

Regeringskansliet
Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen,
bankenheten

Via e-post till
fi.remissvar@regeringskansliet.se
anna.bergqvist@regeringskansliet.se
fi.fma.b@regeringskansliet.se

Remissvar över promemorian Uppgiftsskyldighet för vissa e-legitimationsföretag (Fi2025/00837)

Inledning

Tingsrätten har granskat promemorian utifrån de intressen som tingsrätten har att bevaka och har ur det perspektivet inget att invända mot promemorians förslag som sådana, men framför de synpunkter och reflektioner som anges nedan.

Behovet av förändringar och syftet med uppgiftsskyldigheten

Syftet med att införa en uppgiftsskyldighet till de brottsbekämpande myndigheterna för e-legitimationsföretag och företag som omfattas av EU:s förordning om marknader för kryptotillgångar (nedan endast företag) är enligt promemorian att möjliggöra för ett utlämnande av samlade uppgifter om enskildas e-legitimationsanvändning mot finansiella företag (ett s.k. helikopterperspektiv). Idag krävs i stället att en förfrågan görs hos varje enskilt finansiellt företag. Att de brottsbekämpande myndigheterna i vissa fall, såväl under en förundersökning som i underrättelseverksamheten, kan ha behov av att på ett enklare och mer samlat sätt få tillgång till uppgifter om individers användning av e-legitimation från de berörda företagen kan knappast ifrågasättas.

Även det ändamål som anges för de föreslagna lagändringarna – att hindra brottsutvecklingen och främja en effektiv brottsbekämpning, särskilt den organiserade, – får anses legitima. Som skäl för regleringen anges också att de privata aktörerna många gånger motsätter sig att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna när lagstöd för detta saknas.

Som framhålls är det dock huvudsakligen två företag – Finansiell ID-teknik BID AB (ägs av sju svenska banker) och Freja eID Group AB (fristående från banker och andra finansiella företag), som omfattas av förslaget till den nya

lagen om uppgiftsskyldighet. En fråga som inställer sig är därför hur stort behovet av en ökad uppgiftsskyldighet är. Detta belyses inte, genom till exempel statistik eller andra undersökningar, i promemorian.

I promemorian framhålls att det i dagsläget inte finns någon skyldighet för e-legitimationsföretagen att lämna ut uppgifter vid misstanke om brott, även om det under förundersökning kan vara möjligt att inhämta uppgifter under vissa förhållanden med stöd av rättegångsbalkens regler om beslag och husrannsakan samt genom domstolsbeslut om edition. Möjligheterna anses dock vara begränsade och kan inte användas i underrättelseverksamhet, varför det till undvikande av osäkerhet och för att säkerställa ett effektivt uppgiftslämnande bör införas en lagstadgad uppgiftsskyldighet i fler fall.

Emellertid bör beaktas att reglerna i rättegångsbalken dels finns för att skydda den enskilde mot omotiverade ingrepp i den grundlagsskyddade personliga integriteten, dels innebär att allt inhämtande av bevisning är omgärdat av viktiga rättssäkerhetsgarantier. En uppgiftsskyldighet som den föreslagna kommer otvetydigt att innebära att den personliga integriteten åsidosätts till förmån för effektivitetshänsyn och på ett sätt som därtill är omgärdat av färre garantier för den enskilde. Varför de nuvarande reglerna inte är tillräckliga berörs synnerligen kortfattat i promemorian och tingsrätten hade önskat ett mer djupgående resonemang om hur denna viktiga avvägning har gjorts.

Intrång i enskildas personliga integritet, men i vilka fall?

Tingsrätten delar analysen i promemorian att förslagen om uppgiftsskyldighet innebär betydande intrång i den enskildes grundlagsskyddade personliga integritet som skyddas genom 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Lagstiftningen måste därför – för att vara en tillåten inskränkning – bland annat vara proportionerlig (se 2 kap. 20–21 §§). De resonemang som förs i detta avseende i promemorian är kortfattade och innehåller i princip endast slutsatsen att förslagen *får anses* vara proportionerliga och motiverade (se t.ex. s. 29).

Som påpekas i promemorian får e-legitimationsföretagen tillgång till ett stort antal uppgifter så snart en individ legitimerar sig med en sådan. E-legitimationer används också för flera ändamål, som till exempel vid vårdkontakter eller hos postombud. Vid varje legitimering finns också en uppgift om individens position. Även vid anskaffandet av en e-legitimation kan olika uppgifter samlas in. Dessa uppgifter ger *sammantalet stora möjligheter för företagen att skaffa en tydlig bild av enskilda personers liv och rörelsemönster* (se s. 16). En lagstadgad rätt att ta del av dessa kan därför innebära betydande intrång i enskildas personliga integritet. Tingsrätten instämmer i att en sådan begränsning av det grundläggande skyddet måste utformas på ett sätt som gör att begränsningen inte blir större än vad som är proportionerligt och nödvändigt. För att bedöma denna fråga måste det emellertid kunna avgöras hur långtgående uppgiftsskyldigheten är.

De uppgifter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten till brottsbekämpande myndigheter och redan omfattas av sådan enligt den s.k. rörelselagstiftningen är uppgifter om *enskildas förhållanden till ett finansiellt företag*. Detta innebär att tidpunkten för legitimeringen samt för vilket syfte den sker, alltid ska omfattas av uppgiftsskyldigheten (se s. 16). Det framhålls emellertid att e-legitimationsföretaget även får tillgång till

andra uppgifter, som lokaliseringssuppgifter, men att förslaget inte ska innebära en utökning av möjligheten att inhämta till exempel just lokaliseringssuppgifter. Detta ska säkerställas genom att uppgiftsskyldigheten endast ska omfatta uppgifter om en legitimering som hade kunnat lämnas ut av det finansiella företag som legitimeringen skett mot. Men samtidigt framhålls att ”Av detta följer att de uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten kan variera från fall till fall.” Det bör vidare enligt promemorian ”... ankomma på e-legitimationsföretaget att i det enskilda fallet avgöra vilka uppgifter som företaget är skyldigt att lämna ut samt vid behov samråda med det finansiella företaget som uppgifterna avser.”¹ Det antecknas också, med hänvisning till ett tidigare förarbetsuttalande, att just lokaliseringssuppgifter kan omfattas av uppgiftsskyldigheten i vissa fall. Tingsrätten noterar också att det senare i texten anges att de föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet utgör en *minimnivå* för vilka uppgifter som företaget är skyldigt att lämna ut till brottsbekämpningen samt att det inte finns ”något lagligt hinder mot att e-legitimationsföretaget lämnar ut fler uppgifter än vad det finansiella företaget hade kunnat lämna.” (s. 22, 31 och 33).

Enligt tingsrätten är resonemangen i promemorian i denna del motsägelsefulla, och det framstår som olämpligt att genom att införa en uppgiftsskyldighet för e-legitimationsföretagen kringgå de särskilda bestämmelser som finns i bland annat rättegångsbalken och de särskilda lagar som anges på sida 16 i promemorian. Det verkar vidare som mindre lämpligt att skapa ett system som innebär att privata e-legitimationsföretag, i samråd med de privata finansiella företagen, blir de som i praktiken avgör *vilka* uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten från fall till fall.

Som påpekas i promemorian är det förvisso, vad gäller själva utlämnandet, fråga om en formell prövning som endast omfattar att kontrollera att begäran om uppgifter innehåller den information som krävs, till exempel att det finns ett pågående underrättelseärende avseende tillräckligt kvalificerad brottslighet. ”E-legitimationsföretaget kan utgå från att de materiella förutsättningarna för att lämna uppgifter är uppfyllda (jfr prop. 2024/25:65 s. 169–170).” Av det nu sagda följer att det i praktiken kommer vara de brottsbekämpande myndigheterna som ska bedöma om det finns förutsättningar i sak (materiellt) för utlämnade i det enskilda fallet. Det enskilda företaget måste emellertid, som tingsrätten uppfattar förslaget, alltid avgöra *vilka* uppgifter som ska lämnas ut. Det är uppenbart att det kan leda till svåra bedömningar hos den utlämnande myndigheten.

Frågan om vilka uppgifter som omfattas berörs mycket kortfattat i författningskommentaren. Att det, vad gäller underrättelseverksamhet, av den föreslagna 2 § ställs upp ett krav på att uppgifterna ”behövs i ett enskilt fall i myndigheternas verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar ett brott för vilket det i straffskalan innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer”, är inte heller särskilt klargörande. Det riskerar att bli fråga om ett stort antal uppgifter, vilket förmodligen är syftet, men det är otillfredsställande att det är så oklart vilka uppgifter som omfattas – särskilt när det är privata aktörer som ska avgöra utlämnandefrågan.

¹ Jfr dock författningskommentaren, s. 32, där det i stället anges att ”E-legitimationsföretaget behöver även säkerställa att omfattningen av de uppgifter som lämnas motsvarar de uppgifter som den brottsbekämpande myndigheten hade kunnat få genom att vända sig direkt till det finansiella företaget i fråga.”

Utifrån de resonemang som nu förs i promemorian är det därför enligt tingsrätten i princip inte möjligt att avgöra om den föreslagna regleringen svarar mot de krav som följer av regeringsformen. Vad som närmare avses med uppgifter om enskildas förhållanden till finansiella företag bör därför preciseras i det framtida lagstiftningsarbetet så att det blir tydligt vilka uppgifter som avses. Med tanke på att det rör sig om ett intrång i en grundlagsskyddad rättighet ställs här höga krav på förutsebarhet.

Någon lagteknisk synpunkt

Det kan övervägas att stryka ordet ”vissa” i lagens rubrik då det inte fyller någon egentlig funktion (jfr lydelsen i 1 §, där ”vissa” inte används).

Övrigt

Såväl i den nya bestämmelsen gällande uppgiftsskyldighet för företag som omfattas av EU:s förordning om marknader för kryptotillgångar föreslås att det ska tas in en upplysning om att ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken kan aktualiseras för brott mot den tystnadsplikt som också föreslås införas. Även om det är just en upplysning, kan ifrågasättas om det är nödvändigt att lasta lagtexten med en sådan. Straffansvaret gäller ju ändå.

Avslutningsvis vill tingsrätten anknyta till Lagrådets yttrande i prop. 2024/25:65, där det framhålls att det omfattande lagstiftningsarbetet på det brottsbekämpande området medför ett stort behov av att det görs en samlad översyn av hur dessa ändringar och förslag påverkar den personliga integriteten. Denna promemoria utgör ytterligare lagstiftningsåtgärder på detta område och denna synpunkt är därför alltså aktuell.

Chefsrådmannen Louise Conradi har beslutat i ärendet som tingsfiskalen Jenny Samuelsson Kääntä har varit föredragande i.

Louise Conradi
Chefsrådmän

Jenny Samuelsson Kääntä
Tingsfiskal