



2018-04-23

Remiss av slutbetänkandet reboot – omstart för den digitala förvaltningen (SOU 2017:114)

Bankföreningen har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerat slutbetänkande och vill med anledning av det framföra ett antal synpunkter.

Bankföreningen är positiv till utredningens slutsatser och rekommendationer som direkt eller indirekt berör föreningens medlemmar som banker och ägare av samhällsviktig finansiell infrastruktur, bland annat e-legitimationsfrågorna. Vi anser att förslagen kan skapa effektivitet och förenklingar inom e-legitimationsområdet som stärker konsumentskyddet och offentlig förvaltning. Bankföreningen är också positiv till att infrastrukturen Mina meddelanden öppnas upp för privata aktörer som avsändare.

Det har varit en krokig väg för e-legitimationsfrågan i Sverige. Bankföreningen vill därför understryka behovet av en snabb beredning av förslagen för att ge tydliga förutsättningar för leverantörer och myndigheter för att Sverige inte ska tappa i konkurrenskraft. På e-legitimationsområdet behövs förutsägbarhet, stabilitet och långsiktighet.

Finansiell ID-Teknik BID AB som äger, förvaltar och utvecklar BankID, har fattat beslut om att de kommer att anmäla BankID till kvalitetsmärket Svensk e-legitimation. BankID-bankerna har därmed anpassat riktningen och Bankföreningen förväntar sig att regeringen driver på för att genomföra de lagstiftningsförslag som återfinns i reboot-betänkandet.

Bankföreningen lämnar endast synpunkter på de delar som vi bedömer berör bankernas verksamhet:

1. Eftersom BankID är ett miljardprojekt vill Bankföreningen säkerställa att det finns en avsikt att genomföra de lagförslag som återfinns i reboot-betänkandet och en intention att tillskjuta de resurser som krävs för att utveckla och förvalta infrastrukturen för ett statligt e-legitimationssystem. Infrastrukturen består, något förenklat, av tre delar (och är utförligt beskrivet i utredningen på sidan 179...): 1) utfärda elektroniska identitetshandlingar till konsumenter, 2) att konsumenter är medvetna om det ansvar som åligger



dem och använder den mot en förlitande part och 3) att den förlitande parten accepterar och kontrollerar den uppvisade elektroniska identitetshandlingen mot utfärdaren. Fördelen och styrkan med e-legitimationer är att det finns en infrastruktur för kontroll i realtid av e-legitimationens giltighet och innehavare vilket saknas för de fysiska identitetshandlingarna.

Om det statliga åtagandet avgränsas till att utfärda en e-legitimation på en fysisk bärare, som andra utfärdare av e-legitimationer ska kunna förlita sig på för att i sin tur utfärda t ex en mobil elektronisk identitetshandling, behöver staten ändå tillhandahålla en infrastruktur för giltighetskontroll gentemot utfärdaren av e-legitimationen för förlitande parter. Det finns flera länder i Europa där staten har utfärdat mängder med e-legitimationer men där användandet av dessa e-legitimationer är begränsat. Eftersom det kan vara kostsamt att utveckla och förvalta en infrastruktur (testmiljöer, kortläsare, säkerhetsuppdateringar, patchning, olika operativsystem, supportfrågor mm) är en sådan utveckling inte önskvärd. Det är helt enkelt inte kostnadseffektivt eftersom kostnaden inte står i paritet med nyttan.

2. Bankföreningen tillstyrker utredningens resonemang och tankar kring grundidentifiering. En fungerande process för att identifiera personer och fastställa fysiska personers identitet stärker förutsättningarna för att utfärda elektroniska identitetshandlingar oavsett vem som är utfärdare. Principerna för grundidentifiering (sid. 175) bör kompletteras med "tagande av fingeravtryck", dvs de befintliga kraven för pass.
3. Bankföreningen tillstyrker utredningens bedömning och förslag att staten inte ska utfärda mobila elektroniska identitetshandlingar och att statliga elektroniska identitetshandlingar ska vara på den högsta tillitsnivån (12.7.2) samt förslaget i 12.8.
4. Svenska banker har inga planer på att endast förlita sig på mobilt BankID. BankID på kort och andra fysiska säkerhetsdoslösningar kommer att finnas kvar under överskådlig tid. Det kan förvisso bli någon annan teknik över tiden men som kund får man alltid en säkerhetsdosa (från de större bankerna) som grundidentifiering. Ur ett kontinuitetsperspektiv kan inte bankerna endast förlita sig på BankID även om infrastrukturen under tjugo år har visat sig vara säker, stabil och har haft mycket hög tillgänglighet med redundans på både säkerhet och drift. Bankernas uppfattning är att säkerhetsdosor kommer att fortsätta att vara en del av bankernas infrastruktur för legitimering och underskrift för sina kunder. I dagsläget är säkerhetsdosan bankernas ordinarie back-up lösning för sin bank och sina kunder för det fall BankID inte skulle fungera. Utöver ordinarie back-up lösningar undersöker svenska banker ytterligare back-up lösningar som en del i arbetet att stärka sektorns



robusthet. Bankerna diskuterar olika scenarier och förmodligen blir det någon form av gemensam back-up lösning, dvs inte avgränsad till utfärdande banks kunder.

5. Svenska konsumenter är idag utsatta för en mängd bedrägeriförsök. Eftersom säkerhet byggs underifrån behöver konsumenternas medvetandegrad (awareness) höjas i Sverige. Bankföreningen vill därför understryka behovet av att staten engagerar sig mer i frågan om att höja svenska folkets kunskaper i informations- och cybersäkerhet. Att höja informationssäkerheten är en förutsättning för fortsatt digitalisering. Bankföreningen ser inte att staten är särskilt närvarande på området informationssäkerhet, i alla fall inte på den så viktiga konsumentnivån. Det är en grundläggande skillnad mellan den fysiska världen och den digitala världen och en del konsumenter har svårigheter att förstå de nya tjänsterna och de nya kraven. Svenska banker kommer att fortsätta sitt arbete med att höja kundernas medvetandegrad. I sammanhanget är det positivt att regeringen har givit MSB och Polisens nationella bedrägericenter ett uppdrag att bidra till att öka allmänhetens kunskap om informationssäkerhet (Ju2018/01866/SSK). Bankföreningen ser gärna att bankerna och BankID ges möjlighet att bidra med input i det arbetet. För att inte tappa ytterligare momentum bör regeringen redan nu uppdra åt MSB att säkerställa att Sverige varje år uppmärksammar och deltar i den europeiska informationssäkerhetsmånaden (oktober varje år). Det kan ske genom seminarier, hemsidor, samverkan med konsument- och privata organisationer, närvaro i sociala medier mm. Embryot till detta finns redan inom MSB och Polisen.

Det finns stora politiska ambitioner att öka digitaliseringen av offentlig sektor. Myndigheter kommer att möta motsvarande utmaningar som svenska banker har gjort ju mer digitaliserade tjänsterna blir. Om vi tar Riksbankens initiativ e-kronan som ett illustrativt exempel så har frågan utretts under en tid, och frågan utreds fortfarande. Det dröjde inte länge förrän det på internet dök upp "erbjudanden" att köpa e-kronor (några e-kronor finns inte att köpa eftersom frågan fortfarande utreds av Riksbanken) men det visar på den genomslagskraft som internet har. Den myndighet och företag som distribuerar sina "produkter" via e-tjänster behöver hantera dimensionen internet, det handlar förmodligen framför allt om utbetalande myndigheter t ex Försäkringskassan, Skatteverket, CSN m fl. Det kan handla om operativ informationsdelning, övervakning av vissa forum på internet, nedtagning av bedrägliga hemsidor, awareness, trojanmonitorering, transaktionsmonitorering mm. Allt detta har banker erfarenhet av och samarbeten runt sedan många år.

Säkerhet på internet handlar för banken mycket om att konsumenten skyddar sin identitet och använder bankens säkerhetslösningar. Det är mycket ovanligt att de tekniska aspekterna av en säkerhetslösning eller betalinstrument fallerar men vanligare att kunder luras av bedragare att lämna ifrån sig koder till sin säkerhetsdosa eller luras av en "trevlig banktjänsteman" eller "trevlig polis" som ringer upp och uppmanar kunden att logga in med sitt BankID. Medvetandehöjande åtgärder kan stärka konsumentskyddet i Sverige. Bankerna har utmaningar med att nå fram med budskap som förändrar konsumenternas beteende på internet. Här krävs någon form av samlad informations- och utbildningsinsats och utredningen för ett resonemang om detta i avsnittet om användning (22.4). Bankföreningen är positiv till samtliga initiativ som kan stärka informationssäkerheten och som ökar konsumenters förståelse för vad internet är.

6. Bankerna utfärdar idag BankID till personer som är folkbokförda (finns med i SPAR), som har svenskt personnummer och som har en svensk ID-handling. Det förekommer ofta synpunkter på varför bankerna inte utfärdar BankID till utländska medborgare, personer som inte kan uppvisa giltiga identitetshandlingar eller personer med samordningsnummer. Anledningen till avgränsningen är att personnumret är det identitetsbegrepp som Sverige har enats om. Det är bara på personnumret och folkbokföringen som en person kan anses vara grundidentifierad och det är bara då det finns förutsättningar för att utfärda ett BankID eftersom banken intygar identiteten till flera tusen förlitande parter (företag, myndigheter och banker). BankID är en e-legitimationslösning som hela tiden utvecklas och förändras beroende på hotbilden. Även om namnet är oförändrat så är det på intet sätt en statisk säkerhetslösning, det sker en ständig förflyttning, utveckling och löpande analyser.

Ett område som kommer att bli ännu svårare att hantera är gruppen utlandssvenskar. De medborgarna vill fortsätta att använda e-tjänster i Sverige men bristande information om kunderna gör att bankens utfärdande av BankID försvåras. Efter ett antal år så finns denna grups personuppgifter inte längre med i SPAR-registret. För bankernas utfärdande av BankID så skulle det underlätta om denna grups uppgifter finns tillgängliga i SPAR mer än tre år.

För kunder som inte är folkbokförda och som saknar svenskt personnummer utfärdar svenska banker idag ett s k BxID. Tekniskt sett fungerar ett BxID som ett BankID och BxID finns både på kort och mobilt. Skillnaden är att ett BxID endast fungerar mot utfärdande part medan ett BankID fungerar mot samtliga förlitande parter.



7. Det finns, så vitt Bankföreningen kan se, inget mervärde med att ändra begreppet "e-legitimation" till "elektronisk identitetshandling" eller "förlitande part" (på engelska: relying party) till "förlitande aktör" trots förklaringen (sid. 171). Vi har samtidigt inget större behov av att hålla fast vid den nuvarande begreppsapparaten om staten anser att det är angeläget att ändra den. "E-legitimation" och "förlitande part" har som begrepp inarbetats under tjugo år vilket gör att begreppsapparaten riskerar att bli stökig.

8. Författningsförslag 17 § – "Om en statlig elektronisk identitetshandling spärras ska den utfärdande myndigheten informera de utfärdare av elektroniska identitetshandlingar, som har använt den statliga elektroniska identitetshandlingen som underlag om detta".
Bankföreningen anser att en spärntjänst är nödvändig. En bank kan dock inte automatiskt spärra ett utfärdat BankID om en fysisk id-handling har förkommit, det är två olika saker. Tilltron till fysisk-elektronisk identitet kräver inte en sådan kedja vilket man skulle kunna tro (sid. 204). Händelser i den fysiska världen (som att en identitetshandling tappas bort och därmed behöver förlustanmälas och spärras) behöver inte resultera i motsvarande åtgärder i den digitala världen (för utfärdare av elektroniska identitetshandlingar). Fysiska identitetshandlingar kan förkomma/bli obrukbara på en mängd olika sätt: kvarglömd i tvättmaskin, borttappad, stulen osv. I samtliga fall bör innehavaren kontakta utfärdaren för att få handlingen spärrad och därefter inleda ansökan om få en ny handling utfärdad. Så länge den fysiska identitetshandlingen spärras är risken liten för att den urkunden ska användas som identifiering av en utfärdare av elektroniska identitetshandlingar. Om den statliga elektroniska identitetshandlingen spärras behöver den utfärdande myndigheten informera andra utfärdare av elektroniska identitetshandlingar om *orsaken* till varför den har spärrats. Det är endast vid ett felaktigt utfärdande (helfalsk identitet eller identitetsstöld) som detta torde vara aktuellt och det är endast då som den utfärdade elektroniska identitetshandlingen bör spärras oavsett utfärdare.

9. Det är angeläget för förtroendet för digitala tjänster att samtliga utfärdare av elektroniska identitetshandlingar håller en hög tillitsnivå. Om man bortser från den infrastruktur och skydd som omger den elektroniska identitetshandlingen, hur patch management går till och hur testmiljöer mm hanteras så landar man i att det är utfärdandeprocessen som är nyckeln till den digitala identiteten. BankID utfärdas idag genom dualitet av två banktjänstemän som följer kontrollprocessen i handboken De 7 stegen med krav på giltighetskontroll av den fysiska identitetshandlingen mot utfärdaren via telefon/internet. E-legitimationsnämnden har en viktig roll att säkerställa att samtliga utfärdare av elektroniska identitetshandlingar, som har

kvalitetsmärket Svensk e-legitimation, uppfyller denna säkerhetsnivå så att förtroendet för digitala tjänster upprätthålls.

10. Bankerna har tillsammans med de större distributörerna av digitala dokument alltsedan mitten av 1990-talet verkat för en digital nationell infrastruktur med fokus på fakturor. Möjligheten att ta emot och betala digitala fakturor i internetbankerna redan 1997 var mycket framsynt då man kan ta i beaktande att internetbankerna som sådant lanserades bara några år tidigare. Den svenska e-fakturainfrastrukturen är tillsammans med våra nordiska och baltiska grannländers lösningar fortfarande ur ett europeiskt perspektiv ett framgångsexempel. De europeiska initiativ som tas idag med sikte på att främja utvecklingen av distribution av digitala fakturor över landsgränser för konsumenter och småföretag bygger på samma lösningar och tankesätt som etablerats i Norden och Baltikum, dvs s k EIPP-lösningar, E-invoicing Payment and Presentment. Ett enkelt sätt att titta på och betala en faktura digitalt. Volymen e-fakturor växte långsamt i början då marknaden inte var tillräckligt digitalt mogen men efter ett uthålligt arbete i ca 20 år är nu Sverige, Europa och många andra delar av världen redo för digitala fakturor och digital post. Vi såg en tillväxt i Sverige på 14 % för e-fakturor till konsumenter 2017 i den bankgemensamma infrastrukturen till ca.140 miljoner fakturor.
11. Bankföreningen är tveksam till beskrivningen av personuppgiftsansvaret inom Mina meddelanden i relation till fakturor och dess vidare bearbetning. En leverantör av brevlådetjänster är inte enligt infrastrukturens definition en betaltjänstleverantör. Dagens brevlådeoperatörer kan erbjuda betalningslösningar, men gör detta baserat på bankernas betalningslösningar som t ex autogiro. Betalningsinstitut står under tillsyn av Finansinspektionen, lyder under andra lagar och regler och kan inte och bör inte regleras indirekt även i denna lag om digital post. Detta särskilt med beaktande av att personuppgiftsansvaret inom Mina meddelanden föreslås att särskilt regleras i lag. Inom bankernas tjänst "Banksamverkan e-faktura" anses den bank som har avtal med avsändaren ta över personuppgiftsansvaret då denne godkänt mottagandet av den digitala fakturan, detta i båda de fall då det enbart är en avisering (om autogiro, kreditfaktura) utan koppling till betalning eller en faktura med koppling till betalning. Att en avsändare ska bibehålla sitt personuppgiftsansvar längre än efter ett godkänt mottagande kan få märkliga konsekvenser för betalningstjänstleverantörerna. Vidare skrivs att personuppgifter i registret bara ska få behandlas om det behövs för att förmedla digital post i syfte att kunna utföra en arbetsuppgift inom en författningsreglerad verksamhet hos någon av de som anslutit sig till infrastrukturen. Omfattas samtliga föreslagna avsändare av författningsreglerad verksamhet?



12. Bankernas internetjänster är i mångt och mycket redan etablerade digitala brevlådetjänster där bankernas egna samt andra aktörers information presenteras. Bankerna erbjuder externa parter tjänsterna distribution och presentation av e-fakturor och e-lönebesked i sina internetjänster sedan många år tillbaka. Digitala dokument som är relaterade till en betalningstjänst. Merparten av Offentlig sektor är idag ansluten till bankernas infrastruktur för digitala fakturor. Genom avtal med en bank når man 13 internetbanker plus ett 50-tal Sparbanker.

Bankföreningen ifrågasätter om att begränsningen att en mottagare bara kan ha en (1) adress i förmedlingsregistret innebär att bankernas digitala fakturor automatiskt kommer styras bort från bankinfrastrukturen. Bankerna skulle kunna ansluta sig till infrastrukturen som brevlådetjänst under förutsättning att typ av dokument på motsvarande sätt som i Min Myndighetspost kan begränsas. Bankföreningen är av övertygelsen att mottagaren önskar hålla isär sin ekonomi och viktiga papper med övrig information som t ex direktadresserad reklam.

Med tanke på att Mina meddelanden kommer att vara anslagsfinansierad för offentlig sektor och privata utförare visavi de kommersiella brevlådorna kommer inte bankerna att kunna konkurrera på samma marknadsmässiga villkor. Bankföreningen ser ett hot mot att den infrastruktur bankerna byggt upp under 20 år avseende digitala fakturor automatiskt kommer styras bort från bankinfrastrukturen genom den adresseringsmetod som föreslås i kombination med det anslagsfinansierade upplägget. Detta kan inte vara lagstiftarens avsikt.

13. Under förutsättning att en mottagare kan ta emot digital post och digitala fakturor för betalning i olika brevlådetjänster, dvs ha fler än en adress i förmedlingsregistret, samt att samtliga avsändare inom infrastrukturen Mina meddelanden, även avsändare av allmänt intresse, kan skicka post till Min Myndighetspost, ser Bankföreningen möjligheter för bankerna att delta i och främja en framgångsrik utveckling av den nationella infrastrukturen för digital post, Mina meddelanden. Bankerna skickar idag fortfarande stora volymer papperspost till kunder där man ej har en huvudkundsrelation och där kunderna har sin internetjänst hos en annan bank. Många banker kan säkert önska ansluta sig som en brevlådetjänst i infrastrukturen under förutsättning att man inte tvingas ta emot all möjlig post som t ex direktreklam. Många banker kan säkert även tänka sig agera som förmedlare för sina kunder för att underlätta deras distribution av post för vidarebefordran till kommersiella brevlådor och Min myndighetspost.



14. Bankföreningen anser att det är viktigt att en infrastruktur för digital post i Sverige reglerar ett minimum av det som behöver regleras för att marknaden ska svänga över till digital post. Vi ser att erbjudanden som att kunna arkivera, sortera, kommunicera, betala, m.m. är tjänster som i så stor utsträckning som möjligt bör ligga inom det konkurrensutsatta området. Krav på enhetliga funktioner i infrastrukturen bör hållas till ett minimum. Bankföreningen anser också att skickad post ägs av mottagaren och att denne kommer välja den brevlådetjänst som bäst tillgodoser dennes önskemål och krav. Sund konkurrens kommer driva på utvecklingen av bra tjänster. Den främsta hämskon för bankernas infrastruktur för digitala fakturor har varit att man inte kan få samtliga fakturor digitalt. Detta har i första hand berott på att företagen som skickar fakturor har vaknat ganska sent när det gäller att ställa om till digitala fakturor. Från och med april 2019 kommer det vara lag på att alla leverantörer till offentlig sektor ska skicka e-fakturor vilket kommer driva på volymutvecklingen för e-fakturor till konsument genom att fler företag har lösningar för att skicka e-fakturor. Även företagen vill hantera alla sina fakturor på samma sätt, dvs antingen digitalt eller på papper. Ett villkor om att avsändaren måste ha avtal med en eller alla leverantörer av brevlådetjänster för digital post kan vara marknadsmässigt svårt då det alltid är en bilateral förhandling. Om man inte kan enas om pris nekans en sådan avsändare tillträde till infrastrukturen. Bankföreningen anser att en sund marknadsplats bygger på största möjliga konkurrens och att infrastrukturmässiga funktioner som begränsad adresseringsmöjlighet och olyckliga prisincitament inte ska styra bort digitala fakturor och andra dokument från redan etablerade och väl fungerade lösningar.
15. Bankföreningen rekommenderar att ytterligare arbete genomförs avseende aktörerna och deras roller i infrastrukturen Mina meddelanden. Några exempel:
- Eventuellt kan beskrivningen tolkas som att avsändare av allmänt intresse kan eller inte kan skicka post till Min myndighetspost. Vi utgår att syftet med att tillåta nya avsändargrupper, som privata utförare och företag av allmänt intresse, är att dessa kan skicka digital post till brevlådan Min Myndighetspost.
 - Bankföreningen ser inte hur rollen förmedlare kan innehas av en individ dvs. fysisk person. Innebär lagen att samtliga avsändare, inklusive av allmänt intresse, kommer anslutas via Skatteverkets förmedlare (distributörer) eller kommer varje avsändare själv distribuera den digitala posten alternativt upphandla en förmedlare.
 - Vad kallas den del av kedjan som distribuerar posten till brevlådan, dvs. länken mellan avsändaren och leverantör av brevlådetjänsterna. Bankföreningen utgår från att det är förmedlaren (i det fall avsändaren själv inte upprätthåller rollen)?

- Bankföreningen ser inte hur rollen som leverantör av brevlåda kan innehas av en individ dvs. fysisk person.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN



Hans Lindberg



Peter Göransson