

Stockholm den 16 augusti 2021

R-2021/0793

Till Infrastrukturdepartementet

I2021/00503

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 14 april 2021 beretts tillfälle att avge yttrande över Utredningen om betrodda tjänsters delbetänkande Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen (SOU 2021:9).

Sammanfattning

Efter en analys av den offentliga förvaltningens behov av åtgärder för ökad och standardiserad användning av betrodda tjänster, föreslår utredningen ytterligare regler av verkställande karaktär i svensk rätt för att genomföra EU:s förordning om elektronisk identifiering. Advokatsamfundet, som även hänvisar till sina synpunkter i fråga om tidigare lagstiftningsärende rörande bestämmelser som behövs i svensk rätt när EU-förordningen om en gemensam digital ingång träder i kraft,¹ har inga synpunkter på utredningens bedömning av i vilken omfattning nya funktioner och tekniskt och administrativt stöd bör tillhandahållas för att etablera en enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen.

Vissa delar av författningsförslagen framstår emellertid för Advokatsamfundet som svåra att förena med vad som anges i utredningens motivuttalanden. Enligt Advokatsamfundet behöver det klargöras om utredningens förslag ska förstås så att

¹ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 30 juni 2021 över promemorian Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om en gemensam digital ingång.



DIGG i eget namn ska tillhandahålla en enda nationell valideringstjänst och ställa ut valideringsintyg, eller om DIGG i egenskap av underleverantör åt andra offentliga aktörer avses etablera tekniska och administrativa funktioner för att tillhandahålla funktionalitet för validering åt andra som i juridisk mening anses tillhandahålla dessa tjänster.

Beträffande valideringstjänsten kan dessutom ifrågasättas om det genomlysts tillräckligt huruvida föreslagen författningsreglering kan ge ett tillräckligt skydd från dataskyddssynpunkt. Advokatsamfundet avstyrker därför i denna del att betänkandets förslag i nuvarande form läggs till grund för lagstiftning.

Enligt Advokatsamfundet bör betänkandets förslag och bedömningar även kompletteras i nedan angivna avseenden inom ramen för den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Synpunkter

Vem eller vilka ska enligt utredningens förslag tillhandahålla valideringstjänst

I avsnitt 8.4.2 anför utredningen att DIGG ”ska tillhandahålla en nationell valideringstjänst” och att ”behovet av en förvaltningsgemensam valideringstjänst” stärkts. Där föreslås också att validering ska kunna ske manuellt (s. 166 ff.).

Utredningens analys tar i detta avsnitt, så som texten formulerats, sin utgångspunkt i att DIGG i eget namn ska tillhandahålla en nationell tjänst för validering. I enlighet härmed föreskrivs också i 9 § förslaget till lag om ändring i lagen (2016:561) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering jämförd med 9 § förslaget till förordning om ändring i förordningen (2016:576) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering, att DIGG ska tillhandahålla en tjänst som validerar elektroniska underskrifter och stämplor (nationell valideringstjänst). Där föreskrivs alltså inte att DIGG ska bedriva verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annan (jfr t.ex. 11 kap. 4 a OSL). Detta framkommer även i författningskommentaren (s. 256).

I avsnitt 8.4.6 konstaterar utredningen emellertid att validering i tjänsten alltid kommer att ske ”på uppdrag av respektive offentlig aktör”. Därmed synes utredningen mena att varje berörd offentlig aktör, i juridisk mening, ska tillhandahålla en egen valideringstjänst där DIGG agerar som underleverantör av den tekniska



funktionaliteten (it-driften). För detta talar också att utredningen slår fast att ”DIGG i egenskap av tillhandahållare av tjänsten måste anses vara personuppgiftsbiträde” och inte personuppgiftsansvarig (s. 176), med ett undantag: Beträffande underskrifter som skapas av en offentlig aktör och skickas till en extern part – t.ex. ett elektroniskt undertecknat beslut i form av ett PDF-dokument som expedierats och som en enskild person vill validera – kan det enligt utredningen saknas en aktör som blir personuppgiftsansvarig. DIGG kan enligt betänkandet då bli personuppgiftsansvarig. Betänkandet tycks således här utgå från att ett antal valideringstjänster ska etableras, i juridisk mening, med DIGG som underleverantör av den tekniska funktionaliteten, dvs. det som i tekniska sammanhang brukar kallas software as a service (SaaS) och i juridiska sammanhang enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annan.

Under sådana förutsättningar blir det i juridisk mening fråga om flera olika valideringstjänster som tillhandahålles av olika aktörer. Detta kan knappast förenas med att det i författningstexten anges att ”en tjänst som validerar elektroniska underskrifter och stämplor (nationell valideringstjänst)” ska tillhandahållas av DIGG. Enligt 9 § andra stycket nämnda lagförslag får den nationella valideringstjänsten användas av (1.) offentliga aktörer, och (2.) enskilda som validerar elektroniska underskrifter och elektroniska stämplor som skapats av offentliga aktörer. Författningstexten blir svårbegriplig om första punkten ska tolkas så att tjänsten får användas av offentliga aktörer med DIGG som outsourcingleverantör medan andra punkten ska tolkas så att tjänsten får brukas av slutanvändare med DIGG som ansvarig leverantör av den.

Ska DIGG vid valideringar agera i egenskap av underleverantör och inte validera i eget namn bör detta komma till uttryck i författningsförslaget. Frågan om formulering kompliceras dock av att DIGG för undantagsfall enligt andra punkten avses tillhandahålla en valideringstjänst i eget namn, t.ex. när en enskild person vill validera ett undertecknat PDF-dokument (s. 177).

Handlingsoffentlighet och sekretess

Den ovan redovisade oklarheten för med sig konsekvenser även inom andra områden. I avsnitt 8.4.7 förklarar utredningen att undertecknade eller stämplade handlingar som aktörer inom den offentliga förvaltningen önskar validera genom tjänsten kommer att vara inkomna till den aktuella aktören (dvs. annan än DIGG) och således som



huvudregel vara att anse som allmänna (hos annan än DIGG). Genom den validering som äger rum i tjänsten (dvs. hos DIGG) kommer emellertid även DIGG att hantera sådana handlingar eller delmängder av deras innehåll (s. 178).

Utredningen resonerar härvid så att ”valideringen av underskriften eller stämpeln bör utgöra en sådan teknisk bearbetning som skulle innebära att handlingen inte anses som inkommen hos DIGG”. Den nationella valideringstjänst som DIGG ska tillhandahålla enligt författningsförslaget används emellertid inte ”endast” för annans räkning (2 kap. 13 § TF), jfr ovan om en valideringstjänst i DIGG:s eget namn när en enskild person vill validera. Visserligen tar regleringen i TF sikte på ”uppgift” som behandlas endast för annans räkning, men det torde bli en grannlaga uppgift att i en och samma tekniska tjänst samtidigt hantera uppgifter för egen respektive annans räkning. Vissa valideringssvar och valideringsintyg kommer att ställas ut av DIGG medan andra av andra aktörer – allt i samma tekniska tjänst som DIGG enligt författningsförslaget avses etablera, med de svårigheter det kan föra med sig att avgöra vilka delar uppgiftshandlingen som kan anses ske endast för annans räkning (jfr HFD 2011 ref. 52).

För att hantera frågan om handlingsoffentlighet har utredningen dessutom anfört att en enskild – i de fall denne vill validera en underskrift eller stämpel som är skapad av en aktör i den offentliga förvaltningen – kan anses ha tillgång till ett s.k. ”eget utrymme” (s. 179). Utredningens resonemang måste i så fall bygga på att den tekniska funktionaliteten för validering tillhandahålls åt den enskilde som ska validera, så att denne, i juridisk mening, anses utföra åtgärden själv.

Advokatsamfundet ifrågasätter hur ett valideringsintyg ska kunna utfärdas under sådana förhållanden. Det kan inte rimligen anses vara utställt av den enskilde som begär intyget. Därmed kvarstår DIGG som möjlig utfärdare av valideringsintyget, men i så fall använder DIGG tjänsten för egen räkning, nämligen för att ställa ut och leverera ett valideringsintyg som DIGG ansvarar för. Den juridiska bedömningen förenklas inte av att validering också föreslås kunna ske manuellt.

Liknande komplikationer uppkommer när DIGG ska ge support till en enskild som använder DIGG:s valideringstjänst, om det stöd som efterfrågas kräver tillgång för DIGG:s befattningshavare till de uppgifter som valideras (jfr prop. 2016/17:198 s. 24). Härvid torde 2 kap. 9 § tredje stycket och 13 § första stycket TF inte kunna ge det skydd



mot spridning av uppgifter som en användare av valideringstjänsten förväntar sig. Det finns därför, enligt Advokatsamfundets mening, skäl att här överväga en regel om sekretess, jfr den sekretess som enligt 29 kap. 1 § OSL gäller för postförsändelser.

Dataskydd, kartläggning och övervakning

Utredningen har inte närmare analyserat de frågor om dataskydd som den föreslagna valideringstjänsten för med sig, utan förklarar att det vid framtagandet av den nationella valideringstjänsten måste säkerställas att tillämpliga bestämmelser och principer avseende skydd för behandling av personuppgifter beaktas och att tjänsten lever upp till dem (s. 177). De tjänster som föreslås aktualiserar emellertid frågor som kan visa sig kräva lagreglering och som därmed bör genomlysas inom ramen för detta lagstiftningsärende. En nationell valideringstjänst kan föra med sig risker för att de behandlingar som äger rum där gör det möjligt att utläsa integritetskänsliga uppgifter från de uppgiftssamlingar som inrättas, exempelvis att kartlägga eller övervaka huvuddelen av individers kontakter med offentliga organ eller att ta del av innehåll i handlingar som valideras.

Genom grundlagsbestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Grundlagsskyddet innebär att en begränsning av det skydd som bestämmelsen föreskriver endast får göras i form av lag (2 kap. 20 § RF) och under de förutsättningar som anges i 2 kap. 21 och 22 §§ RF. Frågan om hur risken för sådana intrång i privatlivet ska begränsas har inte redovisats av utredningen och enligt Advokatsamfundets mening finns det därmed en risk för att föreslagna tjänst/föreslagna tjänster skulle kunna inrättas så att regleringen i 2 kap. 6 § RF träds förnär och att det för ett genomförande därmed krävs en lagreglering.

Resultatet blir detsamma vid en bedömning enligt EU:s dataskyddsförordning. Det räcker att nämna bestämmelserna i artikel 25 som innebär att lösningar som är mindre inträngande ska väljas framför ett alternativ där mer omfattande behandling av personuppgifter sker. Utredningen synes i detta sammanhang ha överlämnat dessa frågor till DIGG, som dock inte äger rätt att reglera dem. Det kan i sammanhanget noteras att det länge har varit ett uttalat mål från regering och riksdag att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och med ett känsligt innehåll ska

regleras särskilt i lag, dvs. inte av den generella dataskyddslagstiftningen, se bland annat prop. 1990/91:60 s. 58, KU 1990/91:11 s. 11 och prop. 1997/98:44 s. 41. I stället har utredningen endast föreslagit en regel i 11 § förslaget till nämnda lag om att personuppgifter får behandlas i den nationella valideringstjänsten om det är nödvändigt för vissa ändamål, en bestämmelse som inte torde behövas (jfr DIGG:s remissvar, <https://www.digg.se/publicerat/remisser-och-yttranden/yttranden-2021/2021/vem-kan-man-lita-pa-sou-20219>).

Skyddet för persondata behöver således enligt Advokatsamfundets mening genomlysas på ett mera grundligt sätt än i det remitterade betänkandet. Hela kedjan av tekniska uppgiftssamlingar och behandlingar av dem behöver genomlysas så att inte ett nytt lagstiftningsärende krävs innan en nationell valideringstjänst kan tas i drift. Det räcker inte att lämna dessa frågor till ett genomförandeprojekt.

På liknande sätt behöver det genomlysas vilka konsekvenserna av den föreslagna nationella tjänsten skulle kunna bli vid en tillämpning av t.ex. reglerna om husrannsakan och beslag, med tanke på den spårbarhet som kan uppstå när ett enda system innehåller uppgifter om individers kontakter med i stort sett samtliga offentliga aktörer. Utredningen har inte heller berört om en omfattande central registrering genom en nationell valideringstjänst skulle kunna anses utgöra en ”liknande registrering av hela befolkningen” eller om det kan bli fråga om annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen enligt 22 kap. 1 § OSL eller hur personer som omfattas av exempelvis skyddsåtgärderna sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring ska kunna bruka en nationell valideringstjänst utan att skyddet kan brytas igenom, jfr de synpunkter Advokatsamfundet lämnat beträffande ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik (I2020/01315).²

Advokatsamfundet avstyrker mot denna bakgrund att det remitterade betänkandet i denna del läggs till grund för lagstiftning.

Straffskyddet för missbruk av urkund har inte beaktats

Vid sin genomgång av risker nämner utredningen att den ökade användningen innebär att de betrodda tjänsterna blir ett mer intressant mål för brottslighet och att det finns risker med att användare av betrodda tjänster luras att använda dessa åt någon annan

² Se Advokatsamfundets remissyttrande den 8 oktober 2020 över betänkandet Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik (SOU 2020:25).



(s. 221 och 231). Utredningen uppmärksammar emellertid inte att den som sanningslöst åberopar pass, betyg, identitetshandling eller annan sådan för enskild person utställd urkund såsom gällande för sig eller annan person eller lämnar ut sådan urkund för att missbrukas på det sättet, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, ska dömas för missbruk av urkund (15 kap. 12 § första stycket brottsbalken).

Såväl e-legitimationer som identitetsintyg och valideringsintyg förses med digital stämpel och är därmed att anse som urkunder. Förfaranden för att missbruka betrodda tjänster kan ofta utgöra missbruk av urkund, jfr Juridisk Tidskrift 2017-18 s. 517. Det bör enligt Advokatsamfundets mening övervägas i vilken mån denna bestämmelse kan erbjuda ett straffrättsligt skydd mot att de betrodda tjänsterna blir ett mål för eller verktyg för brottslighet. Ansvar för missbruk av urkund kräver inte att användningen ska vara bedräglig. Det räcker att urkunden ”sanningslöst” åberopats, så att någon annan släppts in eller att urkunden lämnas ut för att missbrukas på det sättet, så att fara i bevishänseende uppkommer, jfr det i traditionell miljö vanliga fallet att en underårig lånar annans körkort för att bli insläppt på en tillställning med åldersgräns.

Behovet av skydd mot olovligt införskaffande och tillgängliggörande valideringsintyg blir alltmer angeläget i takt med att betrodda tjänster tas i bruk, särskilt när hela ”tjänster” börjat tillhandahållas på nätet för att missbruka e-legitimationer. Dessa ”tjänster” kan brukas så att valideringsintyg ger en felaktig bild för vilken individ eller vilket företag den som litar på en betrodd tjänst i praktiken har att göra med. De ansvars-, gränsdragnings- och konkurrensfrågor som härvid uppkommer, bör enligt Advokatsamfundets mening närmare belysas i lagstiftningsärendet, jfr de synpunkter Advokatsamfundet lämnat beträffande förslaget om genomförande av non-cash-direktivet (Ju2020/00180/L5).³

Skadeståndsfrågor

Utredningen berör inte frågan om skadeståndsansvar och bevisbörda, vilket enligt Advokatsamfundet framstår som en betydelsefull fråga inte minst för enskildas rättssäkerhet när de utför ärenden med stöd av betrodda tjänster. Även dessa frågor bör adresseras inom ramen för den fortsatta beredningen av detta lagstiftningsärende.

³ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 6 maj 2020 över departementspromemorian Ett nytt brott om olovlig befattning med betalningsinstrument – genomförande av non-cash-direktivet (Ds 2020:1).



SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander