

Avdelningen för ledningsstöd
Sektionen för digitalisering och
inköp

Infrastrukturdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Delbetänkande av utredningen om betrodda tjänster SOU 2021:9

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har genom remiss den 4 april 2021 beretts tillfälle att avge yttrande över delbetänkandet *Vem kan man lita på? – Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen* (SOU 2021:9).

Sammanfattning (SKR:s sammanfattande synpunkter)

SKR välkomnar utredningens förslag om en utökad tillitsförteckning och en nationell valideringstjänst som kommer att innebära större möjligheter för offentlig sektor att kontrollera äktheten i elektroniska underskrifter och stämplor samt även för enskilda att kontrollera elektroniska underskrifter och stämplor upprättade av offentliga organ. SKR vill samtidigt peka på det olyckliga i att det förslag som läggs ändå utesluter en del privata utförare av offentlig service eller närliggande verksamhet som behöver kunna använda tjänsterna. SKR ifrågasätter även om de definitioner av begreppen *offentlig aktör* och *offentlig styrt organ* kan användas i detta sammanhang då regleringen bygger på befintliga definitioner i eIDAS som använder begreppen *offentligt organ* och *offentligrättsligt organ*. Olika definitioner av i princip samma sak kan göra reglerna svåra att förstå och tillämpa.

SKR anser att det måste förtydligas hur elektroniska underskrifter eller stämplor ska kunna valideras i valideringstjänsten om det inte är obligatoriskt att de tjänster som de tillhandahåller som ska kunna valideras finns med tillitsförteckningen.

Kommuner och regioner har ofta att tillämpa sekretess och säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, för detta krävs lokala installationer av valideringstjänsten. SKR utgår från att kommuner och regioner kompenseras för kostnader för installation, drift och underhåll av sådana lokala installationer.

SKR anser att kommuner och regioner ska undantas från avgift för validering. Om avgift ändå ska införas förordar SKR en finansieringsmodell som bygger på en fast förutsägbar kostnad och inte avgift per användning.

Myndigheten för digital förvaltning måste ges ett mandat att stödja offentlig sektor inom alla fyra delområden gällande betrodda tjänster, som det finns behov av stöd inom, och inte enbart inom ett av delområdena.

SKR ser också ett behov av så enkelt formulerade regler som möjligt eftersom det handlar om förhållandevis komplicerade frågeställningar.

Allmänna synpunkter

SKR har tidigare yttrat sig över förslag om *auktorisationsystem för elektronisk identifiering för digital post* såväl i förslagen som lämnats av regeringen den 21 december 2020 (I2020/03269) och som lämnats av Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster i delbetänkandet *Digitalförvaltning.nu* (SOU 2017:23) och slutbetänkandet *Reboot* (SOU 2017:114). SKR har då pekat på behovet av att privata utförare av offentlig verksamhet ska kunna använda tjänsterna och att finansieringsmodellen för systemet behöver ge förutsägbara kostnader. SKR konstaterar att synpunkterna endast hör sammats delvis eftersom förslaget omfattar fler utförare, men för att tjänsterna ska kunna ta fart behövs ett system som samordnar sig och möter invånare och företag enhetligt.

Synpunkter per avsnitt och förbundets ställningstagande i kronologisk ordning

När det gäller de olika avsnitten i betänkandet har SKR följande synpunkter.

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:561) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering

7 §

Tillsynsmyndigheten ska i enlighet med artikel 22 i EU:s förordning om elektronisk identifiering upprätta, underhålla och offentliggöra en förteckning över kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster och de kvalificerade betrodda tjänster som dessa aktörer tillhandahåller (tillitsförteckning).

Utredningens förslag

På tillitsförteckningen får även *föras upp*

- 1. icke kvalificerade betrodda tjänster som tillhandahålls av kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster, och*
- 2. icke kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster och betrodda tjänster som de tillhandahåller.*

SKR:s förslag

På tillitsförteckningen får även *registreras*

- 1. tillhandahållare av icke kvalificerade tjänster, och*
- 2. icke kvalificerade betrodda tjänster som tillhandahålls av kvalificerade eller icke kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster.*

Skälen till SKR:s förslag:

Regleringen av elektronisk identifiering och av betrodda tjänster är förhållandevis teknisk till sin natur och kan av många – särskilt enskilda tillämpare eller upphandlare vid kommuner och regioner – uppfattas som svårgenomträngliga. Därför är det viktigt att reglerna utformas så enkelt som möjligt. SKR föreslår därför en redaktionell ändring för att underlätta läsning av lagtexten. SKR utgår vidare från att offentliga organ också kan registreras i den föreslagna tillitsförteckningen. Om så inte skulle vara fallet behöver det förtydligas att även betrodda tjänster som tillhandahålls av offentliga organ får registreras på tillitsförteckningen. Eftersom alla ska kunna validera elektroniska underskrifter och stämplat från offentliga aktörer undrar SKR om det inte borde vara obligatoriskt för dessa organ att finnas i tillitsförteckningen i den mån de tillhandahåller betrodda tjänster.

Utredningens förslag

8 §

Beslut om att föra upp sådana tillhandahållare eller tjänster som avses i 7 § andra stycket på tillitsförteckningen fattas av tillsynsmyndigheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. kriterier och tekniska krav som icke kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster ska uppfylla för att föras upp på tillitsförteckningen,
2. vilka icke kvalificerade betrodda tjänster som får föras upp på tillitsförteckningen samt kriterier och tekniska krav för dessa, och
3. ansökningsförfarandet.

Om en icke kvalificerad tillhandahållare av betrodda tjänster eller en icke kvalificerad betrodd tjänst som förts upp på tillitsförteckningen inte längre uppfyller de kriterier och tekniska krav som meddelats med stöd av andra stycket får tillsynsmyndigheten besluta om att avföra tillhandahållaren eller tjänsten från tillitsförteckningen.

Om en icke kvalificerad tillhandahållare av betrodda tjänster begär det ska denne eller en betrodd tjänst denne tillhandahåller avföras från tillitsförteckningen. Detsamma gäller för en kvalificerad tillhandahållare av betrodda tjänster som vill att en icke kvalificerad betrodd tjänst som denne tillhandahåller ska avföras från tillitsförteckningen.

SKR:s förslag

8 §

Beslut om registrering enligt 7 § andra stycket fattas av tillsynsmyndigheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. kriterier och tekniska krav som icke kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster ska uppfylla för att registreras på tillitsförteckningen,
2. vilka icke kvalificerade betrodda tjänster som får registreras på tillitsförteckningen samt kriterier och tekniska krav för dessa, och
3. ansökningsförfarandet.

Om en icke kvalificerad tillhandahållare av betrodda tjänster eller en icke kvalificerad betrodd tjänst som registrerats på tillitsförteckningen inte längre uppfyller de kriterier och tekniska krav som meddelats med stöd av andra stycket får tillsynsmyndigheten besluta om att avföra tillhandahållaren eller tjänsten från tillitsförteckningen.

Om en tillhandahållare av betrodda tjänster begär det ska en icke kvalificerad betrodd tjänst denne tillhandahåller avföras från tillitsförteckningen. Detsamma gäller för en tillhandahållare av icke kvalificerade betrodda tjänster som vill avföras från tillitsförteckningen.

Tillsynsmyndigheten får bestämma att beslut enligt tredje och fjärde stycket ska gälla omedelbart

Tillsynsmyndigheten får bestämma att beslut enligt tredje stycket ska gälla omedelbart.

Skälen till SKR:s förslag:

Se kommentar ovan. Detta är huvudsakligen förslag av redaktionell karaktär för att underlätta läsning och förståelse av regeln. Beslut enligt fjärde stycket bör emellertid även dessa kunna gälla omedelbart.

Nationell valideringstjänst

9 §

Utredningens förslag

Den myndighet som regeringen bestämmer ska tillhandahålla en tjänst som validerar elektroniska underskrifter och stämplat (nationell valideringstjänst).

Den nationella valideringstjänsten får användas av

1. offentliga aktörer, och
2. enskilda som validerar elektroniska underskrifter och elektroniska stämplat som skapats av offentliga aktörer.

SKR:s förslag

Den myndighet som regeringen bestämmer (*valideringsmyndigheten*) ska tillhandahålla en tjänst som validerar elektroniska underskrifter och stämplat (nationell valideringstjänst).

1. *offentligt organ*, och
2. enskilda *för att validera* elektroniska underskrifter och elektroniska stämplat som skapats av offentliga aktörer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den nationella valideringstjänstens funktionalitet, tekniska specifikationer samt villkor och avgifter för användning av tjänsten.

Skälen till SKR:s förslag:

SKR anser att det är bättre att använda begrepp med etablerad betydelse enligt eIDAS, jfr artikel 3.7 eIDAS och 1 § andra stycket lagen (2016:561) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering. I övrigt är SKR:s förslag av redaktionell karaktär för att underlätta läsning och förståelse av bestämmelsen. Genom att definiera valideringsmyndigheten i denna bestämmelse kan skrivningarna bli enklare och rakare i övriga delar av förslaget, jfr 11 § i utredningens förslag nedan.

Utredningens förslag

10 §

Med en offentlig aktör avses

- 1. en statlig eller kommunal myndighet,*
- 2. en beslutande församling i en kommun eller region,*
- 3. ett sådant offentligt styrt organ som avses i andra stycket,*
- 4. en sammanslutning som inrättats särskilt för att tillgodose behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och som består av
 - a) en eller flera myndigheter eller församlingar som anges i 1 och 2, eller*
 - b) ett eller flera organ enligt andra stycket,**
- 5. en privat aktör som yrkesmässigt bedriver verksamhet som till någon del är offentligt finansierad och som
 - a) aktören bedriver i egenskap av enskild huvudman inom skolväsendet eller huvudman för en sådan internationell skola som avses i 24 kap. skollagen (2010:800),*
 - b) utgör hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) eller tandvård enligt tandvårdslagen (1985:125),*
 - c) bedrivs enligt socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser**

SKR:s förslag

10 §

Tas bort eller justeras i enlighet med SKR:s förslag i skälen nedan.

om vård av unga eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, eller

d) utgör personlig assistans som utförs med assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, och 6. en enskild utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, och som till största delen har statsbidrag som finansiering av högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå eller av utbildning på forskarnivå.

Med ett offentligt styrt organ avses en sådan juridisk person som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och

1. som till största delen är finansierad av staten, en kommun, en region eller någon av de offentliga aktörer som avses i första stycket 1–4,

2. vars verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, en region eller någon av de offentliga aktörer som avses i första stycket 1–4, eller

3. i vars styrelse eller mot - svarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten, en kommun, en region eller någon av de offentliga aktörer som avses i första stycket 1–4.

Skälen till SKR:s förslag:

SKR vill att paragrafen inte tas med i den föreslagna lagen eftersom eIDAS redan definierar begreppen *Offentligt organ* och *Offentligrättsligt organ*, (artikel 3.7 och 3.8 eIDAS) och enligt 1 § andra stycket lagen (2016:561) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering framgår att termer och

uttryck i lagen har samma betydelse som i eIDAS. Att i detta sammanhang införa två ytterligare definitioner i form av *Offentliga aktörer* och *Offentligt styrt organ* blir i SKR:s mening såväl förvirrande som oklart. SKR undrar om inte de aktörer som framgår av eIDAS befintliga definitioner ändå skulle omfattas av lagen. Någon ändring av berörda aktörer/organ är inte avsedd eller föreslagen.

SKR kan förstå utredningens ambition och önskan om att definiera begrepp som de regleras enligt lagen (20189:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service (webbtillgänglighetslagen) men SKR menar att om regeringen vill ansluta sig till denna definition anser SKR att det är bättre att hänvisa till aktuell bestämmelse i den lagen istället för att på ett förhållandevis komplicerat sätt överföra bestämmelsen. Om det skulle ske justeringar i webbtillgänglighetslagen så kommer dessa ändringar i sådant fall även att uppdatera denna definition. Det bör lagstiftaren naturligtvis ha i åtanke.

Utredningens förslag

11 §

Personuppgifter får behandlas *i den nationella valideringstjänsten av den myndighet som regeringen enligt 9 § första stycket bestämmer ska tillhandahålla tjänsten* om det är nödvändigt för att

1. validera en elektronisk underskrift eller elektronisk stämpel, *eller*
2. säkerställa efterlevnaden av villkor för användning av tjänsten, om föreskrifter om sådana villkor har meddelats med stöd av denna lag.

SKR:s förslag

10 §

Personuppgifter får behandlas *av valideringsmyndigheten* om det är nödvändigt för att

1. validera en elektronisk underskrift eller elektronisk stämpel *med den nationella valideringstjänsten,*
2. säkerställa efterlevnaden av villkor för användning av tjänsten, om föreskrifter om sådana villkor har meddelats med stöd av denna lag, *och*
3. *vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken.*

Skälen till SKR:s förslag:

Genom att definiera valideringsmyndigheten enligt SKR:s förslag till 9 § ovan kan denna bestämmelse formuleras enklare och tydligare. I sammanhanget bör valideringsmyndigheten även ges tillstånd att behandla personuppgifter av säkerhetsskäl. SKR undrar också om det finns behov av ytterligare behandlingsbestämmelser rörande exempelvis arkiv och statistik.

8.4.3 Användning av den nationella valideringstjänsten och 8.4.4 Tillitsförteckningen, format och erkännande av underskrifter och stämplor

I SKR:s ställningstagande *Digital identitetshantering* från den 12 april 2019, framhåller SKR bland annat att privat sektor ska ges samma förutsättningar som offentliga att nyttja lösning för e-legitimering. Ur SKR:s synvinkel är det därför olyckligt att utredningen avgränsat sig från att föreslå en allmänt tillgänglig valideringstjänst. Denna avgränsning gör också att lagförslaget måste formuleras för att utesluta vissa aktörer från viss användning. SKR önskar därför att regeringen omgående ser över förutsättningarna för att den nationella valideringstjänsten ska kunna vara allmänt tillgänglig, förslagsvis genom en kortare regeringspromemoria som får analysera denna förutsättning.

För kommuner och regioner är det viktigt att denna tjänst snabbt kommer igång, men samtidigt är det viktigt att kommuner och regioner undantas från avgiftskravet då detta kommer att ha en hämmande verkan för kommuner och regioners möjligheter och vilja att använda valideringstjänsten. Eftersom många kommuner och regioner dessutom kommer att vara tvungna att använda en lokalt installerad version av valideringstjänsten, (jfr SKR:s synpunkter på avsnitt 8.4.5 och 8.4.7 nedan) har SKR svårt att se hur ett avgiftsuttag för valideringar ska fungera. Det skulle dock vara rimligt att Myndigheten för digital förvaltning men även användare av lokalt installerade versioner av valideringstjänsten ges möjlighet att ta ut en avgift när enskilda användare vill validera elektroniska underskrifter och stämplor som upprättats av andra enskilda användare, men denna fråga är tyvärr inte utredd. Om en avgift ändå måste tas ut förordar SKR en finansieringsmodell som bygger på en fast förutsägbar kostnad och inte avgift per användning.

Den nationella valideringstjänsten ska kunna användas för offentliga aktörer att validera elektroniska underskrifter och stämplor från enskilda samt andra offentliga aktörer. Samtidigt anges i avsnitt 8.4.4. att den nationella valideringstjänsten ska kunna validera underskrifter och betrodna tjänster i den svenska tillitsförteckningen. SKR undrar hur offentliga aktörers elektroniska underskrifter och stämplor ska kunna valideras i valideringstjänsten om de inte samtidigt registreras i tillitsförteckningen. För att dessa myndigheters elektroniska underskrifter och stämplor ska kunna valideras måste det finnas uppgifter att validera mot. Därför måste offentliga aktörer också finnas med i tillitsförteckningen alternativt på annat sätt ingå i valideringstjänsten. Det är inte helt klart hur utredningen har tänkt att detta ska lösas i praktiken men SKR kan se framför sig att offentliga aktörer som använder elektroniska underskrifter eller stämplor som ska kunna verifieras av enskilda eller andra myndigheter blir skyldiga att registrera sig på tillitsförteckningen alternativt att det sker i en annan särskild ordning.

Utredningen har vidare definierat användarkretsen i enligt en modell från 4 och 5 §§ lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service (webbtillgänghetslagen) som implementerar Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer (webbtillgänghetsdirektivet). Samma modell har föreslagits i promemorian *Auktorisationssystem för elektronisk identifiering*, (I2020/03269).

SKR ifrågasätter om användarkretsen kan definieras på detta sätt eftersom Sverige är bundet av definitionerna *Offentligt organ* och *Offentligrättsligt organ*, (artikel 3.7 och 3.8 eIDAS) och enligt 1 § andra stycket lagen (2016:561) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering framgår att termer och uttryck i lagen har samma betydelse som i eIDAS. Att i detta sammanhang införa två ytterligare definitioner i form av *Offentliga aktörer* och *Offentligt styrt organ* blir i SKR:s mening såväl förvirrande som oklart. SKR undrar om inte de aktörer som framgår av eIDAS befintliga ovan nämnda definitioner ändå skulle omfattas av lagen. Någon ändring av berörda aktörer/organ är inte avsedd eller föreslagen. SKR kan förstå utredningens ambition och önskan om att definiera begrepp som de regleras enligt webbtillgänghetslagen men SKR menar att om regeringen vill ansluta sig till denna definition anser SKR att det är bättre att hänvisa till aktuell bestämmelse i den lagen istället för att på ett förhållandevis komplicerat sätt överföra bestämmelsen.

8.4.5 informationssäkerhetsaspekter och 8.4.7. Offentlighet och sekretess

Utredningen lägger fram förslaget att för särskilt känslig information eller om en aktör inte vill överföra uppgifter som omfattas av sekretess kan en lokalt installerad version av valideringstjänsten användas.

Det finns tyvärr inga särskilda regler om hur sekretessbelagda uppgifter ska hanteras förutom när det gäller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och patientuppgifter. I och med att kommuner och regioner många gånger måste hantera dessa typer av uppgifter så kommer det troligen i praktiken innebära att de flesta kommuner och alla regioner som ska använda valideringstjänsten måste ha en lokalt installerad version av valideringstjänsten.

Att driva och underhålla en lokalt installerad version av valideringstjänsten kommer att innebära ökade kostnader för kommuner och regioner. Även att integrera valideringstjänsten i befintliga it-verktyg kan bli nödvändigt vilket i sig kan innebära stora kostnader. Det saknas i utredningen någon analys av hur stora kostnader det skulle kunna tänkas bli av att driva och underhålla en lokal installation av valideringstjänsten. SKR utgår från att kommuner och regioner kommer att bli kompenserade för de ökade kostnader som behovet av lokalt installerade versioner av valideringstjänsten kan komma att innebära för kommuner och regioner.

8.4.6 Behandling av personuppgifter

SKR ifrågasätter utredningens slutsats om att det kan uppstå situationer där det saknas en aktör som är personuppgiftsansvarig och att konsekvensen av det är att Myndigheten för digital förvaltning då blir personuppgiftsansvarig. Icke desto mindre anser SKR att det är bra att det införs regler om personuppgiftsbehandling för valideringsmyndigheten men undrar om det inte finns skäl att reglera ytterligare behandlingar i förslaget.

8.6.2 Vilket stöd behövs?

Utredningens analys av behoven fokuserar på behov, anskaffning samt införande, förvaltning och vidareutveckling. Även om utredningen inte gör en uttömmande analys är det i SKR:s mening en stor brist att utredningen inte identifierat byte eller avveckling av betrodda tjänster som ett viktigt delområde. Det får anses vara ett område där i alla fall SKR anser att det finns ett mycket stort och omfattande behov av stöd. Detta måste i SKR:s mening också vara ett viktigt område där Myndigheten för digital förvaltning bör kunna ge stöd och vägledning.

8.6.3 En utökad roll för Myndigheten för digital förvaltning

Vägledningen bör inte enbart gälla offentlig förvaltnings användning av betrodda tjänster. Den bör även omfatta situationer där en offentlig aktör tillhandahåller betrodda tjänster. Den bör också i enlighet med SKR:s uppfattning ovan avse alla de områden där det finns behov av stöd som utredningen identifierat enligt avsnitt 8.6.2 med tillägg att även avveckling eller byte av tjänsteleverantör bör ingå.

10.2.2 Kommunala finansieringsprincipen

Som SKR angett ovan kan kostnader för installation, drift och underhåll av en lokalt installerad version av valideringstjänsten samt eventuella avgifter för användning av valideringstjänsten komma att påverka kommuner och regioners budget. SKR utgår från att om dessa förslag genomförs så kommer kommuner och regioner att ersättas för sådana ökade kostnader.

Sveriges Kommuner och Regioner

Lotta Nordström
CIO och Sektionschef för sektionen för digitalisering och inköp
Avdelningen för ledningsstöd