



Regeringskansliet  
Infrastrukturdepartementet

Remissvar - Delbetänkande av it-driftsutredningen (SOU 2021:9)

---

Åklagarmyndigheten har ombetts att lämna synpunkter på delbetänkandet *Vem kan man lita på - Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen*.

### Sammanfattning

Åklagarmyndigheten avstyrker betänkandets förslag i sin nuvarande utformning vad avser införandet av icke-kvalificerade tjänster och aktörer i den Tillitsförteckning som administreras av Post- och telestyrelsen, eftersom detta riskerar orsaka mer osäkerhet och ett lägre förtroende för betrodda tjänster i stort än vad som kan anses motiverat utifrån utredningens syften.

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning att det idag finns en allt för stor osäkerhet vad gäller adekvata kvalifikationsgrunder för elektroniska signaturer och stämplor, men anser att den vägledning som utredningen ger i frågan inte i tillräckligt hög utsträckning underlättar för den offentliga aktör som befinner sig i en digitaliseringsprocess. Åklagarmyndigheten föreslår därför att det ges ett särskilt uppdrag om att formulera en tydlig vägledning i frågan, exempelvis till Myndigheten för digital förvaltning.

Åklagarmyndigheten delar utredningens uppfattning om behovet av en säkrare valideringsmöjlighet för elektroniska underskrifter och stämplor, men anser att utredningens förslag att införa av en nationell valideringstjänst är bristfälligt. Åklagarmyndigheten anser vidare att en sådan tjänst bör vara allmänt tillgänglig, snarare än endast tillgänglig för de avgränsade grupper som utredningen föreslår.

## **Behov och utmaningar vid användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen (kap 6)**

### **Oklara krav och komplexitet (6.5.2)**

Åklagarmyndigheten anser att de riktlinjer som formuleras av utredningen vad avser hur den offentliga förvaltningen ska avgöra vilka krav som ska ställas på elektroniska signaturer och stämplars inte är tillräcklig för att avhjälpa den osäkerhet som idag finns.

Vad avser författningskrav har utredningen avgränsat sig till att konstatera förekomsten av uttrycklig kvalifikationsgrad i författningstext som en relevant bedömningsgrund. Utmaningen för den offentliga förvaltningen är dock sannolikt inte huvudsakligen de fall där sådan tydlighet från lagstiftaren finns. Där kvalifikationsgrad inte uttrycks i författning ska enligt utredningen bedömningen utgå ifrån i och för sig högst relevanta faktorer så som huruvida den elektroniska underskriften kan komma att behöva presenteras som bevisning, och verksamhetens eventuella tillgång till kompletterande uppgifter. Dessa bedömningar kan dock vara mycket utmanande med det begränsade stöd som utredningen erbjuder, och det är Åklagarmyndighetens uppfattning att en tydligare vägledning är nödvändig. I synnerhet vad avser analoga formkrav i befintlig lag finns en möjlighet att, med stöd av uppdraget, standardisera kvalifikationskrav på ett sätt som skulle möjliggöra den utökade digitalisering som eftersträvas.

Utredningen föreslår att det ska ges ett uppdrag om att ta fram en vägledning för den offentliga förvaltningens användning av betrodda tjänster. Inom ramen för detta kan även särskilt ges i uppdrag att genomföra en proaktiv och brett tillämpbar översyn vad avser den offentliga förvaltningens olika kvalifikationskrav för digitala underskrifter och stämplars. Detta arbete skulle utgöras av en kartläggning över offentliga verksamheters olika behov, samt eventuella befintliga juridiska krav som kan ha en mer allmän inverkan på offentliga aktörers kvalifikationskrav. Om arbetet sker transparent kan offentliga verksamheter som befinner sig i en digitaliseringsprocess också ta del av de bedömningar som tidigare skett och se om det finns relevanta gemensamma förhållanden att utforma sina egna bedömningar efter.

## Utredningens förslag (kap 8)

### Införandet av icke-kvalificerade tjänster och aktörer i Tillitsförteckningen (8.3)

I betänkandet föreslås genom införandet av 7§ lagen (2016:561) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering att icke-kvalificerade tjänster från kvalificerade aktörer och kvalificerade tjänster från icke-kvalificerade aktörer ska kunna föras in i den Tillitsförteckning som administreras av Post- och telestyrelsen. Åklagarmyndigheten anser att en sådan reform inte är lämplig.

Åklagarmyndigheten anser att vad som får betraktas som mindre säkra alternativ infogade i vad som i eIDAS-förordningen<sup>1</sup> finns definierat som en förteckning över ”kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster och betrodda tjänster som de tillhandahåller” riskerar att skapa betydligt större otydlighet än vad som kan anses motiverat med beaktande av förslaget syfte. Skulle Post- och telestyrelsen upphöja icke-kvalificerade leverantörer eller icke-kvalificerade tjänster, och där med bidra med visst renommé, riskerar även förteckningens och i förlängningen myndighetens trovärdighet att påverkas negativt. Åklagarmyndigheten menar att det är rimligt att ställa höga krav (teknisk säkerhet, rutiner, skadeståndskrav etc) på de leverantörer och tjänster som ska åtnjuta en statlig stämpel såsom ”betrodd”.

Utredningen nämner två exempel på uppmärksammade säkerhetsincidenter hos betrodda tjänster. Juridiskt skiljer sig avancerade och kvalificerade betrodda tjänster i flera avseenden, inte minst vad avser skadeståndsansvaret hos respektive grupp av tjänsteleverantörer. Även en mycket begränsad incident hos någon av de icke-kvalificerade aktörer som förts in i Tillitsförteckningen skulle kunna påverka förtroendet för Tillitsförteckningen negativt, och utöver detta skulle den drabbade användaren befinna sig i en sämre legal position än vad som skulle ha varit fallet om tjänsten och leverantören vore kvalificerade enligt eIDAS-förordningen. Det finns här därför goda skäl för att, i synnerhet med beaktande av den idag begränsade användningen av betrodda tjänster, hålla kvalificerade betrodda tjänster åtskilda från icke-kvalificerade sådana.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

Åklagarmyndigheten anser att insatser istället bör göras för att öka nyttjandet av kvalificerade betrodda tjänster. Ett ökat intresse innebär ett ökat incitament för marknaden, vilket på längre sikt bör innebära fler aktörer och en större konkurrens.

## **Införandet av en nationell valideringstjänst (8.4)**

### **Användning av den nationella valideringstjänsten (8.4.3)**

Åklagarmyndigheten anser att tillgängligheten till den nationella valideringstjänsten för elektroniska underskrifter och stämplatser inte är lämplig att begränsa på det sätt som utredningen föreslår. Åklagarmyndigheten anser istället att en sådan tjänst bör hållas tillgänglig för samtliga aktörer som önskar använda den. En ökad digitalisering är inte något som det offentliga ensamt kan ansvara för, utan bör vara ett mål för hela samhället. Ett ökat nyttjande av, och ett ökat förtroende för, elektroniska signaturer inom näringslivet är något som i högsta grad kan vara tjänligt för den offentliga förvaltningen. Vidare är det inte lämpligt att det uppstår en ojämlikhet mellan olika aktörers tillgång till tjänliga alternativ för ökad digitalisering, där privata aktörer som utför välfärdstjänster ges tillgång till mer fördelaktiga tekniska lösningar än vad gäller andra näringsverksamheter.

En nationell valideringstjänst som även finns tillgänglig för allmänheten kan naturligtvis ha en högre driftkostnad. I utredningens förslag ges dock Myndigheten för digital förvaltning en möjlighet att ta ut en avgift för nyttjande av tjänsten, vilket kan hjälpa till att finansiera den ökade driftkostnaden. Att införa en avgiftsmodell där en mindre kostnad utgår per validering, om Myndigheten för digital förvaltning skulle välja en sådan avgiftsmodell, kan även begränsa förekomsten av så kallade *denial of service*-attacker, eftersom en attack av detta slag typiskt sett kräver en mycket stor mängd anrop för att uppnå sitt syfte. Ett skydd mot så kallade *denial of service*-attacker innebär en minskad möjlighet att på digital väg angripa tjänsten.

### **Informationssäkerhetsaspekter (8.4.5)**

Åklagarmyndigheten befarar att den nationella valideringstjänst som utredningen föreslår kan innebära en centralisering av valideringsförfarandet av

elektroniska underskrifter. Åklagarmyndigheten är positiv till att potentiella it-säkerhetsrisker behandlas i förslaget, exempelvis genom avsatta medel för ett brett säkerhetsarbete kopplat till den föreslagna tjänsten. Dock skapar en potentiell centralisering av valideringar i sig en ytterligare angreppsyta för den aktör som önskar skada svensk infrastruktur, och den potentiella risken ökar i takt med den ökade digitalisering som utredningen önskar främja.

---

Detta yttrande har beslutats av riksåklagaren Katarina Johansson Welin efter föredragning av it-direktören Anders Thoursie och jurist på it-avdelningen Ezra Hatt.

I den slutliga handläggningen av ärendet har också rättschefen Marie-Louise Ollén deltagit.

Katarina Johansson Welin

Anders Thoursie

*Kopia till*  
Justitiedepartementet (Å)

Kommunikationsavdelningen  
Rättsavdelningen  
Biblioteket  
Paula Ljunggren, chefssekreterare