

Till:

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

fi.fma.b@regeringskansliet.se

anna.bergqvist@regeringskansliet.se

Remissvar Uppgiftsskyldighet för vissa e-legitimationsföretag Fi2025/00837

Finansiell ID-Teknik BID AB (BID) har tagit del av promemorians förslag att införa en uppgiftsskyldighet för vissa e-legitimationsföretag att lämna ut information om enskilds förhållande rörande e-legitimationens användning mot företag som omfattas av tystnadsplikt till brottsbekämpande myndigheter och lämnar härmed våra synpunkter på förslaget.

BID lämnar inga synpunkter på den del av promemorian som rör utökad uppgiftsskyldighet för företag som tillhandahåller kryptotillgångar och kryptorelaterade tjänster.

Sammanfattning

BID motsätter sig starkt lagförslaget om uppgiftsskyldighet för vissa e-legitimationsföretag. Lagförslaget innebär en klar och tydlig försämring i förhållande till nuvarande ordning hur brottsutredande myndigheter får del av den informationen kring användningen av BankID. För det första innebär lagförslaget att en minskad mängd uppgifter skulle komma brottsutredande myndigheter till handa. För det andra skulle lagförslaget föranleda en uppenbar risk att det skulle ta längre tid innan aktuella uppgifter kan lämnas över till brottsutredande myndigheter. Stora investeringar har redan gjorts från BID och bankernas sida för att bygga en form av självbetjäningstjänst ("Myndighetsportal") för brottsutredande myndigheter. Inom Myndighetsportalen hanteras myndighetsförfrågningar rörande användningen av BankID både skyndsamt och rättssäkert inom ramen för nuvarande lagstiftning.

BID:s inställning är därför att lagstiftaren inte bör gå vidare med lagförslaget. Vår inställning bygger på att vi anser att lagförslaget innebär ett otillbörligt kringgående av finansrörelselagstiftningens sekretessregler genom att brottsutredande myndigheter kommer att kunna inhämta information som omfattas av sekretess, från ett e-legitimationsföretag som i många fall inte har en direktrelation med den finansiella entitet som lyder sekretess, istället för att inhämta sådan information från den finansiella entiteten som lyder under finansrörelselagstiftningens regler.

I vissa fall är e-legitimationsföretaget en underleverantör till den finansiella entiteten och i dessa fall ges brottsutredande myndigheter en möjlighet att begära in informationen direkt från en underleverantör som enbart hanterar informationen åt den finansiella entitetens räkning. I nyss nämnda situation skapas en önskad ordning i vilken finansiella entiteter fråntas möjligheten att utöva kontroll över vem som lämnar ut sekretessbelagd information när e-legitimationsföretag får ett "eget" lagkrav att lämna ut finansiella entiteters information till brottsutredande myndigheter.

Vi anser att lagförslaget innebär en ordning med en rättsosäker princip, om ett e-legitimationsföretag blir ålagd en rättslig skyldighet att lämna ut sekretessbelagd information, som en finansiell entitet ansvarar för. En sådan ordning blir dessutom förvirrande för en enskild som får svårt att avgöra vilken aktör som är ansvarig. Syftet med banksekretess, både för att skydda stabilitet och förtroende på marknaden, kan äventyras samtidigt som intrånget i den personliga integriteten gentemot det allmänna enligt 2 kap. 6 § regeringsformen utmanas.

Om e-legitimationsföretag enligt lag skall bli skyldiga att lämna ut uppgifter rörande enskildas användning av e-legitimation i olika tjänster och specifikt om lokaliseringsuppgifter skulle lämnas ut, så måste sådan ny lagstiftning omgärdas av samma rättssäkerhetsprinciper som gäller när lokaliseringsuppgifter inhämtas från andra verksamhetsutövare som beskrivs tydligt i promemorian.¹ Denna fråga skall alltså inte beredas hos Finansdepartementet utan hos Justitiedepartementet där en eventuell ny lagreglering kring uppgiftsskyldighet för e-legitimationsföretag åtföljs av motsvarande rättssäkerhetsgarantier som andra hemliga tvångsåtgärder som brottsutredande myndigheter har i sin verktygsväska.

Nedan går vi igenom och redogör mer i detalj kring de olika problem och hinder vi ser med promemorians förslag samt lyfter fram frågor som bör utredas vidare.

Förslaget löser inget behov jämfört med nuvarande ordning

Med nuvarande ordning när en BankID-bank får en sekretessbrytande förfrågan från en brottsutredande myndighet rörande enskildas BankID-användning, så erhåller den brottsutredande myndigheten en BankID-rapport med information om den enskilds utförda identifieringar och underskrifter med BankID gentemot samtliga förlitande parter. En sådan BankID-rapport innehåller således redan idag informationen om BankID-användningen för samtliga uppräknade finansiella företag som omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt första paragrafen i förslag till lag om uppgiftsskyldighet för vissa e-legitimationsföretag, men även information om användning mot alla övriga förlitande parter².

Av sida 13 i promemorian framgår det följande: *"Ett finansiellt företag kan i regel endast lämna uppgifter som rör legitimeringar mot de tjänster som företaget tillhandahåller. En bank kan t.ex. endast lämna ut uppgifter om godkännande av sådana betalningar som genomförs av banken i fråga. En kartläggning av en persons e-legitimationsanvändning riskerar därför att bli resurskrävande eftersom förfrågningar måste göras mot flera olika finansiella företag."* Nyss nämnda angivna skäl i promemorian är felaktig om brottsutredande myndighetens förfrågan ställs mot en bank som ingår i BankID-samarbetet. Givet att banken har utfärdat ett BankID till den enskilde som förfrågan berör, så erhåller brottsutredande myndighet med nuvarande ordning en BankID-rapport genom att banken i elektronisk form överlämnar den kompletta transaktionshistoriken för den enskildes BankID användning till brottsutredande myndighet.

Behovet av förändring som framförs promemorians 3:e kapitel och citatet ovan, som föranleder förslaget till ny lagstiftning, bygger således på ett helt felaktigt antagande i den del promemorian rörande BankID. Brottsutredande myndigheter får redan idag den kompletta transaktionshistoriken för BankID från bankerna. BID förfogar inte över någon annan information utöver den information som bankerna redan idag lämnar ut till brottsutredande myndigheter.

¹ Se s. 16 i promemorian.

² Myndigheter och företag som använder e-legitimationer i sina e-tjänster kallas gemensamt för förlitande parter

Förslaget innebär att brottsutredande myndigheter får mindre information

Promemorians bedömning av uppgiftsskyldighetens omfattning och skyddet för den personliga integriteten framgår av 4.1 kap. i promemorians och andra meningen ur bedömningen lyder: *"Syftet med uppgiftsskyldigheten bör vara att komplettera uppgiftsskyldigheten för finansiella företag."*

Skälen till bedömningen utvecklas vidare och det framgår mycket tydligt att frågerätten till e-legitimationsföretag skall begränsas till att endast avse uppgifter om enskildas förhållande till finansiella företag och endast omfatta uppgifter om en legitimering som hade kunnat lämnas ut av det finansiella företaget som legitimeringen skett mot.

Skälen som utvecklas i promemorians bedömning motstrider promemorians bedömning att e-legitimationsföretaget skall kunna komplettera uppgiftsskyldigheten för finansiella företag. Om e-legitimationsföretagets uppgiftsskyldighet enbart rör uppgifter som e-legitimationsföretaget redan har delat med ett finansiellt företag. Samma uppgifter finns således redan hos det finansiella företaget. Syftet med den föreslagna uppgiftsskyldigheten kommer därför ej kunna uppfyllas.

Rörande användning av BankID, så delas inga lokaliseringssuppgifter med förlitande parter vid identifiering eller underskrift med BankID. Lokaliseringssuppgifter är således ingen information BID skulle kunna lämna ut enligt föreslagen ny lagreglering.

Med föreslagen ny reglering så skulle en BankID-rapport lämnad från BID behöva innehålla färre uppgifter, användning mot ett urval förlitande parter, som utgör finansiellt företag, samt mindre information om varje utförd transaktion än dagens BankID-rapporter.

Oproportionerligt mycket arbete och kostnad för e-legitimationsföretagen

BID håller inte med om promemorians bedömning att *"det bör vara fråga om begränsade kostnader"* för e-legitimationsföretagen att ta fram nya system och rutiner för att kunna hantera alla myndighetsförfrågningar, samt bedömningen att den löpande administrativa bördan bedöms vara proportionerlig.

Faktum är att förslaget utgör ett oproportionerligt stort ansvar och arbetsbörda för e-legitimationsföretagen ur flera perspektiv:

- i. Under 2024 besvarade BankID-bankerna sammanlagt drygt 57 000 myndighetsförfrågningar där BankID-information överlämnades till brottsutredande myndigheter. Att överföra den arbetsuppgiften från de finansiella verksamhetsutövarna till e-legitimationsföretagen är inte proportionerligt.
- ii. BankID-banker har sammanlagt över 100 utredare som kan besvara myndighetsförfrågningar som berör information om BankID-användning där flera av de stora bankerna har bemanning långt utanför ordinarie arbetstid och vissa har bemanningen dygnet runt. För att bygga upp motsvarande funktion på BID som skulle ligga i närheten av bankernas servicenivåer och kapacitet, skulle det belasta BID med mycket stora extra tillkommande kostnader.

- iii. BankID används idag av mer än 7 100 olika företag och organisationer (s.k. förlitande parter) där det är säljande bank som tecknar avtal med och säljer tillgången till BankID i förlitande partens e-tjänster. BID har idag ingen detaljerad information om vilka alla dessa olika företag och organisationer är. Vi har exempelvis i normalfallet inte tillgång till organisationsnummer utan vi har enbart kännedom om förlitande partens "displayName" (det namn som visas upp i BankID säkerhetsprogramvara) och vem som är säljande bank. Att enbart baserat på displayName manuellt försöka bedöma huruvida företaget bakom aktuellt displayName också är en verksamhetsutövare som faller in under någon av de 15 olika rörelselagar som tas upp i 1 § förslaget till ny lagstiftning, utgör en mycket svår uppgift. Dessutom om samma företag både bedriver reglerad och oreglerad verksamhet. Det skulle utgöra inte enbart en oproportionerlig arbetsuppgift, utan även en näst intill omöjlig bedömning för BID att manuellt utföra och försöka bedöma vilka av alla 7 100 förlitande parter som faller in inom uppräknningen verksamhetsutövare i förslagen ny lagstiftning. Vad vi som e-legitimationsföretag minimum behöver är att från aktuella tillsynsmyndigheter regelbundet få en komplett sådan lista med samtliga verksamhetsutövare som vi skulle vara skyldig att lämna ut information om.

Är det lagstiftarens vilja att genomföra denna nya lag, så bör e-legitimationsföretagen bli kompenserade för uppkomna merkostnader från brottsutredandemyndighet och att lämplig tillsynsmyndighet i lag eller förordning bemyndigas att utfärda föreskrifter för sådana kostnader likt Post- och telestyrelsens föreskrifter (2022:16) om ersättning för kostnader vid utlämnande av uppgifter som lagras eller bevaras för brottsbekämpande ändamål.³

BID kommer aldrig kunna hantera myndighetsförfrågningar lika skyndsamt som bankerna

Även om kravet i rörelselagarna och förslaget på ny lagstiftning mot e-legitimationsföretagen är utformade med samma krav att uppgifterna skall lämnas utan dröjsmål, så kommer BID aldrig att kunna ha samma kapacitet och redundans att hantera myndighetsförfrågningar som bankerna har. BankID-bankerna har idag över 100 utredare som kan besvara myndighetsförfrågningar rörande BankID och hanterar även dessa förfrågningar långt utanför ordinarie kontorstid.

Även i de fall BID anställer ny personal och bygger förmågan att hantera alla myndighetsförfrågningar, så kommer brottsutredande myndighet i genomsnitt få vänta längre tid på ett svar.

Nyligen har BID på uppdrag av bankerna lanserat gemensam tjänst för brottsutredandemyndigheter för att hantera BankID-förfrågningar.

I syfte att förenkla, effektivisera och hantera myndighetsförfrågningar rörande BankID-användning på ett mer effektivt och rättssäkert sätt har BID på uppdrag av bankerna utvecklat och under året lanserat en tjänst som kallas Myndighetsportalen, där behörig personal hos brottsutredande myndigheter kan registrera förfrågningar som rör BankID-användning. Efter att en förfrågan registrerats i Myndighetsportalen får samtliga berörda banker förfrågan och måste godkänna utlämnandet av sin del av uppgifterna. När alla berörda banker lämnat sitt godkännande, skapas automatiskt och med hänsyn till vilken sekretessbrytande lag som används, en BankID-rapport till frågeställaren. Dessa BankID-rapporter är i elektronisk form och är i ett format att informationen kan importeras in i brottsutredande myndigheters analysprogram.

³ Se bemyndigande för föreskriften i 9 kap. 13 § 2 förordningen (2022:511) om elektronisk kommunikation



Myndighetsportalen har testats under pilotprojekt av både Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten med mycket positivt mottagande. Återkopplingen från pilotanvändarna på myndigheterna är mycket positiva och just nu pågår införandeprojekt på myndigheterna.

Det är BID och bankernas bestämda ambition och målsättning att samtliga myndighetsförfrågningar rörande BankID-användning framöver måste gå via Myndighetsportalen och att förfrågningar som inkommer via mail till banken i framtiden inte längre skall accepteras. BID vill i detta remissvar även till regeringen hemställa om att regeringen ger tydliga instruktioner till samtliga brottsutredande myndigheter och Utbetalningsmyndigheten, att myndigheterna skall ta fram planer för att myndighetens samtliga förfrågningar rörande BankID-användning skall gå via Myndighetsportalen.

BID delar inte lokaliseringssuppgifter vid användning BankID med förlitande part

Med anledning av promemorians skrivningar kring specifikt lokaliseringssuppgifter, så ser vi det nödvändigt att undanröja alla former av missförstånd. Inga lokaliseringssuppgifter lämnas ut till någon förlitande part vid användning av BankID för legitimering eller underskrift. Detta gäller även finansiella företag. De uppgifter som lämnas över till förlitande part framgår i vår tekniska API beskrivning i *completionData*.⁴

I de fall lokaliseringssuppgifter vid användning av BankID finns, så utgör den informationen utgivande banks datauppgifter och det krävs att utgivande bank via en manuell hantering loggar in i ett specifikt utredarsystem som BID tillhandahåller bankerna och hämtar hem den informationen.

Den data som BID hanterar är respektive verksamhetsutövers data och banksekretess råder

Tyvärr har utredningen i promemorian dragit en felaktig slutsats rörande den transaktionsinformation vid användning av BankID som BID centralt arkiverar på uppdrag av respektive utgivande bank.

På sida 14 i promemorian påstås: "... till skillnad från vad som gäller för finansiella företag saknas en lagreglerad tystnadsplikt för e-legitimationsföretag. Det finns alltså inte något som hindrar att e-legitimationsföretag vid misstanke om brott lämnar uppgifter om enskildas förhållanden till berörda myndigheter".

Specifikt för BankID så är det respektive utgivande bank som är personuppgiftsansvarig för uppgifterna som via ett uppdragsförhållande regleras med BID att hantera. För dessa uppgifter är även 1 kap. 10 § lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse tillämplig, och gäller även om uppgifterna lagras av BID i BankID-infrastrukturen. Uppgifter som omfattas av nyss nämnda banksekretess är BID således hindrade att lämna ut till berörda myndigheter. Det ställs höga krav på det kreditinstitut som träffas direkt av 1. kap § lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse vid användning av underleverantörer för hantering av sekretessbelagda uppgifter och underleverantörer får endast hantera uppgifterna i enlighet med uttryckliga och skriftliga instruktioner från kreditinstitutet. Det råder således inte någon tvekan att enskilds förhållande till kreditinstitutet inte obehörigen får röjas och att det även i ett uppdragsförhållande otvetydigt är bankens ansvar att sekretessen inte obehörigen förbigås.

Obehörighetsrekvisitet⁵ för banksekretessen kan sammanfattas så, att banken har en tystnadsplikt som endast får brytas med stöd av lagbestämmelser, bestämmelser utfärdade med stöd av lag eller av andra särskilt behöriga skäl. BID anser inte att uppgiftsskyldigheten i föreslagen ny lagstiftning kan tolkas uppnå obehörighetsrekvisitet för banksekretessen.

⁴ <https://developers.bankid.com/api-references/auth--sign/collect>

⁵ Per-Ola Jansson i skriften Banksekretess och annan finansiell sekretess, 2010.

Även om obehörighetsrekvisitet skulle uppfyllas med föreslagen ny lagstiftning, skulle det helt urholka rättssäkerheten om en verksamhetsutövers lagstadgade sekretessregler och ansvar kan kringgåas med föreslagen ny lagstiftning, som riktar in sig på verksamhetsutövers underleverantör. För att bibehålla rättssäkerheten bör nuvarande ordning gälla, att sekretessbrytande regler enbart kan riktas direkt mot berörd verksamhetsutövers som ansvarar för att sekretessen upprätthålls.

Föreslagen ny lagstiftning skulle kunna tillämpas på andra e-legitimationsföretag som inte hanterar uppgifter som är sekretessbelagda, exempelvis Freja, men inte vara tillämplig mot BID på grund av ovan nämnda sekretessregler. Om detta är lagstiftarens önskemål med den nya föreslagna lagen, hemställer BID att ny lag kompletteras med regler för undantag för uppgiftsskyldigheten rörande uppgifter som e-legitimationsföretaget förfogar över och som sekretesskyddas av annan lag.

Inhämtning av specifikt lokaliseringsuppgifter måste omgärdas med samma rättssäkerhetsgarantier som tillämpas vid övrig elektronisk kommunikation och hemliga tvångsmedel.

Promemorian beskriver hur brottsutredande myndigheternas generella rätt att inhämta lokaliseringsuppgifter är omgärdade med olika rättssäkerhetsgarantier.

I de fall brottsutredande myndigheter begär ut uppgifter från ett finansiellt företag enkom, i syfte att inhämta lokaliseringsuppgifter, så måste ett sådant förfarande omgärdas med jämförbara rättssäkerhetsgarantier som gäller när lokaliseringsuppgifter inhämtas med hemliga tvångsmedel.

BID anser att denna fråga bör utredas vidare och om det anses lämpligt införa ändamålsenliga ändringar i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Otydligt vilka aktörer som träffas av föreslagen lag.

Det är otydligt vilka aktörer som uppfyller kriterierna som ett "e-legitimationsföretag".

I promemorians föreslagna lagtext 1 § 2 st. framgår följande: *"Med e-legitimationsföretag avses företag som tillhandahåller tjänster för elektronisk identifiering och elektronisk underskrift"*.

Idag är antalet e-legitimationsföretag som används av finansiella verksamhetsutövers begränsat till BID och Freja, men antalet utfärdare av e-legitimationer kommer att öka. Exempelvis fick Polismyndigheten nyligen uppdrag att utfärda en statlig e-legitimation, men framför allt kommer det som en effekt av nya eIDAS-förordningen⁶ införs europeiska digitala identitetsplånböcker, som alla finansiella verksamhetsutövers via förordningen artikel 5f.2 blir tvingade att godta. Vid nästa översyn av eIDAS-förordningen skall man även specifikt bedöma om privata verksamhetsutövers även skall tvingas godta samtliga anmälda medel för elektronisk identifiering. Resultatet av denna kommande framtid är att antalet e-legitimationer en finansiell verksamhetsutövers blir tvingad att godta kommer utgöra en mycket lång lista på e-legitimationsföretag där flertalet av dessa e-legitimationsföretag inte ens träffas av svensk jurisdiktion och där flertalet kommer vara olika myndigheter.

⁶ 2024/1183 EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2024/1183 av den 11 april 2024 om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 vad gäller inrättandet av ett europeiskt ramverk för digital identitet.



Vi gör också tolkningen att när ett finansiellt företag köper tjänster från ett företag som levererar elektroniska underskrifter som exempelvis Scrive eller Comfact, så träffas dessa också av föreslagen ny lagstiftning. Det kan rimligen inte vara lagstiftarens avsikt att brottsutredande myndigheters frågerätt skall sträcka sig till samtliga leverantörer enligt eIDAS-förordningen av betrodda tjänster som levererar tjänst för elektronisk underskrift till en finansiell verksamhetsutövare.

Nödvärdigt med en särskild personuppgiftsreglering

Rörande personuppgiftsbehandling är promemorians bedömning i 4.6 kap följande: *"Det behöver inte införas någon ytterligare reglering av den personuppgiftsbehandling som följer av förslaget om uppgiftsskyldighet."* Promemorian har dock inte i någon del belyst att e-legitimationsföretagen kan vara personuppgiftsbiträde till finansiella entiteter. BID delar promemorians uppfattning att rättslig förpliktelse bör vara lämplig rättslig grund för den vidarebehandling som ett utlämnande innebär, däremot är det den aktör som är personuppgiftsansvarig som bedömer rättslig grund och bestämmer ändamål med behandlingen. För BankID är BID inte personuppgiftsansvarig för de uppgifter som finns i BankID-infrastrukturen och som lagförslaget avser ska lämnas ut till brottsutredande myndigheter. För att BID ska kunna lämna information med stöd av rättslig förpliktelse i enlighet med EU:s dataskyddsförordning krävs det att BID är personuppgiftsansvarig för sådan information. Om lagstiftaren går vidare med lagförslaget anser BID att denna fråga måste utredas ytterligare.

Föredragande i ärendet
Petter Dahl

Stockholm den 11 juni 2025

Martina Skande
VD, Finansiell ID-Teknik BID AB