:

1. Skatteverket, i egenskap av ansvariga för folkbokföringen och ansvarig för grunddatadomänen Person samt med förmåga att utveckla och tillhandahålla komplexa lösningar
2. Polismyndigheten, då vissa samordningsvinster skulle kunna finnas med att låta en och samma myndighet hantera dessa uppdrag samt utgivning av statlig e-legitimation.

Detta gäller såväl PID-utfärdande för fysiska personer med svenska identitetsplånböcker, som identitetsattribut för personer med svensk identitet med utländska plånböcker.

Skatteverket ser en del generella utmaningar avseenden den digitala plånboken och vidhåller tidigare lämnade synpunkter kring att det med dagens förutsättningar och den erfarenhet Skatteverket har av missbruk med utnyttjade e-legitimationer att denna problematik kan riskera att utökas om ändamålsenliga åtgärder för riskhantering inte möts ur ett nationellt perspektiv. Den digitala plånboken medför utöver att den innehåller en e-legitimation även möjligheten att samla på information och underlag om personen. Det tillsammans med regelverket kring bestämmelse som förbjuder stora delar av den spårbarhet som ligger till grund för riskhantering av denna typ av tjänster riskerar att medföra ett utökat missbruk. Det behöver beaktas i implementationen och i linje med Skatteverket särskilda yttrande i delbetänkandet anser Skatteverket att det bör betonas vikten av en sammanhållen nationell infrastruktur för identitet som bygger på biometri som infrastrukturuppgift som är central i frågan.

Med beaktande av det finns det i utredningen några punkter som kan beaktas gällande ansvarsfördelning, generellt är det att underlätta att minska antalet aktörer i respektive utfärdandeprocess och i andra avseenden tydligt skilja kring utfärdansvaret och tillsyns- eller certifieringsansvaret.

I avsnitt 6.3.7 "Certifiering av den digitala europeiska identitetsplånboken och system för elektronisk identifiering" lämnar utredningen följande förslag:

"Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska utse ansvarigt organ för certifiering av europeiska digitala identitetsplånböcker och system för elektronisk identifiering." Vidare gör utredningen följande bedömning: "Certifieringsorgan som är ackrediterade enligt cybersäkerhetsakten är bäst lämpade att genomföra certifiering av den europeiska digitala identitetsplånboken. Försvarets materielverk är bäst lämpad att ansvara för att utse organ för certifiering av europeiska digitala identitetsplånböcker och system för elektronisk identifiering i Sverige. Myndigheten för digital förvaltning är bäst lämpad att ta fram en eventuell nationell certifieringsordning med krav som inte omfattas av kraven i cybersäkerhetsakten."

Skatteverket vill i sammanhanget flagga för att det kan uppstå en eventuell olycklig situation med dubbla roller då Myndigheten för digital förvaltning både ska tillhandahålla den digitala plånboken samt även ta fram en eventuell nationell certifieringsordning. Eftersom det inte är

troligt att en sådan nationell ordning kommer behöva tas fram lämnar utredaren inget förslag i denna del och Skatteverket lämnar därför inte någon ytterligare kommentar.

2.6 Tillhandahållandet förutsätter att åtgärder för ökad tillgänglighet vidtas (avsnitt 6.3.8)

I avsnitt 6.3.8 framgår att: "För att tillgodose kraven i EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering avseende lika tillgång till digital identifiering för alla medborgare och invånare behöver tillgänglighetsanpassningar genomföras och åtgärder kopplade till ställföreträdarens uppdrag att företräda annan vidtas."

I samma avsnitt framgår också att förordningen föreskriver att en europeisk digital identitetsplånbok ska säkerställa att personidentifieringsuppgifter som avser en fysisk person som företräder en annan fysisk person är kopplade till den europeiska digitala identitetsplånboken. En sådan koppling skulle vara värdefull vid gode mäns och förvaltares uppdrag som ställföreträdare. Ett sätt att åstadkomma en sådan koppling skulle kunna vara ett nationellt register över ställföreträdare. För närvarande finns inget sådant register men ett förslag om att inrätta ett, tillsammans med andra åtgärder, har lämnats av Ställföreträdarutredningen, vars förslag bereds i Regeringskansliet. Utredningen anslöt i sitt delbetänkande till Ställföreträdarutredningens bedömning att exempelvis ett nationellt register över förordnade förmyndare, gode män och förvaltare samt de som har en sådan ställföreträdare, var nödvändigt för att huvudmän skulle kunna få tillgång till e-legitimation och digitala tjänster i större utsträckning än vad som nu är möjligt. Skatteverket delar utredningens bedömning.

2.7 Gränsöverskridande identitetsmatchning (avsnitt 6.4)

När det gäller avsnittet 6.4 Gränsöverskridande identitetsmatchning bör det betonas att arbetet med detta bör samordnas och integreras mellan bevisutbyte inom ramen för SDG, eIDAS och den digitala plånboken. Det är tre fristående frågor, men med ett gemensamt behov av en otvetydig matchning mellan uppgifter i en utländsk e-legitimation och en svensk identitetsbeteckning.

I avsnitt 6.4 lämnar utredningen bland annat följande bedömning: "Utveckling av en förvaltningsgemensam tjänst för identitetsmatchning – som en del i en nationell digital infrastruktur och som därmed kan minska den administrativa bördan för förlitande parter – är ett arbete som bör främjas." Skatteverket delar utredarens bedömning.

I samma avsnitt framgår också att Myndigheten för digital förvaltning driver ett projekt i vilket en förvaltningsgemensam tjänst för identitetsmatchning utvecklas inom ramen för Myndigheten för digital förvaltnings ansvar enligt EU:s förordning om en gemensam digital ingång. Vidare framgår att det är upp till varje förlitande part att välja att använda Myndigheten för digital förvaltnings lösning eller att utveckla en egen.

Här vill Skatteverket lämna följande synpunkt: Det är av vikt att den lösning som tas fram för identitetsmatchning ger fullgod säkerhet för förlitande part, dvs. det kan inte vara acceptabelt att varje förlitande part efter genomförd matchning behöver genomföra kompletterande handläggningsåtgärder, då detta skulle vara såväl tidsödande som kostsamt. Vidare skulle det riskera olika bedömningar för användaren när hen besöker olika myndigheters e-tjänster. Skatteverket föreslår som primär lösning att identitetsattribut med hög nivå av tillit utfärdas för

svenska användare med utländska identitetsplånböcker. Detta kan sannolikt ske utan de juridiska hinder som föreläggat i arbetet med framtagande av en separat identitetsmatchning.

Identitetsbeteckningar, såsom svenskt personnummer och samordningsnummer, saknas i en utländsk e-legitimation, även när det är fråga om en användare som har ett sådant nummer. Resultatet blir att personen i fråga hamnar i ett s.k. digitalt väntrum. Skatteverket vill i detta sammanhang tillföra att identitetsmatchning inte är en fullgod lösning för total efterlevnad av eIDAS-förordningen. Här kan myndigheterna behöva utveckla sina e-tjänster så att dessa kan hantera utländska identitetsbegrepp för de fall när identitetsmatchning inte är aktuell. Skatteverket föreslår bl.a. följande att ett tilläggsuppdrag ges till en myndighet, förslagsvis den som får PID-utfärdarrollen, att för personer med svensk identitet med utländska plånböcker erbjuda svenskt identitetsattribut. Detta kan lösas så att tillitsnivån blir hög samtidigt som de tekniska och juridiska utmaningarna blir begränsade.

På s. 194 i utredningen beskrivs möjligheterna med att lagra och hantera utländska identitetsattribut i plånboken i stället för att ha ett separat register. Detta skulle lösa kravet på "otvetydig" identitetsmatchning; något som inte uppnås med den identitetsmatchningslösning som Myndigheten för digital förvaltning för närvarande avser att införa. Skatteverket föreslår följande:

- a) Tilläggsuppdrag ska ges till en myndighet, förslagsvis den som får PID-utfärdarrollen, att för personer med svensk identitet med utländska plånböcker erbjuda svenskt identitetsattribut. Detta kan lösas så att tillitsnivån blir hög samtidigt som de tekniska och juridiska utmaningarna blir begränsade.
- b) Den separata identitetsmatchningstjänsten mer uttalat omnämns som en stödfunktion med begränsad tillitsnivå. Av legala skäl (plånboken ska vara frivillig, se SOU 2024:45 kap 4.7.1) är det antagligen tvunget att etablera en sådan tjänst, även om man också erbjuder svenskt identitetsattribut för utländska identitetsplånböcker.

Skatteverket uppfattning är att det behöver gå linje med den stärkta hanteringen av identiteter och att kontrollen av identitet i samband med folkbokföring och tilldelning av samordningsnummer. Det finns därav skäl att tydliggöra vilken aktör som har uppdraget att genomföra en sådan matchning med infrastrukturellt syfte för att motverka att varje aktör behöver matcha i varje enskild situation. En viktig förutsättning för att kunna göra det sömlöst och utan ett personligt besök för kontroll förefaller vara inom ramen för förslagen avseende infrastruktur för identitet, d.v.s. bland annat lagring av biometri som utreds i Dir 2023:134 utökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring. Utredningen tar dock sikte på en mer situationsanpassad lagring i kontrollsyfte inte till stöd för verifiering av identitet.

På s. 189 framgår att det i dagsläget ofta förutsätts ett svenskt personnummer, eller ett svenskt samordningsnummer, för inloggning i och användning av en digital tjänst som tillhandahålls av en offentlig aktör i Sverige. Sådana identitetsbeteckningar saknas i en utländsk e-legitimation, även när det är fråga om en användare som har ett sådant nummer. Användarens inloggning kan därmed inte kopplas till ärenden och information hos den förlitande parten, dvs. den som kräver inloggning i sin tjänst. Resultatet blir att personen i fråga hamnar i ett s.k. digitalt väntrum. Skatteverket vill i detta sammanhang tillföra att identitetsmatchning inte är en fullgod lösning för total efterlevnad av eIDAS-förordningen. Här kan myndigheterna behöva utveckla sina e-tjänster så att dessa kan hantera utländska identitetsbegrepp för de fall när

identitetsmatchning inte är aktuell. Resultatet skulle då bli att användaren kan lämna sina uppgifter, men precis som utredningen är inne på, kan användaren inte få tidigare information presenterad.

2.8 Missbruk eller annan otillåten användning av identitetsplånboken (avsnitt 6.9)

I avsnitt 6.9 lämnar utredningen följande bedömning: "De fördelar som EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering erbjuder för skydd av den personliga integriteten kan samtidigt medföra risker för individen och samhället till följd av sämre förutsättningar för brottsförebyggande och brottsutredande arbete kopplat till informationsinhämtning om elektroniska transaktioner. Frågan om hur den identitetsrelaterade brottsligheten kopplat till europeiska digitala identitetsplånböcker ska hanteras måste fortsättningsvis vara högt prioriterad."

I avsnitt 6.9 s. 240-241 anser Skatteverket att utredningen i sin tolkning av artikel 5a. 16a med avseende på förlitande parterns möjlighet att lagra information inte i tillräckligt hög grad beaktar möjligheterna att begära ett samtycke. Utgångspunkten att lagring endast får förekomma om uttryckligt samtycke lämnats framgår av bestämmelsen. Det framkommer dock inte under vilka omständigheter ett samtycke får begäras och det lämnas utrymme för berörda aktörer att kräva samtycke. Det är rimligt att anta att det i många fall, för att kunna leva upp till krav i penningtvättslagstiftning (kreditinstitut), och för att kunna leverera en robust, cybersäker och förutsägbar tjänst, måste finnas en möjlighet att lagra information om historik. Att inkludera detta i användarvillkoren är ofta sakligt motiverat. Det torde inte heller vara ett problem i dataskyddshänseende, eftersom samtycket utgör en rättslig grund.

En lämplig parallell för att illustrera resonemanget är användningen av s.k. "webbcookies". Dessa regleras bl.a. i direktiv 2002/58/EG och de får endast användas i den mån användaren har godkänt det. I praktiken ställs dock alltid frågan och vissa tjänster/hemsidor kan inte nås utan ett godkännande. Sammanfattningsvis anser Skatteverket att det är mycket angeläget för brottsbekämpningen att förordningen inte tolkas för snävt. Detta behöver beaktas i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Under rubriken "Skälen för utredningens bedömning" och "Bestämmelser om säkerhet kopplat till annat än integritetsskydd" (s. 239) framgår att "I förordningens ingress (skäl 18) anges att det är av stor betydelse för att säkerställa förtroende för och en bred spridning av europeiska digitala identitetsplånböcker att unionsmedborgare och invånare i unionen skyddas mot obehörig eller bedräglig användning av europeiska digitala identitetsplånböcker. Vidare framhålls (skäl 35) att medlemsstaterna i samarbete med den privata sektorn, forskare och den akademiska världen, bör utveckla utbildningsprogram som syftar till att stärka de digitala färdigheterna hos sina medborgare och invånare, särskilt för utsatta grupper, såsom personer med funktionsnedsättning och äldre personer. Medlemsstaterna bör enligt vad som anges öka medvetenheten om fördelarna och riskerna med europeiska digitala identitetsplånböcker genom informationskampanjer."

Skatteverket delar utredningens bedömning och vill i anslutning till aktuellt avsnitt poängtera vikten av utbildningsprogram som syftar till att stärka de digitala färdigheterna särskilt för utsatta grupper, såsom personer med funktionsnedsättning och äldre personer samt öka medvetenheten om fördelarna och riskerna med europeiska digitala identitetsplånböcker genom informationskampanjer. I anslutning till detta vill Skatteverket poängtera vikten av att

motsvarande utbildning/informationskampanj även riktas till användare med skyddade personuppgifter.

3 Konsekvenser för Skatteverket

Skatteverket konstaterar också att utredningen sannolikt kommer att leda till att Skatteverket kommer att behöva dela mer information om juridiska personers uppgifter för personidentifiering till Bolagsverket än i dag. Formerna för det behöver utformas i en fortsatt dialog med Bolagsverket framöver. Skatteverket estimerar att det utökade informationsutbytet kommer att kosta ca. 10 Mkr.

Skatteverket kommer att behöva distribuera folkbokföringsuppgifter till den myndighet som får uppdraget att vara PID-utfärdare för fysiska personer via fråga-/svarstjänsten Navet, det vill säga genom ett utlämnande på medium för automatiserad behandling, om inte Skatteverket får uppdraget. Formerna för det behöver utformas i en dialog med den myndighet som får uppdraget att vara PID-utfärdare för fysiska personer framöver. Skatteverket estimerar att det utökade informationsutbytet kommer att kosta ca. 50 Mkr.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av verksjuristen, Elisabeth Resare och sektionschefen Susanne Krieg. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Holmberg, avdelningschefen Peder Sjölander, enhetschefen Per Landman och enhetschefen Karolin Wallström.


Katrin Westling Palm