

# Promemoria

## Auktorisationssystem för elektronisk identifiering och för digital post

---

### Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria föreslås att valfrihetssystem enligt lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering ska ersättas av auktorisationssystem för sådana tjänster och att regleringen ska utvidgas till att omfatta digital post. I en ny lag föreslås bl.a. att en myndighet ska tillhandahålla auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post. Enskilda ska få välja vilken leverantör som ska utföra tjänsten för deras räkning. Offentliga aktörer ska mot en avgift få använda tjänsterna i auktorisationssystemen i sina digitala tjänster. Kretsen av offentliga aktörer ska utökas till att även omfatta aktörer som bedriver helt eller delvis offentligt finansierad verksamhet.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

# Innehållsförteckning

1	Lagtext .....	4
1.1	Förslag till lag om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post .....	4
1.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar .....	9
1.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter .....	11
1.4	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	12
1.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service .....	13
2	Ärendet och dess beredning .....	14
3	Det offentligas tillgång till digitala tjänster .....	15
3.1	Det behövs förvaltningsgemensamma digitala lösningar .....	15
3.2	Elektronisk identifiering .....	15
3.3	Digital post .....	16
4	Valfrihetssystem är auktorisationssystem .....	17
4.1	Vad är ett valfrihetssystem? .....	17
4.2	Valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering .....	17
4.3	Valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering utgör auktorisationssystem .....	18
5	En ny lag om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post .....	21
5.1	Lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering ersätts av en ny lag .....	21
5.2	Lagen ska reglera auktorisationssystem i fråga om tjänster för digital post .....	22
6	En myndighet ska tillhandahålla auktorisationssystem .....	26
7	Myndigheten för digital förvaltning utses till tillhandahållande myndighet .....	28
8	Offentliga aktörer får använda tjänsterna i auktorisationssystemen .....	29
9	Förvaltningslagens tillämpning .....	32
10	Rättelse .....	34
11	Avgifter .....	35
12	Domförhet .....	37
13	Sekretess .....	38
14	Annonsering och ansökan .....	39
15	Extern delegation av kommunal beslutanderätt .....	40

16	Krav på användning av tjänster för elektronisk identifiering inom auktorisationssystem .....	41
17	Behov av information och kommunikation .....	45
18	Ändring i lagen om tillgänglighet till digital offentlig service .....	46
19	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....	47
20	Konsekvenser .....	48
21	Författningskommentar .....	55
21.1	Förslaget till lag om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post .....	55
21.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar .....	65
21.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter .....	66
21.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	67
21.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service .....	67
Bilaga 1	Sammanfattning av delbetänkandet digitalforvalning.nu (SOU 2017:23) .....	69
Bilaga 2	Delbetänkandets lagförslag .....	72
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	73
Bilaga 4	Sammanfattning av slutbetänkandet reboot – omstart för den digitala förvaltningen (SOU 2017:117) .....	74
Bilaga 5	Slutbetänkandets lagförslag i relevanta delar .....	76
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna .....	81

# 1 Lagtext

## 1.1 Förslag till lag om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post

Härigenom föreskrivs följande.

### Lagens tillämpningsområde

**1 §** Denna lag tillämpas på auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post.

### Ordförklaringar

**2 §** Med ett auktorisationssystem avses ett system där

1. den myndighet som tillhandahåller systemet (den tillhandahållande myndigheten) godkänner leverantörer av tjänster för elektronisk identifiering av enskilda eller för digital post och ingår avtal om sådana tjänster med leverantörerna,

2. enskilda har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsterna för deras räkning, och

3. offentliga aktörer använder tjänsterna i sin verksamhet enligt avtal med den tillhandahållande myndigheten.

**3 §** Med elektronisk identifiering avses detsamma som i artikel 3.1 i 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, i den ursprungliga lydelsen.

Med digital post avses elektroniska försändelser som skickas från en offentlig aktör till en enskild genom den myndighetsgemensamma infrastruktur för säkra elektroniska försändelser som tillhandahålls av den myndighet som regeringen bestämmer.

**4 §** 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 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 motsvarande 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.

### **Tillhandahållande av auktorisationssystem**

**5 §** Den tillhandahållande myndigheten ska vid sin hantering av ett auktorisationssystem behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Myndigheten ska då iaktta principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

**6 §** När den tillhandahållande myndigheten inrättar eller förändrar ett auktorisationssystem ska myndigheten annonsera det på en webbplats. Annonsering ska ske löpande.

Vid annonseringen ska följande anges:

1. de krav och villkor som ska gälla inom auktorisationssystemet,

2. de krav som en leverantör ska uppfylla för att bli godkänd,

3. på vilket sätt en ansökan ska lämnas in, och

4. inom vilken tid den tillhandahållande myndigheten kommer att besluta om godkännande.

**7 §** Den tillhandahållande myndigheten ska på samma webbplats som den har annonserat enligt 6 § tillgängliggöra information om alla leverantörer som myndigheten har ingått avtal med inom ramen för ett auktorisationssystem. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

**8 §** Vid tillhandahållande av auktorisationssystem får den tillhandahållande myndigheten ställa särskilda villkor för hur ett avtal ska fullgöras.

## **Ansökan om godkännande**

**9 §** Sedan ett auktorisationssystem har inrättats får en leverantör när som helst ansöka om att få anslutas till systemet.

**10 §** Flera leverantörer får lämna en ansökan tillsammans. Den tillhandahållande myndigheten får inte ställa upp villkor om att en sådan grupp ska ha en bestämd juridisk form för att få lämna en ansökan. Den tillhandahållande myndigheten får dock begära att en grupp ska ha en viss juridisk form när ett avtal enligt 16 § ingås, om det behövs för att avtalet ska kunna fullgöras på ett godtagbart sätt.

**11 §** En leverantör får vid behov åberopa andra företags ekonomiska, tekniska eller yrkesmässiga kapacitet i ansökan. Leverantören ska genom att tillhandahålla ett skriftligt åtagande från sådana företag eller på något annat sätt kunna visa att leverantören kommer att förfoga över nödvändiga resurser för att fullgöra avtalet.

## **Godkännande av leverantörer och ingående av avtal**

**12 §** Den tillhandahållande myndigheten ska godkänna alla leverantörer som uppfyller de krav för godkännande i ett auktorisationssystem som har annonserats enligt 6 §.

Myndigheten får dock besluta att inte godkänna en leverantör som

1. är i konkurs eller likvidation, är under tvångsförvaltning eller är föremål för ackord eller tills vidare har inställt sina betalningar eller är underkastad näringsförbud,

2. är föremål för ansökan om konkurs, tvångslikvidation, ackord eller annat liknande förfarande,

3. genom lagakraftvunnen dom är dömd för brott som avser yrkesutövningen,

4. kan visas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen,

5. inte har fullgjort sina skyldigheter i fråga om socialförsäkringsavgifter eller skatt i hemlandet eller en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller

6. i något väsentligt hänseende har låtit bli att lämna upplysningar eller har lämnat felaktiga upplysningar som har begärts med stöd av 13 §.

Om leverantören är en juridisk person får den tillhandahållande myndigheten besluta att inte godkänna leverantören om en företrädare för den juridiska personen har dömts för ett sådant brott som avses i andra stycket 3 eller har gjort sig skyldig till ett sådant fel som avses i andra stycket 4.

**13 §** Den tillhandahållande myndigheten får begära att leverantören visar att det saknas anledning att inte godkänna denne enligt 12 § andra stycket 1, 2 eller 5.

Den tillhandahållande myndigheten ska som bevis för att det saknas anledning att inte godkänna en leverantör godta ett utdrag ur ett officiellt register eller någon annan likvärdig handling när det gäller ett förhållande som avses i 12 § andra stycket 1 eller 2 och ett intyg från en behörig myndighet när det gäller ett förhållande som avses i 12 § andra stycket 5. Om en leverantör är registrerad i en officiell förteckning över godkända

tjänsteleverantörer i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, ska den tillhandahållande myndigheten utgå ifrån att leverantören inte ska nekas godkännande enligt 12 § andra stycket 1–5.

Om, i fråga om en leverantör som inte är medborgare i eller bosatt i Sverige, sådana handlingar eller intyg som avses i andra stycket inte utfärdas i leverantörens hemland eller ursprungsland, eller inte omfattar samtliga de fall som avses i 12 § andra stycket 1, 2 och 5, får de ersättas med en utsaga som har avgetts på heder och samvete eller av en liknande försäkran. En sådan leverantör får också föreläggas att visa att det inte finns grund att neka denne godkännande med stöd av 12 § andra stycket 3 eller tredje stycket.

**14 §** Ett beslut att inte godkänna en leverantör ska innehålla en underrättelse om hur leverantören ansöker om rättelse. Underrättelsen ska innehålla information om vilka krav som ställs på en ansökan om rättelse i fråga om form och innehåll samt om hur och när en sådan ansökan ska lämnas in.

**15 §** När den tillhandahållande myndigheten beslutar att avbryta inrättandet av ett auktorisationssystem ska myndigheten underrätta samtliga leverantörer som har ansökt om att ingå i auktorisationssystemet.

**16 §** När den tillhandahållande myndigheten har godkänt en leverantör enligt 12 § första stycket ska myndigheten så snart som möjligt ingå avtal med leverantören.

### **Rättelse och skadestånd**

**17 §** En leverantör som anser att den tillhandahållande myndigheten har brutit mot denna lag får skriftligen ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol.

Endast den leverantör som inte har godkänts får ansöka om rättelse av ett beslut enligt 14 §.

**18 §** Om den tillhandahållande myndigheten har brutit mot denna lag och detta har medfört att en leverantör har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att den tillhandahållande myndigheten ska vidta rättelse.

**19 §** En ansökan om rättelse ska göras hos den förvaltningsrätt i vars domkrets den tillhandahållande myndigheten har sin hemvist.

En ansökan om rättelse av ett beslut enligt 14 § ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från det att en underrättelse har lämnats enligt den paragrafen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

**20 §** Den tillhandahållande myndigheten ska ersätta en leverantörs skada som orsakats genom att myndigheten har brutit mot denna lag.

Talan om skadestånd ska väckas vid allmän domstol.

En skadeståndstalan som grundar sig på ett beslut att inte godkänna en leverantör ska väckas inom ett år från dagen för beslutet. Väcks inte talan i tid, upphör rätten till skadestånd.

**21 §** Bestämmelserna i 17–20 §§ om rättelse och skadestånd gäller inte vid brister i information enligt 7 §.

### **Tillsyn**

**22 §** Den myndighet som regeringen bestämmer (tillsynsmyndigheten) ska utöva tillsyn över att denna lag följs.

Den tillhandahållande myndigheten ska på tillsynsmyndighetens begäran tillhandahålla de upplysningar som behövs för tillsynen.

### **Avgifter**

**23 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för offentliga aktörer att betala en avgift för användningen av tjänster inom ett auktorisationssystem.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
  2. Genom lagen upphävs lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.
  3. Den upphävda lagen gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.
  4. Bestämmelserna i 16–19 §§ om rättelse och skadestånd i den upphävda lagen gäller fortfarande för en upphandlande myndighets handlande före ikraftträdandet.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar<sup>1</sup> ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 18 §<sup>2</sup>

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. vid åtgärder som endast avser måls beredande,
2. vid förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av en annan förvaltningsrätt,
3. vid beslut som endast avser rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende, och

4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsuttan rätt, är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som endast avser beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare, får utföras av någon annan som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän förvaltningsdomstol, en allmän domstol eller en hyresnämnd. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

1. mål av enkel beskaffenhet,
2. mål om bevissäkring och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om en uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt skatteförfarandelagen eller någon annan skatteförfattning,
3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 och 6 a §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård vid en låsbar enhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 15 d § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet enligt 34 a § samma lag, mål om avskildhet enligt 34 b § samma lag, mål om vård vid en låsbar enhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård, mål om vård i enskildhet enligt 14 a § samma lag, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1981:1323.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2020:350.

uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt strafftidslagen (2018:1251), mål enligt fängelselagen (2010:610) och mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål om preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,

5. mål enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,

6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,

7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt, och

8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem och *lagen (2013:311) om valfrihetssystem* i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. 8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem och *lagen (2021:000) om auktorisationssystem* i fråga om tjänster för elektronisk identifiering *och för digital post.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter<sup>1</sup>

*dels* att 6 kap. 4 a § ska upphöra att gälla,  
*dels* att 6 kap. 5–7 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **6 kap.**

##### 5 §<sup>2</sup>

Föreskrifterna i 6 kap. 37 §, 7 kap. 5 § och 9 kap. 30 § kommunallagen (2017:725) om uppdrag att besluta på nämndens vägnar tillämpas på ärenden enligt 4 § första stycket *och 4 a § första stycket*.

Föreskrifterna i 6 kap. 37 §, 7 kap. 5 § och 9 kap. 30 § kommunallagen (2017:725) om uppdrag att besluta på nämndens vägnar tillämpas på ärenden enligt 4 § första stycket.

##### 6 §<sup>3</sup>

Beslut som anställda i en inköpscentral fattar på en nämnds vägnar ska anmälas till den som har lämnat uppdraget. *Detsamma ska gälla beslut som den myndighet som avses i 4 a § fattar på en nämnds vägnar.*

Beslut som anställda i en inköpscentral fattar på en nämnds vägnar ska anmälas till den som har lämnat uppdraget.

##### 7 §<sup>4</sup>

Föreskrifterna i 6 kap. 28–32 §§ kommunallagen (2017:725) om jäv tillämpas på anställda i inköpscentraler som fattar beslut på en nämnds vägnar. *Detsamma ska gälla den som hos den myndighet som har fått ett uppdrag enligt 4 a § fattar beslut på en nämnds vägnar.*

Föreskrifterna i 6 kap. 28–32 §§ kommunallagen (2017:725) om jäv tillämpas på anställda i inköpscentraler som fattar beslut på en nämnds vägnar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 6 kap. 4 a § 2019:965.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2017:755.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2013:313.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2017:755.

## 1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 19 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **19 kap.**

#### **3 a §<sup>1</sup>**

Sekretessen enligt 3 § andra stycket gäller inte

1. vid ett ansökningsförfarande enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem, *eller*

2. vid ett ansökningsförfarande enligt lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

Sekretessen enligt 3 § andra stycket gäller inte vid ett ansökningsförfarande enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2013:314.

## 1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service

Härigenom föreskrivs<sup>1</sup> att 13 § lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 13 §

En offentlig aktör ska för sådan digital service som avses i 10 § tillhandahålla en tillgänglighetsredogörelse.

Redogörelsen ska innehålla en funktion som gör det möjligt för en enskild person att meddela den berörda aktören att dess digitala service inte uppfyller tillgänglighetskraven eller framställa en sådan begäran som avses i 15 §.

Redogörelsen ska innehålla en funktion som gör det möjligt för en enskild person att meddela den berörda aktören att dess digitala service inte uppfyller tillgänglighetskraven eller framställa en sådan begäran som avses i 15 §.

*Den berörda aktören ska besvara ett sådant meddelande så snart som möjligt.*

Om en offentlig aktör bedömer att det är oskäligt betungande att fullgöra kraven enligt 10 §, ska denna bedömning återges i tillgänglighetsredogörelsen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

<sup>1</sup> Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer, i den ursprungliga lydelsen.

## 2 Ärendet och dess beredning

Regeringen tillkallade i maj 2016 en särskild utredare med uppdrag att, med utgångspunkt i de förvaltningsgemensamma digitala tjänsterna Mina meddelanden och Svensk e-legitimation, analysera tjänsterna och lämna förslag till utformningen av

- organisering och ansvarsfördelning för de nationella digitala tjänsterna,
- åtgärder och incitament för att uppnå en ökad användning av nationella digitala tjänster, och
- samverkan mellan offentlig och privat sektor i tillhandahållandet av de nationella digitala tjänsterna.

I uppdraget ingick även att analysera och lämna förslag som rör vissa specifika frågor inom ovanstående områden för Svensk e-legitimation och Mina meddelanden.

Utredningen, som tog namnet Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster, överlämnade i mars 2017 delbetänkandet Digitalförvaltning.nu (SOU 2017:23). En sammanfattning av delbetänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Regeringskansliet (I2019/01015).

I januari 2018 överlämnade utredningen slutbetänkandet reboot – omstart för den digitala förvaltningen (SOU 2017:114). En sammanfattning av slutbetänkandet finns i *bilaga 4*. Relevanta delar av betänkandets lagförslag finns i *bilaga 5*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissvaren finns tillgängliga i Regeringskansliet (I2019/01017).

Utredningen lämnar förslag på ändringar i lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Utredningen föreslår därutöver bl.a. att en myndighet ska tillhandahålla valfrihetssystem för elektronisk identifiering och att alla statliga myndigheter, kommuner och regioner med e-tjänster som kräver elektronisk identifiering ska vara skyldiga att ansluta sig till sådana valfrihetssystem. Utredningen framhåller vidare att det finns ett behov av en rättslig översyn av lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering med hänsyn till den otydlighet som finns avseende tolkningen av lagen i förhållande till upphandlingslagstiftningen. Utredningen föreslår även en ny lag om valfrihet om digitala brevlådor.

I denna promemoria, som har upprättats inom Regeringskansliet, föreslås kompletteringar och bearbetningar av de förslag som utredningen lämnar i fråga om valfrihetssystem för elektronisk identifiering och för digital post. Beredningen av utredningens övriga förslag fortsätter i Regeringskansliet.

I promemorian lämnas även ett förslag till ändring i lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

## 3 Det offentliga tillgång till digitala tjänster

### 3.1 Det behövs förvaltningsgemensamma digitala lösningar

Digitala tjänster ska, så långt det är möjligt och där det är relevant, vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med medborgare, organisationer och företag (prop. 2015/16:1 utg.omr. 22 s. 120). För att underlätta elektronisk hantering av ärenden och kontakter med enskilda behövs det därför förvaltningsgemensamma digitala lösningar. Tjänsterna måste uppfylla högt ställda krav på säkerhet och skyddet för den personliga integriteten. Tjänsterna ska utvecklas utifrån medborgarnas behov, vilket förutsätter en bred och omfattande samverkan inom den offentliga förvaltningen och mellan offentlig och privat sektor.

Behovet av ett samlat grepp och en tydligare nationell styrning inom området digital infrastruktur har lyfts fram i flera sammanhang, bl.a. i betänkandena Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering (SOU 2007:47) och Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen (SOU 2013:80). Bristen på förvaltningsgemensamma digitala lösningar har lett till myndighetspecifika lösningar, som skiljer sig från varandra, vilket har resulterat i en ineffektiv ordning för den offentliga sektorn som helhet. Den snabba digitala utvecklingen innebär att komplexiteten tilltar. Det finns behov av att stärka styrningen och samordningen genom att tydliggöra ansvarsfördelningen och öka standardiseringen.

### 3.2 Elektronisk identifiering

Myndigheten för digital förvaltning tillhandahåller en infrastruktur för elektronisk identifiering. Med elektronisk identifiering avses enligt 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 (EU:s förordning om elektronisk identifiering) en process inom vilken personidentifieringsuppgifter i elektronisk form, som unikt avser en fysisk eller juridisk person eller en fysisk person som företräder en juridisk person, används.

En e-legitimation kan användas för identifiering av enskilda och företrädare för företag eller myndigheter vid åtkomst till elektroniska tjänster (e-tjänster), t.ex. vid ansökningar om bidrag, förmåner och tillstånd och vid uppgiftslämnande till myndigheter. En sådan legitimation kan också användas i andra sammanhang, som vid informationsutbyte mellan myndigheter och internt i organisationer.

Elektronisk identifiering kan ske på olika tillitsnivåer. Ju högre tillitsnivå, desto säkrare är legitimeringen i fråga om tekniken och identifieringen.

I den infrastruktur för elektronisk identifiering som Myndigheten för digital förvaltning tillhandahåller ingår bl.a. kvalitetsmärkning, teknisk arkitektur och samordnad försörjning av tjänster för elektronisk legitimering och underskrift. Andra myndigheter ansluter till infrastrukturen genom att teckna avtal med Myndigheten för digital förvaltning.

Den svenska infrastrukturen bygger på samma internationella standard, ISO/IEC 29115, som EU:s förordning om elektronisk identifiering. Enligt förordningen är det från och med den 29 september 2018 obligatoriskt för offentliga myndigheter att tillåta inloggning även med utländska e-legitimationer.

Det kan i sammanhanget nämnas att 2017 års ID-kortsutredning föreslår att det ska införas en statlig e-legitimation på högsta tillsitsnivå (se betänkandet Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation, SOU 2019:14). Förslaget har remitterats och bereds nu inom Regeringskansliet (se vidare avsnitt 16).

### 3.3 Digital post

Mina meddelanden är en gemensam digital lösning som gör det möjligt för enskilda att ta emot meddelanden från myndigheter i en säker digital brevlåda i stället för som försändelser i pappersform. Myndigheten för digital förvaltning ansvarar för att tillhandahålla infrastrukturen och beslutar om de krav och villkor som gäller för att få ansluta till infrastrukturen. Myndigheten tillhandahåller även den digitala brevlådan Min myndighetspost.

Anslutningen till Mina meddelanden är frivillig för mottagare och avsändare av meddelanden och för leverantörer av elektroniska brevlådor.

Mottagare ansluter sig genom att registrera sig för tjänsten, acceptera användarvillkoren och välja en ansluten leverantör av brevlådetjänster.

Avsändande myndigheter ansluter genom att teckna avtal med Myndigheten för digital förvaltning och därmed förbinda sig att följa de allmänna villkoren för Mina meddelanden.

Leverantörer av brevlådetjänster för digital post ansöker hos Myndigheten för digital förvaltning om att ansluta till infrastrukturen. Den leverantör som godkänns ingår sedan ett avtal med myndigheten. Genom avtalet förbinder sig leverantören att följa de allmänna villkoren för Mina meddelanden. Ett av de krav som ställs är att den enskilda mottagaren ska logga in i brevlådan med hjälp av en e-legitimation för att få ta del av meddelanden som innehåller skyddsvärd information.

För närvarande kan mottagarna välja bland fyra brevlådor: Kivra, Digimail, eBoks och Min myndighetspost. Ingen av leverantörerna av brevlådetjänster för digital post tar betalt för sin verksamhet att göra myndighetspost tillgänglig för mottagaren, vare sig från staten eller från mottagarna.

## 4 Valfrihetssystem är auktorisationssystem

### 4.1 Vad är ett valfrihetssystem?

Valfrihetssystem används för anskaffning av tjänster inom olika områden, se bl.a. lagen (2008:962) om valfrihetssystem, som gäller för hälsovårds- och socialtjänster, lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen och lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

Med valfrihetssystem avses ett förfarande där den enskilde har rätt att välja bland de leverantörer som en statlig myndighet, kommun eller region har godkänt och tecknat kontrakt med för att få en tjänst utförd. Det är den statliga myndigheten, kommunen eller regionen som bestämmer villkoren för hur ett kontrakt ska fullgöras liksom grunderna för den ekonomiska ersättningen. Samtliga leverantörer som uppfyller de krav som har ställts för systemet ska godkännas. Anslutning av leverantörer sker löpande. När godkännande har lämnats tecknar den statliga myndigheten, kommunen eller regionen kontrakt med leverantören. Den som anordnar valfrihetssystem måste löpande annonsera på en nationell webbplats för valfrihetssystem.

I valfrihetssystem finns det ingen priskonkurrens mellan leverantörerna, eftersom ersättningen är bestämd på förhand. Konkurrenssituationen mellan leverantörerna uppstår i stället efter att kontrakt har tecknats och den pågår löpande under hela avtalsperioden genom att enskilda användare väljer utförare bland leverantörer i systemet. Avsikten är att ge individen möjlighet att välja den leverantör som erbjuder det bästa alternativet.

### 4.2 Valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering

Lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering gäller när en upphandlande myndighet har beslutat att tillämpa valfrihetssystem i fråga om funktioner för elektronisk identifiering av enskilda i myndighetens elektroniska tjänster, anslutit sig till ett system för säker elektronisk identifiering som tillhandahålls av den myndighet som regeringen bestämmer och uppdragit åt den myndigheten att i den upphandlande myndighetens namn administrera valfrihetssystemet, föra talan i samband med mål om rättelse och i förekommande fall vidta rättelser.

Avsikten med införandet av lagen var dels att hantera den offentliga förvaltningens anskaffning av tjänster för elektronisk identifiering på ett effektivt sätt, dels att den enskilde skulle kunna använda en och samma e-legitimation i olika offentliga digitala tjänster (se prop. 2012/13:123). Myndigheten för digital förvaltning tillhandahåller systemet för säker elektronisk identifiering, se 3 § förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning. Sedan lagen trädde i kraft har flera olika valfrihetssystem tagits fram.

Det är alltså respektive upphandlande myndighet som fattar beslut om att tillämpa valfrihetssystem och som godkänner sökande och tilldelar kontrakt. Myndigheten för digital förvaltning har dock en ombudsroll enligt 1 § andra stycket 3 i lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. I praktiken hanteras valfrihetssystemen på ett sådant sätt att upphandlande myndigheter lämnar en fullmakt till Myndigheten för digital förvaltning att för deras räkning administrera hela förfarandet med bl.a. kravställning, annonsering, utvärdering, godkännande och tecknande av kontrakt. Genom fullmaktsförfarandet åstadkoms avtalsbindning mellan respektive upphandlande myndighet och samtliga befintliga och kommande godkända leverantörer. På motsvarande sätt lämnar godkända leverantörer en fullmakt till Myndigheten för digital förvaltning som möjliggör en multilateral avtalsbindning mot samtliga upphandlande myndigheter.

### 4.3 Valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering utgör auktorisationssystem

<p><b>Bedömning:</b> Valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering utgör auktorisationssystem.</p>
---

#### Skälen för bedömningen

##### *Upphandling av tjänstekoncessioner*

Vid tillkomsten av lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering bedömdes kontrakt inom valfrihetssystem utgöra tjänstekoncessioner (se prop. 2012/13:123 s. 24 f. och 31).

Upphandling av tjänstekoncessioner regleras numera i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (LUK-direktivet). Enligt artikel 5.1 b i direktivet definieras en tjänstekoncession som ett skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor genom vilket en eller flera upphandlande myndigheter eller upphandlande enheter anförtror tillhandahållande och förvaltning av tjänster som inte avser utförande av byggtrepprenad till en eller flera ekonomiska aktörer, där ersättningen för tjänsterna endast utgörs av rätten att utnyttja de tjänster som är föremål för kontraktet eller av dels en sådan rätt, dels betalning. Vidare krävs att verksamhetsrisken vid utnyttjandet av tjänster, som omfattar efterfrågerisken eller utbudsrisken eller båda, överförs till koncessionshavaren. Koncessionshavaren ska anses överta verksamhetsrisken om denne, vid normala verksamhetsförhållanden, inte är garanterad att få tillbaka de investeringar som gjorts och de kostnader som uppstått under tillhandahållandet av de tjänster som är föremål för koncessionen. Den del av risken som överförs på koncessionshavaren ska omfatta verklig exponering för marknadens nycker, vilket innebär att eventuella uppskattade förluster för koncessionshavaren inte ska vara endast nominella eller försumbara.

Enligt skäl 13 i LUK-direktivet bör arrangemang där samtliga aktörer som uppfyller vissa villkor har rätt att utföra en bestämd uppgift utan selektivitet, exempelvis vid valfrihet för kunden och system med servicecheckar, inte anses utgöra koncessioner, även om de grundas på rättsliga överenskommelser mellan myndigheten och de ekonomiska aktörerna. Sådana system brukar grundas på ett beslut av en myndighet som definierar de öppna och icke-diskriminerande villkoren för de ekonomiska aktörernas kontinuerliga tillträde till tillhandahållandet av särskilda tjänster, exempelvis sociala tjänster, så att kunderna får möjlighet att välja mellan sådana aktörer.

*Valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering utgör inte ett system för tjänstekoncessioner*

Enligt lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering är det den upphandlande myndigheten som beslutar om grunderna för den ekonomiska ersättningen, och som huvudsakligen betalar ut ersättningen för tjänsterna. Systemen vilar alltså inte på principen att användaren betalar för tjänsten. Det är också den upphandlande myndigheten som uppställer villkoren för utförandet av tjänsten. Det är därmed tveksamt om leverantörerna kan anses ha den ekonomiska friheten att bestämma villkoren för hur rätten utnyttjas som innebär att de står riskerna med utnyttjandet. Även om leverantörerna står risken att deras tjänster inte efterfrågas av de enskilda användarna är riskerna i övrigt begränsade, exempelvis avseende betalning för utförda tjänster. Risken varierar dock beroende på hur respektive upphandlande myndighet valt att upprätta systemen.

Valfrihetssystemen innefattar vidare att den upphandlande myndigheten ska godkänna samtliga sökande som uppfyller på förhand angivna krav och som inte uteslutits på de grunder som anges i lagen. Något urval bland de leverantörer som uppfyller kraven görs alltså inte. Den upphandlande myndigheten får vidare ställa villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras. Den ska behandla leverantörerna på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt och iaktta principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet. En upphandlande myndighet som beslutat att inrätta eller förändra ett valfrihetssystem ska annonsera på den nationella webbplats som upprättats för ändamålet. Härigenom säkerställs att de villkor som uppställs och som ligger till grund för myndighetens beslut om godkännande av en leverantör är öppna och icke-diskriminerande. Ansökningar ska löpande begäras in genom sådan annonsering. En leverantör kan därmed när som helst, efter eget önskemål, ansöka om att få delta i systemet och behöver inte invänta ett upphandlingsförfarande. Det är därmed fråga om ett kontinuerligt tillträde för de leverantörer som önskar delta i systemet av tillhandahållande av tjänster för elektronisk identifiering. Slutligen innebär valfrihetssystem enligt lagen ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör, som en upphandlande myndighet godkänt och tecknat kontrakt med, som ska utföra tjänsten.

Mot denna bakgrund bedöms valfrihetssystemen ha sådana egenskaper som i skäl 13 i LUK-direktivet anges som kännetecknande för sådana system som inte bör anses utgöra tjänstekoncessioner.

*Valfrihetssystemen utgör inte heller ett upphandlingsförfarande enligt LOU-direktivet utan ska ses som auktorisationssystem*

Upphandling definieras i artikel 1.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet) som anskaffning av byggtreprenader, varor eller tjänster ske genom ett offentligt kontrakt mellan den eller de upphandlande myndigheterna och den eller de leverantörer som utvalts av den eller de upphandlande myndigheterna.

Upphandlingsförfarandet kännetecknas alltså av att den upphandlande myndigheten väljer ut från vilken eller vilka leverantörer en anskaffning ska ske. Ett sådant urval sker i konkurrens mellan leverantörerna utifrån de krav och villkor som den upphandlande myndigheten uppställt i förfrågningsunderlaget.

Betydelsen av att ett urval sker mellan leverantörerna för att det ska vara fråga om upphandling behandlas också i skäl 4 till direktivet. Där anges att unionens regler för offentlig upphandling inte är avsedda att täcka alla former av utbetalning av offentliga medel, utan enbart utbetalningar i syfte att anskaffa byggtreprenader, varor eller tjänster genom ett offentligt kontrakt. På liknande sätt som i skäl 13 i LUK-direktivet framgår också av samma skäl i LOU-direktivet att situationer då samtliga aktörer som uppfyller vissa villkor har rätt att utföra en bestämd uppgift utan selektivitet, exempelvis vid valfrihet för kunden och system med servicecheckar, inte bör ses som upphandling, utan enbart som auktorisationssystem.

Detta bekräftas också av EU-domstolens praxis om huruvida det ska anses föreligga ett offentligt kontrakt i 2004 års LOU-direktivs mening när det inrättas ett system där avtal ingås med alla leverantörer som uppfyller i förväg fastställda villkor utan att det sker något val mellan aktörerna (se målet Falk Pharma, C-410/14). Genom det avgörandet står det klart att system där avtal ingås med alla aktörer som uppfyller de fastställda kraven, utan att något urval sker, och där det är möjligt att ansluta till systemet under hela dess giltighetstid, inte är ett offentligt kontrakt i direktivets mening, och därför inte utgör upphandling.

Sammanfattningsvis har valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering de egenskaper som är kännetecknande för system som inte ska anses utgöra upphandling av tjänster. De ska i stället ses som en form av auktorisationssystem.

*Det är inte heller fråga om tjänstekoncessioner eller upphandling enligt den svenska upphandlingslagstiftningen*

Den svenska upphandlingslagstiftningen innehåller i allt väsentligt samma definitioner och kriterier för vad som utgör koncessioner och upphandling som LUK-direktivet och LOU-direktivet, se 1 kap. 13, 22 och 23 §§ lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner respektive 1 kap. 2 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering utgör därför inte heller en koncession eller ett upphandlingsförfarande enligt nationella bestämmelser, utan ska ses enbart som auktorisationssystem (se prop. 2015/16:195 s. 933 f., jfr också SOU 2016:78 s. 574 f.).

## 5 En ny lag om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post

### 5.1 Lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering ersätts av en ny lag

**Förslag:** En ny lag om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post ska ersätta lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

Flera bestämmelser i lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering ska överföras till den nya lagen oförändrade eller med enbart språkliga eller andra redaktionella ändringar.

Elektronisk identifiering ska i den nya lagen avse detsamma som i EU:s förordning om elektronisk identifiering.

**Skälen för förslaget:** Syftet med införandet av lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering var att säkerställa samordning och likformighet i kravställningen, bl.a. för att underlätta utvecklingen av nya och bättre e-tjänster där de tekniska lösningarna följer en enhetlig standard (prop. 2012/13:123 s. 20). Kravställningen gentemot leverantörerna har därför hanterats av en myndighet genom det fullmaktsförfarande som beskrivs i avsnitt 4.2. Tillgången till säkra, kontrollerade tjänster från godkända leverantörer står alltså i fokus för systemet enligt denna lag. Individens valfrihet är central och avgörande för konkurrensen mellan leverantörerna, men det huvudsakliga syftet med regleringen är att säkerställa att det finns flera olika kvalitetssäkrade och godkända (auktoriserade) leverantörer som kan konkurrera på marknaden och erbjuda tjänster på lika villkor. Begreppet auktorisationssystem svarar bättre mot detta fokus. Auktorisationssystem föreslås därför ersätta begreppet valfrihetssystem. En sådan ändring innebär även en tillnärmning till EU:s begreppsbildning.

De ändringar i såväl begreppsanvändningen som tillhandahållandet av systemen, typen av tjänster och kretsen av aktörer som får använda tjänsterna som föreslås i denna promemoria medför en betydande omarbetning av lagen. Det författningstekniskt mest lämpliga alternativet bedöms vara att ersätta lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering med en ny lag. Det föreslås därför att lagen upphävs och ersätts av en ny lag om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post.

I lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering finns vissa bestämmelser som ger uttryck för grundläggande EU-rättsliga principer som gör sig gällande även om auktorisationssystem inte omfattas av kraven i den upphandlingsrättsliga lagstiftningen. Det gäller principerna om icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet och öppenhet och transparens i förhållande till leverantörer och förfarandet som finns bl.a. i bestämmelser om myndighetens behandling av leverantörer i 6 och 12 §§ och om information i 15 § (se prop. 2012/13:123 s. 22 f.). I den nya lagen finns det vidare ett behov av

bestämmelser om ansökningsförfarande, godkännande av leverantörer, ingående av avtal, skadestånd och tillsyn motsvarande de som finns i 4, 8–12, 14, 19 och 22 §§. Dessa bestämmelser bör därför överföras till den nya lagen oförändrade eller endast med redaktionella eller språkliga ändringar. De bestämmelser som inte behandlas särskilt i det följande föreslås bli överförda på detta sätt. De följdändringar som behöver göras i förordning behandlas inte här. Avsikten är dock att t.ex. utdrag ur belastningsregistret ska kunna hämtas in på motsvarande sätt som i dag inför beslut om godkännande av sökande, jfr 16 e § förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

För att tydliggöra att den nya lagen inte utgör en del av det upphandlingsrättsliga regelverket bör de begrepp och definitioner som är hämtade från upphandlingslagstiftningen inte överföras till den nya lagen. Upphandlande myndighet bör ersättas av tillhandahållande myndighet (se avsnitt 6) och offentlig aktör (se avsnitt 8). Vidare bör avtal användas i stället för kontrakt. I lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering används vidare begreppet sökande och leverantör på motsvarande sätt som anbudssökande och leverantör används i lagen om offentlig upphandling. Det saknas anledning att göra en sådan åtskillnad vid benämning av leverantörerna. Begreppet sökande bör ersättas av leverantör i de bestämmelser som reglerar förutsättningarna för ansökan och godkännande av en leverantör i auktorisationssystemen. Det är inte nödvändigt att i den nya lagen införa ordförklaringar om vad som avses med begreppen tillhandahållande myndighet, avtal och leverantör. Däremot bör det i den nya lagen anges att med elektronisk identifiering avses detsamma som EU:s förordning om elektronisk identifiering.

## 5.2 Lagen ska reglera auktorisationssystem i fråga om tjänster för digital post

**Förslag:** Lagen ska även reglera auktorisationssystem i fråga om tjänster för digital post.

Med digital post avses elektroniska försändelser som skickas från en offentlig aktör till en enskild genom den myndighetsgemensamma infrastruktur för säkra elektroniska försändelser som tillhandahålls av den myndighet som regeringen bestämmer.

**Utredningens förslag i delbetänkandet och slutbetänkandet** överensstämmer delvis med promemorians förslag. Utredningen föreslår att en särskild lag om valfrihet om elektroniska brevlådor införs.

**Remissinstanserna:** De flesta av de remissinstanser som kommenterar lagförslaget tillstyrker eller har ingen invändning mot det. *Karlstads kommun* anser inte att mottagare av elektronisk myndighetspost ska ha möjlighet att välja leverantör av elektroniska brevlådor och avstyrker därför förslaget. *E-hälsomyndigheten* konstaterar att förslaget innebär att en avsändande myndighet inte kan bestämma vilken brevlådeoperatör som ska ta emot meddelandena och påpekar att det saknas en analys av hur avsändarnas personuppgiftsansvar ska uppfyllas i praktiken. *Sveriges Kommuner och Regioner*, *SKR* understryker vikten av att valfrihets-

systemet utformas så att privata utförare av offentlig service och verksamhet och andra företag inte utestängs från att nyttja infrastrukturen.

Några remissinstanser berör frågan om ersättningsmodell för de privata leverantörerna av brevlådetjänster för digital post. *Kivra* tillstyrker förslaget till ersättningsmodell. *Skatteverket* avstyrker däremot den föreslagna ersättningsmodellen. Skatteverket anser att brevlådeoperatörer inte ska få ersättning för de försändelser som skickas inom infrastrukturen Mina meddelanden eller, i andra hand, att modellen bör baseras på ett fast pris per försändelse. *SKR* påpekar att kostnaden för identifiering och inloggning med e-legitimation som belastar brevlådeoperatörerna bör beaktas då ersättningen fastslås. *Centrala studiestödsnämnden* anser att ersättningsmodellen för Mina meddelanden måste bli så enkel och administrativt smidig som möjligt. *Postnord* framhåller att en större grad av marknadsmässighet borde övervägas i ersättningsystemet. *Statens jordbruksverk* och *Transportstyrelsen* påpekar att det är angeläget att en eventuell ersättning hamnar på en sådan nivå att kostnadsfördelarna med digitala utskick inte försvinner.

## Skälen för förslaget

### *Behovet av auktorisationssystem för brevlådetjänster för digital post*

Som framgår av avsnitt 3.3 finns det redan i dag en möjlighet för mottagare som är anslutna till Mina meddelanden att välja vilken av de anslutna leverantörerna av brevlådetjänster som de vill ta emot sin digitala myndighetspost från. Leverantörerna har genom avtal åtagit sig att ta emot meddelanden från de avsändande myndigheterna och tillgängliggöra dessa för mottagarna. Den offentliga förvaltningens anskaffning av tjänster sker som regel genom upphandling, där ett offentligt kontrakt ingås mellan den upphandlande myndigheten och den eller de leverantörer som valts ut. En traditionell upphandling skapar emellertid inte förutsättningar för en marknad där individer själva kan välja vilken leverantör de bedömer vara bäst. Att bara ha en leverantör att välja på bedöms vidare hämma den tekniska utvecklingen av de digitala brevlådornas funktioner. Som utredningen konstaterar är det också viktigt att det kontinuerligt går att ingå avtal som brevlådeoperatör för att uppmuntra flera aktörer på marknaden.

Grundprincipen i den typ av auktorisationssystem som nu föreslås är att den enskilde väljer vilken av de godkända leverantörerna som ska utföra en viss tjänst. Sådana system ger möjlighet för leverantörer att ansluta sig löpande. Det gör att nya innovativa lösningar kan anslutas under systemens livstid. Systemen skapar också förutsebarhet för både myndigheter och leverantörer.

Det bör vara enkelt och lättillgängligt för enskilda att skaffa en digital brevlåda så att de kan ta emot digital post från olika aktörer. Konkurrens ger bättre förutsättningar för att utveckla nya tjänster för digitala brevlådor, vilket kan leda till att fler mottagare ansluter sig till infrastrukturen. Att många mottagare ansluter sig leder i sin tur till att myndigheternas kostnader för pappersutskick minskar. Därför bör mottagare av elektronisk myndighetspost även fortsättningsvis ha möjlighet att välja bland flera olika leverantörer av elektroniska brevlådor. Förutsättningarna för privata leverantörers anslutning till infrastrukturen för Mina meddelanden – och det personuppgiftsansvar den innebär – regleras i förordningen (2018:357)

om myndighetsgemensam infrastruktur för säkra digitala försändelser. De förslag som lämnas i denna promemoria påverkar inte dessa förhållanden. Frågan som *E-hälsomyndigheten* lyfter om personuppgiftsansvarets fördelning när en avsändande myndighet inte själv kan bestämma vilken brevlådeoperatör som ska ta emot meddelandena är oberoende av hur tjänsterna anskaffas och påverkas därför inte heller av det aktuella förslaget.

Sammantaget bedöms det finnas ett behov av en samlad anskaffning av tjänster för digital post genom auktorisationssystem som fortsatt ger den enskilda mottagaren rätt att välja leverantör av brevlådetjänster.

För den brevlåda som tillhandahålls av Myndigheten för digital förvaltning, Min myndighetspost, aktualiseras inte samma anskaffningssituation som för de privata brevlådeleverantörerna. Det är inte nödvändigt av anskaffningsskäl att Min myndighetspost ingår i auktorisationssystem. Det är däremot viktigt att Min myndighetspost uppfyller samma krav på exempelvis säkerhet som de brevlådor som privata leverantörer tillhandahåller. Frågan om en statlig brevlåda även i fortsättningen ska tillhandahållas inom ramen för infrastrukturen Mina meddelanden och dess praktiska hantering, inklusive eventuell anslutning till auktorisationssystem, bör överlåtas till Myndigheten för digital förvaltning att besluta om. I detta sammanhang behöver konsekvenserna för marknaden och risker för konkurrenssnedvridning och konkurrenshämmande effekter beaktas. Eftersom myndigheten kan komma att fatta beslut som rör myndigheten i egenskap av leverantör av en digital brevlåda kan verksamheten behöva organiseras på ett sådant sätt att en jävssituation inte uppstår vid beslut om godkännande och övrig hantering.

#### *Ersättningen till leverantörer av tjänster för digital post*

Det finns i dag fyra valbara brevlådor: Kivra, Digimail, eBoks och Min myndighetspost. Hösten 2019 var ca 3,7 miljoner mottagare anslutna, varav ca 80 procent hade valt att ta emot sin myndighetspost i Kivras brevlåda. Brevlådeoperatörerna får inte någon ersättning för tillhandahållandet av tjänsterna. Samtidigt innebär anslutningen till Mina meddelanden ett värde för brevlådeoperatörerna genom möjligheten att erbjuda flera användare myndighetspost digitalt.

För den offentliga förvaltningens anskaffning av tjänster för elektronisk identifiering utgår ersättning till leverantörerna inom de valfrihetssystem som har inrättats. När brevlådeleverantörerna tillhandahåller motsvarande tjänster för digital post till privata avsändare får de ersättning enligt de avtal som träffas mellan sådana avsändare och leverantören. Brevlådeleverantörerna inom Mina meddelanden måste uppfylla de villkor och säkerhetskrav som gäller för Mina meddelanden, vilket medför kostnader för dem. Som *SKR* påpekar kan det t.ex. handla om kostnader till följd av kravet på identifiering med e-legitimation för att ta del av innehållet i den digitala brevlådan. *Kivra* anser sig inte kunna fortsätta erbjuda tjänster inom Mina meddelanden utan att få ersättning, medan *Skatteverket* anser att brevlådeoperatörer inte ska erbjudas ersättning inom ramen för Mina meddelanden, eftersom den nuvarande modellen har producerat en fungerande konkurrenssituation med flera privata brevlådeoperatörer.

Det är fortsatt viktigt att styrning och kontroll genomförs i förhållande till leverantörerna och de tjänster de tillhandahåller. En grundligt utförd styrning och kontroll kan minimera risken för att leverantörens tjänster ska falla. Genom att möjliggöra att ersättning betalas till leverantörerna ökar också möjligheten att ställa kostnadsdrivande krav på de tjänster de tillhandahåller. Samtidigt måste den nytta det innebär för leverantörerna att vara anslutna till Mina meddelanden och kunna erbjuda sina användare myndighetspost digitalt beaktas.

Utredningen föreslår att den ersättning som erbjuds brevlådeoperatörerna ska bestämmas av regeringen, uppgå till samma belopp för alla berörda brevlådeoperatörer, vara rörlig och utgå från volymen elektronisk myndighetspost. Flera remissinstanser uttrycker oro för att nivån på ersättningen ska bli så hög att kostnadsfördelarna med digitala utskick i jämförelse med fysisk post försvinner, eller att utvecklingen hämmas.

Frågan om ersättning ska utgå till leverantörerna samt nivån på en sådan ersättning och modellen för beräkning av den, kräver en noggrann analys av konsekvenserna dels för marknaden och dess utveckling, dels för de aktörer som ska använda tjänsterna. Det framstår som mest lämpligt att ersättningssystemet beskrivs i detalj i de krav och villkor som ska gälla för auktorisationssystemet. Regeringen gjorde motsvarande bedömning vid införandet av valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (prop. 2012/13:123 s. 47).

Införandet av en möjlighet till ersättning för brevlådeoperatörerna kan komma att leda till en kostnadsökning för de offentliga aktörer som i dag kostnadsfritt skickar digital post genom infrastrukturen Mina meddelanden. Som Skatteverket, *Statens jordbruksverk* och *Transportstyrelsen* påpekar är det därför angeläget att ersättningen sätts till en lämplig nivå. Den nivå som slutligen fastställs måste framstå som en rimlig avvägning mellan å ena sidan intresset av att så många leverantörer som möjligt har incitament att delta så att användare kan välja mellan olika lösningar för digitala brevlådor, och å andra sidan den offentliga förvaltningens vilja att ansluta sig och skicka meddelanden digitalt. I bedömningen behöver myndigheten även väga in de fördelar som leverantörerna har av att vara anslutna till infrastrukturen och kunna erbjuda sina användare myndighetspost digitalt. Vidare är det, som *Centrala studiestödsnämnden* påpekar, viktigt att ersättningsmodellen för Mina meddelanden blir så enkel och administrativt smidig som möjligt.

### *En gemensam lag för elektronisk identifiering och digital post*

Enligt lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering är det respektive upphandlande myndighet som fattar beslut om att tillämpa valfrihetssystem, godkänner sökande och tilldelar kontrakt. Förfarandet med fullmakter som beskrivits i avsnitt 4.2 innebär att det åstadkoms en avtalsbindning mellan de upphandlande myndigheterna och samtliga befintliga och kommande godkända leverantörer. Varken upphandlande myndigheter eller leverantörer får under avtalstiden återkalla eller inskränka fullmakten.

Enligt de allmänna villkoren i avtalen för Mina meddelanden ger samtliga brevlådeoperatörer, genom att teckna anslutningsavtal, den infrastrukturansvarige fullmakt att för brevlådeoperatörens räkning ingå

avtal med befintliga och kommande avsändande myndigheter. På motsvarande sätt ger avsändande myndigheter genom sina anslutningsavtal den infrastrukturansvarige fullmakt att ingå avtal med befintliga och kommande brevlådeoperatörer. Varken avsändande myndigheter eller brevlådeoperatörer har rätt att under avtalstiden återkalla eller inskränka fullmakten. Vidare framgår det av villkoren att det genom de båda anslutningsavtalen uppstår en avtalsrelation mellan samtliga brevlådeoperatörer och samtliga anslutna avsändande myndigheter när den infrastrukturansvarige har träffat avtal med stöd av fullmakten. Den infrastrukturansvarige ska meddela parterna om tillkommande anslutna myndigheter och brevlådeoperatörer genom att publicera information på webbplatsen för Mina meddelanden.

De båda avtalsstrukturerna för elektronisk identifiering och för digital post är närmast identiska. Den enda skillnaden är att anslutningsavtalen till systemet för elektronisk identifiering tecknas genom ett valfrihetssystem som regleras i lag jämfört med den helt civilrättsliga anslutningen till systemet för Mina meddelanden. Mot denna bakgrund bedöms, till skillnad från vad utredningen kommer fram till, att båda systemen kan regleras i en och samma lag om auktorisationssystem. Sedan Myndigheten för digital förvaltning inrättades är det vidare samma myndighet som ansvarar för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen, där såväl elektronisk identifiering som digital post ingår. Detta ligger också i linje med ambitionen att på sikt försöka åstadkomma en mer enhetlig och samlad reglering (prop. 2012/13:123 s. 35 och prop. 2009/10:146 s. 18). En samlad lag om auktorisationssystem i fråga om både tjänster för elektronisk identifiering och för digital post ger dessutom bättre förutsättningar för ytterligare utvidgning av lagstiftningen till andra liknande förvaltningsgemensamma digitala tjänster.

## 6 En myndighet ska tillhandahålla auktorisationssystem

**Förslag:** Den myndighet som tillhandahåller auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post ska kallas tillhandahållande myndighet.

Med auktorisationssystem avses system där den tillhandahållande myndigheten godkänner och tecknar avtal med leverantörer av tjänster för elektronisk identifiering eller för digital post, enskilda har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsterna för deras räkning och offentliga aktörer använder tjänsterna i sin verksamhet.

**Utredningens förslag i slutbetänkandet** överensstämmer i sak med promemorians förslag. Utredningen föreslår en annan lagteknisk utformning och använder andra ord och uttryck.

**Remissinstanserna:** De flesta av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har ingen invändning mot det.

## Skälen för förslaget

### *Nuvarande ombudsmodell*

Enligt nuvarande ordning är det varje upphandlande myndighet som tillämpar valfrihetssystem och tecknar avtal med leverantörerna. Myndigheten för digital förvaltning (tidigare E-legitimationsnämnden) agerar ombud och hanterar administration och avtalstecknande med stöd av fullmakt. I förarbetena till lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering anfördes att E-legitimationsnämnden skulle bistå de upphandlande myndigheterna för att säkerställa att de krav på leverantörerna som ställs vid anskaffningen av tjänsterna för elektronisk identifiering och de kontrakt som tecknas är förenliga med det regelverk som sätts upp. E-legitimationsnämnden skulle därmed svara för annonsering och utformning av förfrågningsunderlag, liksom för godkännande av och tecknande av kontrakt med de intresserade leverantörer som uppfyller de krav som ställs (prop. 2012/13:123 s. 36 f.).

### *En myndighet ska tillhandahålla auktorisationssystem*

Utredningen föreslår att den nuvarande ombudsmodellen ska ersättas med en modell där Myndigheten för digital förvaltning i eget namn tecknar avtal om valfrihetssystem med leverantörerna. Utredningen föreslår också en motsvarande modell för digitala brevlådor.

I likhet med utredningens bedömning framstår det som en mer ändamålsenlig och enklare modell att en myndighet utför uppgiften att tillhandahålla valfrihetssystem för de övriga statliga myndigheternas, kommunernas och regionernas räkning. En ombudsmodell vore också svårförenlig med ett krav på att statliga myndigheter ska använda tjänster för elektronisk identifiering inom auktorisationssystemen, då ombudsförhållanden bygger på frivillig tilldelning av uppgifter (se avsnitt 16). En mer naturlig ordning är därför att Myndigheten för digital förvaltning är avtalspart i relation till leverantörerna. Detta torde inte medföra någon ändring i myndighetens faktiska hantering.

Frågan om en modell där en myndighet har totalansvar berördes i förarbetena till lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Enligt regeringens mening talade då systematiska skäl för att den nya lagen så nära som möjligt bör ansluta till den beprövade ordning för valfrihetssystem som följer av lagen om valfrihetssystem. Samtidigt konstaterades att vissa modifieringar krävs för att tillgodose det behov av samordning som finns när det gäller det offentliga behov av tjänster för elektronisk identifiering. Rättsläget i förhållande till upphandlingslagstiftningen talade därför för att hålla sig nära den ordning för valfrihetssystem som följer av lagen (2008:962) om valfrihetssystem (prop. 2012/13:123 s. 29 f. och 36 f.). Detta behov har emellertid minskat då det numera är klarlagt att valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering är en form av auktorisationssystem (se avsnitt 4.3). I stället bör en modell som är enkel, ändamålsenlig och bäst speglar de faktiska förhållandena väljas. Det bedöms att en modell där den myndighet som regeringen bestämmer ska tillhandahålla auktorisationssystem bäst motsvarar dessa kriterier. Den myndighet som tillhandahåller auktorisationssystem bör kallas tillhand-

hållande myndighet. Det gäller tjänster både för elektronisk identifiering och för digital post.

Det ska alltså inte längre vara respektive upphandlande myndighet som fattar beslut och tecknar kontrakt med godkända leverantörer genom ett ombudsförfarande, utan en särskilt utpekad myndighet ska ansvara för detta. Auktorisationssystemen ska inrättas för offentliga aktörers räkning och innebär en rätt för offentliga aktörer att använda systemen.

Auktorisationssystem bör därför avse system där en tillhandahållande myndighet godkänner leverantörer av tjänster för elektronisk identifiering eller för digital post och ingår avtal om sådana tjänster med leverantörerna, enskilda har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsterna för deras räkning och offentliga aktörer använder tjänsterna i sin verksamhet. I uppgiften ingår även att betala ut ersättning till de godkända leverantörerna i enlighet med de villkor som ställts upp vid inrättandet av auktorisationssystemet. I detta sammanhang kan nämnas att offentliga aktörers relation till den tillhandahållande myndigheten och leverantörerna utgör en del av auktorisationssystemen. Den aktualiserar därför inte någon upphandlingsplikt.

#### *Krav och villkor inom auktorisationssystem*

Den hittillsvarande utformningen – att låta respektive upphandlande myndighet tillämpa valfrihetssystem – valdes för att den nya lagen skulle ansluta till den beprövade ordning för valfrihetssystem som följer av lagen (2008:962) om valfrihetssystem. I praktiken saknar dock de upphandlande myndigheterna möjlighet att själva påverka leverantörerna med kravställning, avtalsvillkor eller liknande. Den tillhandahållande myndigheten bör, liksom hittills genom ombudsmodellen, bestämma villkoren för auktorisationssystemen. Den tillhandahållande myndigheten bör därmed bestämma vilka säkerhetskrav som ska gälla inom auktorisationssystemen. Av den föreslagna definitionen av auktorisationssystem framgår att den tillhandahållande myndigheten godkänner och ingår avtal med leverantörerna. I denna behörighet får anses ingå att bestämma de villkor som ska gälla inom auktorisationssystemet. Någon särskild bestämmelse behövs inte i den nya lagen.

## 7 Myndigheten för digital förvaltning utses till tillhandahållande myndighet

**Förslag:** Myndigheten för digital förvaltning ska utses till tillhandahållande myndighet enligt lagen om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post.

**Skälen för förslag:** Myndigheten för digital förvaltning ansvarar för närvarande för att tillhandahålla och administrera valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering, se förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning. Myndigheten ansvarar även för den offentliga förvaltningens

tillgång till infrastruktur och tjänster för elektronisk identifiering och underskrift. Därutöver ansvarar myndigheten för att tillhandahålla infrastrukturen för digital post enligt förordningen (2018:357) om myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser.

Det finns ingen anledning att frånga nuvarande ansvarsfördelning inom området även med de i denna promemoria föreslagna ändringarna. Myndigheten för digital förvaltning bör därför utses till tillhandahållande myndighet enligt lagen om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post. Detta bör lämpligen regleras i förordning.

Förordningen bör träda i kraft samtidigt som den nya lagen om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post. De delar av förordningen som avser krav på användning av tjänster inom auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering bör däremot träda i kraft vid en senare tidpunkt (se avsnitt 16).

## 8 Offentliga aktörer får använda tjänsterna i auktorisationssystemen

**Förslag:** Offentliga aktörer ska enligt avtal med den tillhandahållande myndigheten få använda de tjänster för elektronisk identifiering och för digital post som tillhandahålls inom auktorisationssystemen.

**Utredningens bedömning i delbetänkandet** överensstämmer inte med promemorians förslag. Utredningen anser inte att privata utförare av offentligt finansierad verksamhet ska kunna ansluta sig som avsändare i infrastrukturen för Mina meddelanden.

**Remissinstanserna:** Alla de remissinstanser som uttalar sig i denna fråga framför invändningar mot utredningens bedömning.

**Utredningens förslag i slutbetänkandet** överensstämmer delvis med promemorians förslag. Utredningen föreslår att privata utförare av kommunala angelägenheter ska få ansluta sig som avsändare i infrastrukturen för Mina meddelanden genom anmälan av berörda kommuner och regioner. Utredningen föreslår vidare att regeringen ska få besluta att företag och organisationer som utför en uppgift av allmänt intresse också får ansluta som avsändare av digital post. Utredningen lämnar däremot inte något förslag om att utvidga den krets av aktörer som får inrätta valfrihets-system i fråga om tjänster om elektronisk identifiering.

**Remissinstanserna:** Remissutfallet är blandat. *Boverket, Skatteverket, Statskontoret, Tillväxtverket, Borås kommun, Kiruna kommun, Uddevalla kommun, Region Stockholm* (tidigare Stockholms läns landsting), *Region Östergötland* (tidigare Östergötlands läns landsting), *Svenska bankföreningen, Synskadades riksförbund, Kivra och It- och telekomföretagen* är positiva till utredningens förslag att privata utförare får ansluta sig till Mina meddelanden.

*Sveriges Kommuner och Regioner, SKR* (tidigare Sveriges Kommuner och Landsting), välkomnar att privata utförare ska kunna ansluta sig men

framhåller att många av problemen med anslutning av aktörer skulle lösas om alla verksamheter som uppfyller regelverkets krav tillåts använda infrastrukturen.

*Försvarsmakten* menar att förslaget att tillåta privata aktörer att ansluta sig till infrastrukturen skapar sårbarhet. *Elöverkänsligas riksförbund* ser risker med att ansluta privata företag till en infrastruktur som av allmänheten uppfattas som en myndighetsplattform och framhåller att mottagarna kan uppfatta anslutna företag som myndigheter.

I fråga om elektronisk identifiering framför *E-hälsomyndigheten*, *Gotlands kommun*, *Stockholms kommun*, *Region Stockholm* (tidigare Stockholms läns landsting) och *Sveriges Kommuner och Regioner*, *SKR* behov av att utöka kretsen till att även omfatta privata utförare av offentligt finansierad verksamhet.

### **Skälen för förslaget**

#### *Lika villkor för utförare av offentligfinansierad verksamhet*

Avgränsningen till upphandlande myndigheter i lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering har sin huvudsakliga grund i lagstiftningens upphandlingsrättsliga karaktär.

En avgörande framgångsfaktor för förvaltningsgemensamma digitala tjänster, som elektronisk identifiering och digital post, är anslutningsgraden. Vid en hög anslutningsgrad kan tjänsterna bidra till stor nytta för både myndigheter och enskilda. Med låg anslutningsgrad är däremot nyttan starkt begränsad. De förvaltningsgemensamma tjänsterna för elektronisk identifiering och för digital post bygger på samverkan mellan offentlig och privat sektor. Den privata sektorns medverkan när det gäller digitala tjänster kan bidra till ökad användarnytta, tillväxt och innovation. Stora delar av den kommunala verksamheten utförs i privat regi. De aktörer som verkar inom skolområdet, hälso- och sjukvårdsområdet samt socialtjänstområdet består till stor del av privata aktörer. Dessa behöver ha samma förutsättningar att erbjuda digitala tjänster som de offentliga aktörer som verkar inom samma område. Som ett flertal remissinstanser framför bör kretsen som får ansluta till Mina meddelanden utvidgas.

Även i fråga om elektronisk identifiering finns det, som flera remissinstanser påpekar, behov av att ge alla utförare av offentligt finansierad verksamhet möjlighet att erbjuda offentlig service med hjälp av digitala tjänster på lika villkor.

Som utredningen konstaterar i delbetänkandet är det svårt att definiera vilka företag som ska anses vara privata utförare. I slutbetänkandet föreslås trots det att privata utförare av kommunala angelägenheter under vissa förutsättningar ska få ansluta som avsändare inom infrastrukturen Mina meddelanden.

#### *Samtliga privata aktörer ska inte omfattas*

I slutbetänkandet föreslår utredningen att regeringen ska få besluta att företag och organisationer som utför en uppgift av allmänt intresse ska få ansluta till infrastrukturen som avsändare. Som exempel på sådana uppgifter anges friskolor, banker, försäkringsföretag, pensionsförvaltare,

kreditupplysningsföretag, apotek, bilbesiktningsföretag och bostadsföretag.

Om kretsen av användare utvidgas till aktörer som utför en uppgift av allmänt intresse, skulle visserligen även företag och organisationer inom den privata sektorn kunna få tillgång till tjänster inom auktorisations-system. Det finns emellertid flera skäl som talar emot en sådan utvidgning.

Tillämpningen av auktorisationssystem är ett annat sätt för offentliga aktörer att anskaffa tjänster än genom offentlig upphandling. Privata aktörer som inte omfattas av upphandlingsregelverket har inte samma begränsningar i fråga om möjligheten att ingå avtal med flera leverantörer som tillhandahåller tjänster för elektronisk identifiering och för digital post. Många företag har också redan i dag ingått avtal på marknadsmässiga villkor med leverantörer av tjänster för elektronisk identifiering och för digital post. Det är oklart hur marknaden skulle påverkas av att möjliggöra för dessa företag att i stället använda tjänsterna inom auktorisationssystem enligt den nya lagen. För företag som bedriver kommersiell verksamhet gör sig inte argumenten för bl.a. likabehandling gällande på samma sätt som för privata utförare av offentligt finansierad verksamhet. Vidare skulle en utvidgning leda till en betydligt ökad administration för Myndigheten för digital förvaltning. Sammantaget bedöms en sådan utvidgning leda till svåröverblickade konsekvenser.

#### *Offentlig aktör enligt lagen om tillgänglighet till digital offentlig service*

Sedan utredningen lämnade sina förslag har Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer (webbtillgänglighetsdirektivet) genomförts i svensk rätt genom lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. I förarbetena bedömde regeringen att lagens tillämpningsområde skulle utvidgas i förhållande till vad som gäller enligt direktivet så att även privata aktörer som yrkesmässigt bedriver verksamhet inom utpekade områden och som till någon del är offentligt finansierad omfattas av lagen (prop. 2017/18:299 s. 33). Med offentlig finansiering avses ett direkt stöd eller betalning från det allmänna för att driva verksamheten (prop. 2016/17:31 s. 28). Ett utpekat område är verksamhet som bedrivs av en enskild huvudman inom skolväsendet eller en enskild huvudman för en sådan internationell skola som avses i 24 kap. skollagen (2010:800). Även verksamhet som utgör hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) eller tandvård enligt tandvårdslagen (1985:125) pekas ut. Detsamma gäller verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt personlig assistans som utförs med assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

För att dessa aktörer ska kunna tillhandahålla digital service i form av digitala tjänster och digitala utskick krävs att de har tillgång till tjänster för elektronisk identifiering och för digital post. En fördel med att låta samma, tydligt definierade, krets som omfattas av kraven på tillgänglighet till digital offentlig service använda tjänster inom auktorisationssystem är att

de privata utförare som omfattas av kraven därmed får möjlighet att erbjuda denna service på samma villkor som de utförare som bedriver sin verksamhet i offentlig regi.

När det gäller risken för oönskade meddelanden eller oönskade mängder meddelanden, som *Elöverkänsligas riksförbund* och *Linköpings universitet* uppmärksammar, kan konstateras att stora mängder oönskad reklam distribueras via e-post. E-post kan skickas gratis, anonymt eller med en vilseledande avsändare. Detta bidrar till att e-post kan användas i kriminell verksamhet i form av bl.a. bedrägerier. E-post utgör därför en säkerhetsrisk för enskilda, företag och myndigheter.

En grundidé med infrastrukturen Mina meddelanden är att erbjuda ett alternativ för att ta emot viktig post fri från oönskad reklam, där avsändaren kan vara säker på att försändelsen når rätt mottagare och mottagaren kan förlita sig på att försändelsen kommer från den angivna avsändaren. Det är angeläget att grundidén bibehålls i den fortsatta utvecklingen av infrastrukturen.

Vad som uppfattas som onödig information är subjektivt för varje mottagare. En mottagare kan i dag välja vilka avsändare den vill ta emot digital post från. Det innebär att en mottagare kan välja bort avsändare som skickar meddelanden som mottagaren uppfattar som onödiga. Varje avsändare måste överväga vilken post som bör skickas via Mina meddelanden. Det bör ligga i avsändarnas intresse att inte bli bortvalda av mottagare. Det bidrar också till att förtroendet för infrastrukturen upprätthålls. Även att användningen av tjänster för digital post inom auktorisationssystemen föreslås bli avgiftsbelagd (se avsnitt 12) bedöms minska risken för meddelanden i reklamsyfte.

Enligt 5 § förordningen (2018:357) om myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser får Myndigheten för digital förvaltning meddela de föreskrifter som behövs för inrättande och drift av infrastrukturen. Det finns således möjlighet att i föreskrifter reglera dels vilken information som får skickas via infrastrukturen, dels vilka andra krav som ska gälla för avsändarna. Genom en tydlig kravställning och uppföljning kan därför sårbarheten för hot, som *Försvarmakten* lyfter fram, minska. För att minska sårbarheten för hot är det också viktigt att den tillhandahållande myndigheten analyserar risker och anpassar säkerhetsnivån.

## 9 Förvaltningslagens tillämpning

<p><b>Bedömning:</b> Förvaltningslagen är tillämplig på den tillhandahållande myndighetens handläggning enligt den nya lagen.</p>
---

**Skälen för bedömningen:** Frågan om förvaltningslagens tillämpning aktualiserades vid tillkomsten av lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Regeringen resonerade då på motsvarande sätt som vid införandet av lagen om offentlig upphandling och konstaterade att begreppet myndighetsutövning inte omfattar ärenden som avgörs genom att en myndighet träffar avtal med en enskild och att

ärenden enligt lagen därmed inte omfattades av de bestämmelser i då gällande förvaltningslag (1986:223) som enbart gällde handläggning av ärenden som avsåg myndighetsutövning (prop. 2012/13:123 s. 43 f. och prop. 2006/07:128 s. 142 f. och 240).

Även om ärenden enligt lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering inte ansågs utgöra myndighetsutövning mot någon enskild, infördes motsvarigheter till vissa bestämmelser i förvaltningslagen. Avsikten var bl.a. att skapa en bättre överensstämmelse med bestämmelserna i lagen om valfrihetssystem (2008:962) avseende handläggningen av ärenden. Därför innehåller 13 § lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering regler om att den som har ansökt om godkännande ska få del av uppgifter som tillförs ärendet genom någon annan och få tillfälle att yttra sig över uppgifterna innan ärendet avgörs. En sökande ska vidare snarast underrättas om beslut att godkänna eller inte godkänna sökanden samt om skälen för beslutet. Om en sökande inte godkänns ska denne även upplysas om hur rättelse kan sökas. En underrättelse ska även lämnas när den upphandlande myndigheten beslutar att avbryta inrättandet av ett valfrihetssystem.

Begreppet myndighetsutövning utmönstrades vid införandet av 2017 års förvaltningslag (2017:900). Tillämpningsområdet för flera av förfarandereglerorna utvidgades därigenom i förhållande till tidigare förvaltningslag, bl.a. bestämmelserna om rätten att som part ta del av handlingar i ärendet och om skyldigheten att motivera beslut. De processuella rättssäkerhetsgarantierna gäller numera som huvudregel i alla ärenden, inte bara i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild (prop. 2016/17:180 s. 48 f.). Förvaltningslagens bestämmelser blir därmed tillämpliga på den tillhandahållande myndighetens handläggning enligt den nya lagen.

Mot denna bakgrund saknas det anledning att överföra bestämmelserna om kommunikation, motivering av beslut och underrättelse om innehållet i beslut i lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster om elektronisk identifiering till den nya lagen. Att den föreslagna ordningen innebär ett rättelseförfarande i stället för överklagande behandlas i avsnitt 10.

## 10 Rättelse

**Förslag:** En leverantör som gör gällande att den tillhandahållande myndigheten har brutit mot en bestämmelse i lagen ska skriftligen få ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol.

Endast den leverantör som inte har godkänts ska få ansöka om rättelse av ett sådant beslut. En sådan ansökan ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från det att myndigheten har lämnat en underrättelse om beslutet.

Bestämmelserna om rättelse ska inte gälla vid brister i den information om leverantörer som den tillhandahållande myndigheten ska lämna till enskilda.

Ett beslut att inte godkänna en leverantör ska innehålla en underrättelse om hur man ansöker om rättelse. Underrättelsen ska innehålla information om vilka krav som ställs på en ansökan om rättelse i fråga om form och innehåll samt om hur och när en sådan ansökan ska lämnas in.

**Skälen för förslaget:** Bestämmelserna om rättsmedel i lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering tar sin utgångspunkt i det som gäller vid upphandlingsförfaranden. En leverantör som gör gällande att en upphandlande myndighet har brutit mot en bestämmelse i lagen får ansöka om rättelse till allmän förvaltningsdomstol (16 §). Detta gäller dock inte vid brister i den information om leverantörer som den tillhandahållande myndigheten ska lämna till enskilda (20 §). Trots att beslut om godkännande enligt lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering är ett förvaltningsbeslut, sker överprövning av sådana beslut inte enligt bestämmelserna om överklagande i förvaltningslagen (2017:900). I stället sker överprövning genom att en sökande som inte har blivit godkänd kan ansöka om rättelse av beslut och på det sättet få till stånd en prövning av beslutet i allmän förvaltningsdomstol (16 § andra stycket). Den motsvarar alltså inte den typ av rättelse som regleras i 36 § förvaltningslagen. Den påverkar inte heller möjligheten till ändring av beslut med stöd av 37 och 38 §§ förvaltningslagen.

Även med beaktande av skillnaderna i förhållande till upphandlingsförfarandet, bl.a. att samtliga sökande som uppfyller de uppställda kraven för att ingå i ett system ska godkännas och att den leverantör som inte godkänns kan ansöka på nytt eftersom tillträde till systemen kan ske kontinuerligt, finns det anledning att överväga om möjligheterna att ansöka om rättelse som finns i lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering bör överföras till den nya lagen. Principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet gör sig särskilt gällande i detta sammanhang. Att kunna ansöka om rättelse av utformningen av ett auktorisationssystem, exempelvis gällande kravställning och avtalsvillkor, och därigenom få till stånd en domstolsprövning om auktorisationssystemen följer nämnda principer och är av grundläggande betydelse för anskaffningsförfarandets legitimitet. Till detta kommer att tillsynsmyndighetens befogenheter är begränsade till att inhämta upplysningar. Det finns därför övervägande

skäl för att till den nya lagen överföra möjligheten för leverantörer att ansöka om rättelse i domstol. Det finns inte skäl att i sak ändra övriga bestämmelser om rättelse. Bestämmelserna ska därför överföras i sak till den nya lagen.

I förvaltningslagen finns bestämmelser om underrättelse om hur ett överklagande ska gå till där bl.a. information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid ska anges. I förvaltningslagen finns dock ingen bestämmelse om underrättelse i fråga om rättelse i den mening som avses i den nya lagen. Det är därför lämpligt att det i den nya lagen införs en bestämmelse om underrättelse för det rättelseförfarande som föreslås. Ett beslut att inte godkänna en leverantör bör alltså innehålla en underrättelse om hur leverantören ansöker om rättelse. Underrättelsen bör innehålla information om vilka krav som ställs på en ansökan om rättelse i fråga om form och innehåll samt om hur och när en sådan ansökan ska lämnas in.

## 11 Avgifter

**Förslag:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om skyldighet för offentliga aktörer att betala avgift för användningen av tjänster inom auktorisationssystemen.

**Utredningens förslag i slutbetänkandet** överensstämmer inte med promemorians förslag. Utredningen föreslår att dagens ersättningsmodell för elektronisk identifiering ska ändras på så sätt att utfärdare av elektroniska identitetshandlingar ska fakturera Kammarkollegiet för det antal identitetsintyg som statliga myndigheter, kommuner och regioner har begärt inom ramen för valfrihetssystem och att Kammarkollegiet tilldelas anslagsmedel för den ersättning som ska betalas till leverantörer. I fråga om digital post föreslår utredningen att den ersättning som erbjuds brevlådeoperatörerna ska bestämmas av regeringen, uppgå till samma belopp för alla berörda brevlådeoperatörer, vara rörlig och utgå från volymerna elektronisk myndighetspost. Brevlådeoperatörerna föreslås fakturera respektive avsändare.

**Remissinstanserna:** De flesta av remissinstanserna tillstyrker förslaget om ersättningsmodell för elektronisk identifiering eller har ingen invändning mot det. *Lantmäteriet* framhåller att en enskild myndighet kan ha behov av att få reda på hur stor andel av användningen som hänför sig just till den myndigheten. *Finansiell id-teknik* understryker att det är viktigt att utfärdarnas fakturering kan ske på ett enkelt och effektivt sätt. *Statskontoret* instämmer i bedömningen att den nuvarande ersättningsmodellen bör förenklas men avstyrker förslaget med hänvisning till att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har analyserat riskerna för eventuella utgiftsökningar och vilka mekanismer för kostnadskontroll som kan behöva införas. Även *Ekonomistyrningsverket* och *Kammarkollegiet* framför invändningar mot förslaget. Ekonomistyrningsverket påpekar att det inte anges hur modellen för finansiering av förslaget ska konstrueras

och framhåller att det vid en omfördelning av anslagsmedel bör beaktas att viss verksamhet är avgiftsbelagd.

Endast ett fåtal remissinstanser kommenterar utredningens förslag avseende en avgiftsmodell för digital post. *Centrala studiestödsnämnden* anser att ersättningsmodellen måste bli så enkel och administrativt smidig som möjligt. *Skatteverket* anser att modellen bör baseras på ett fast pris per försändelse. Priset, enligt verket, kan inte relateras till nuvarande portokostnad utan bör jämföras med kostnaden för ett sms eller liknande. Även *Statens jordbruksverk* och *Transportstyrelsen* påpekar att det är angeläget att en eventuell ersättning hamnar på rätt nivå. Om kostnaden för digital post sätts för högt, försvinner kostnadsfördelarna med digitala utskick.

**Skälen för förslaget:** Den tillhandahållande myndigheten ska administrera auktorisationssystem (se avsnitt 6) och eventuellt betala ut en ersättning till de godkända leverantörerna. Frågan blir därmed hur kostnaderna som hanteringen av auktorisationssystemen medför för den tillhandahållande myndigheten ska finansieras och hanteras. Enligt 18 § förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning får myndigheten ta ut avgifter av de myndigheter som har anslutit sig till valfrihetssystem för säker elektronisk identifiering. Myndigheten får enligt 20 § i samma förordning besluta om storleken på avgifterna samt disponera intäkterna i verksamheten. I dagsläget tar myndigheten inte ut några avgifter.

Utredningen föreslår olika typer av hantering för elektronisk identifiering och för digital post. För närvarande fakturerar leverantörer av tjänster för elektronisk identifiering varje myndighet, kommun eller region för deras nyttjande av tjänster inom valfrihetssystem månadsvis. Den lösning som utredningen föreslår för elektronisk identifiering syftar till att förenkla denna hantering, som är administrativt betungande både för leverantörer och för myndigheterna. Avsikten är framför allt att undvika faktureringen från leverantör till respektive myndighet (SOU 2017:114 s. 236). Samtidigt föreslår utredningen när det gäller digital post att brevlådeoperatörerna ska fakturera respektive avsändare.

Med hänsyn till den samlade reglering som föreslås bör finansieringen och hanteringen av anskaffningen av de olika typerna av tjänster ske på samma sätt. Utredningens förslag när det gäller elektronisk identifiering medför en förenkling av hanteringen för leverantörerna av tjänsterna. Den löser dock inte frågan om finansiering, vilket *Ekonomistyrningsverket* och *Kammarkollegiet* framhåller. Vid den offentliga förvaltningens anskaffning av tjänster, exempelvis genom statliga ramavtal, brukar respektive myndighet betala leverantören för sitt eget nyttjande av tjänster. I de fall tjänsten köps av en annan myndighet räknas det som uppdragsverksamhet, för vilken en avgift betalas.

För att täcka kostnaderna för denna ersättning och för sin administration bör den tillhandahållande myndigheten ges rätt att ta ut avgifter från de offentliga aktörer som använder de tjänster som tillhandahålls i auktorisationssystemet. Frågan om en ekonomisk ersättning ska betalas till de leverantörer som tillhandahåller brevlådetjänster behandlas i avsnitt 5.2. Såväl frågan om huruvida ersättning ska utgå som om hur ersättningen ska beräknas bör avgöras av den tillhandahållande myndigheten vid inrättandet av auktorisationssystem. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få meddela föreskrifter om skyldig-

het för offentliga aktörer att betala avgift för användningen av tjänster inom auktorisationssystemen.

Om inte regeringen föreskriver något annat, ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader, se 5 § andra stycket avgiftsförordningen (1992:191). Detta brukar benämnas principen om full kostnads-täckning. Det saknas anledning att frånga principen i detta fall.

Förutom eventuell ersättning till leverantörerna behöver avgifterna täcka den ökade administrationen hos den tillhandahållande myndigheten för bl.a. hantering av leverantörsfakturor, framtagande av underlag för avgiftsuttag mot enskilda offentliga aktörer, hantering av inkommande avgifter samt uppföljning och redovisning. Avgifternas storlek kommer att bli beroende av nivån på ersättningen till leverantörerna. Som framgår av avsnitt 5.2 kräver beslut om nivån på denna ersättning, liksom modellen för beräkning, en noggrann analys av omständigheterna i det konkreta fallet och de konsekvenser detta kan få dels för marknaden och dess utveckling, dels för de aktörer som ska använda tjänsterna. Hur ersättningen ska beräknas är en fråga som får avgöras av den tillhandahållande myndigheten vid inrättandet av auktorisationssystem.

Den föreslagna ordningen för hantering av avgifter och ersättning medför inte bara ökad administration utan också en viss ökad finansiell risk för den tillhandahållande myndigheten. Den finansiella risken består huvudsakligen i att även kommersiella bolag kan komma att använda tjänster i auktorisationssystemet och bli avgiftsskyldiga till den tillhandahållande myndigheten. Om bolaget hamnar på obestånd eller försätts i konkurs, kan det innebära att den tillhandahållande myndighetens avgiftsuttag inte kan täcka ersättningen för bolagets användning av tjänster till leverantörerna. Rör det sig om större bolag eller koncerner, kan det under relativt kort tid komma att handla om betydande belopp. Såväl administrativa kostnader som finansiell risk kopplade till avgifts- och ersättningsmodellen kommer sannolikt att behöva hanteras genom påslag på de avgifter som tas ut. Storleken på påslaget kommer inledningsvis att vara svårberäknelig och kommer troligtvis att behöva korrigeras från år till år baserat på utfall. Även om påslaget görs på avgiftsuttaget, är det inte rimligt att administrativ nytta och minskad finansiell risk för leverantörerna subventioneras av den offentliga förvaltningen. Avgiftsuttaget inom auktorisationssystemet bör därmed rimligtvis ta höjd för en minskning av ersättningsnivåerna till leverantörerna i den utsträckning som det behövs för att balansera finansieringen av den tillhandahållande myndighetens tillkommande kostnader.

## 12 Domförhet

<p><b>Förslag:</b> En förvaltningsrätt ska vara domför med en lagfaren domare vid avgörande i sak av mål enligt lagen om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post.</p>
---

**Skälen för förslaget:** Enligt 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare

ensam vid avgörande i sak av mål enligt lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Motsvarande gäller mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem och lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. I förarbetena till lagen om valfrihetssystem framhölls vikten av att mål enligt lagen, i likhet med mål om offentlig upphandling, behandlas snabbt. Dessutom uttalades att mål enligt lagen om valfrihetssystem normalt inte torde vara av fullt så kvalificerad art som mål enligt lagen om offentlig upphandling (prop. 2008/09:29 s. 112).

Vid införandet av lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering bedömdes att prövningen av mål om rättelse i förvaltningsrätten skulle ha stora likheter med de prövningar som görs enligt lagen om valfrihetssystem. De skäl som ansetts motivera särskilda domförelsesregler för mål enligt lagen om offentlig upphandling och lagen om valfrihetssystem ansågs även vara gällande vid prövning av mål enligt lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Samma domförelsesregler infördes därför för sådana mål (prop. 2012/13:123 s. 53).

Prövningen i mål enligt lagen om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post bedöms i huvudsak motsvara prövningen i mål enligt lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster om elektronisk identifiering. Förvaltningsrätten bör därför vara domför med en lagfaren domare ensam även vid avgörande av mål enligt den nya lagen.

## 13 Sekretess

**Bedömning:** Det behövs inte något undantag från anbudssekretessen för ansökningsförfaranden enligt den nya lagen om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

**Skälen för bedömningen:** I 19 kap. 3 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, regleras den s.k. anbudssekretessen vid offentlig upphandling. Från det att ett anbud i ett ärende om upphandling kommer in till dess att den upphandlande myndigheten har offentliggjort alla anbud eller erbjudanden, fattat ett tilldelningsbeslut eller dessförinnan slutfört ärendet gäller absolut sekretess för uppgifter som rör anbudet. Uppgifter om anbudet får alltså inte lämnas ut till någon annan än den som har lämnat anbudet eller erbjudandet. En potentiell anbudsgivare ska inte få kännedom om sina konkurrenter eller innehållet i konkurrenternas anbud förrän handläggningen är klar. Syftet med bestämmelsen är att förhindra kartellbildningar, prissamverkan och andra konkurrenssnedvridande situationer.

I valfrihetssystem föreligger det ingen konkurrenssituation mellan sökande vid godkännandebeslutet. Vid införandet av lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering bedömdes därför att ansökningsförfaranden enligt lagen inte skulle omfattas av anbudssekretessen (prop. 2012/13:123 s. 60 f.). En bestämmelse om att anbuds-

sekretessen vid offentlig upphandling inte ska gälla vid ansökningsförfaranden enligt lagen fördes därför in i 19 kap. 3 a § OSL.

I linje med bedömningen i avsnitt 4.3 om att auktorisationssystem inte utgör någon form av offentlig upphandling saknas det anledning att särskilt undanta ansökningsförfaranden enligt lagen om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post från anbudsssekretessen. Bestämmelsen om undantag för anbudsssekretess vid ett ansökningsförfarande enligt lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering bör därför upphävas.

## 14 Annonsering och ansökan

**Förslag:** När den tillhandahållande myndigheten inrättar eller förändrar ett auktorisationssystem ska myndigheten annonsera det på en webbplats. Annonsering ska ske löpande.

Vid annonsering ska myndigheten bl.a. ange de krav och villkor som ska gälla inom ett auktorisationssystem och de krav som en leverantör ska uppfylla för att bli godkänd.

**Skälen för förslaget:** I 4–7 §§ lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering regleras annonsering vid inrättande eller ändring av valfrihetssystem. En upphandlande myndighet som har beslutat att inrätta eller förändra ett valfrihetssystem ska annonsera på en nationell webbplats som har upprättats för ändamålet. Upphandlingsdokumenten ska finnas tillgängliga på webbplatsen tillsammans med annonsen. Upphandlingsdokument har här samma betydelse som i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Vissa uppgifter ska framgå av upphandlingsdokumentet. Dokumentet ska innehålla grunderna för den ekonomiska ersättningen till en leverantör (5 §) och en uppgift om inom vilken tid den upphandlande myndigheten kommer att besluta om godkännande (7 § andra stycket). Andra uppgifter ska anges i annonsen eller i upphandlingsdokumentet. Det gäller samtliga villkor (6 §) och sättet på vilket en ansökan ska lämnas in (7 § första stycket). Denna uppdelning har föranletts av lagens nära anknytning till upphandlingslagstiftningen. Med utgångspunkt i den distansering från upphandlingslagstiftningen som nu föreslås saknas det anledning att behålla denna ordning. De uppgifter som ska vara tillgängliga genom annonsen eller upphandlingsdokumentet är emellertid även relevanta för auktorisationssystemen.

I enlighet med principerna om transparens och icke-diskriminering bör samtliga krav, villkor och övriga uppgifter nödvändiga för auktorisationssystemen anges vid annonseringen av auktorisationssystemen. Det saknas anledning att i den nya lagen ange att uppgifter ska framgå av upphandlingsdokument. Uppgifter om vilka krav som en leverantör ska uppfylla för att bli godkänd är väsentliga för att intresserade leverantörer ska kunna avgöra om de ska ansöka om godkännande och bör därför också anges vid annonseringen. Grunden för den ekonomiska ersättningen är ett av villkoren i auktorisationssystemen och ska därför anges vid annonse-

ring. Det finns dock inte skäl att reglera det särskilt, utan det följer av att de krav och villkor som ska gälla inom ett auktorisationssystem ska anges vid annonsering.

Av lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering framgår att annonsering ska ske på en nationell webbplats som upprättats för ändamålet. Någon särskild sådan webbplats har inte upprättats, utan i stället sker annonsering på Myndigheten för digital förvaltnings webbplats. Kretsen av leverantörer som har intresse att ansöka om auktorisationssystem är begränsad och samtliga bedöms ha kännedom om de särskilda anskaffningsformer som omgärdar de specifika digitala tjänsterna i fråga. Det finns därmed inte längre skäl att kräva att en särskild webbplats upprättas för ändamålet, utan annonsering kan ske på den webbplats som den tillhandahållande myndigheten bestämmer.

Annonsering bör, liksom hittills, ske löpande. I linje med detta får en leverantör när som helst ansöka om att ansluta till ett inrättat auktorisationssystem. Detta innebär att även den tillhandahållande myndighetens hantering av ansökningar ska ske löpande. Någon särskild bestämmelse om att myndigheten ska behandla ansökningar löpande är dock inte nödvändig. Övriga bestämmelser om ansökan bör överföras till den nya lagen endast med redaktionella ändringar.

## 15 Extern delegation av kommunal beslutanderätt

**Bedömning:** Det finns inte behov av extern delegation av beslutanderätt i ärenden enligt den nya lagen om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post.

**Skälen för bedömningen:** Enligt 6 kap. 4 a § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får en nämnd i en kommun, i en region eller i ett kommunalförbund efter överenskommelse med den myndighet som avses i 1 § andra stycket 2 lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering uppdra åt myndigheten att besluta på nämndens vägnar i ärenden enligt den lagen.

I avsnitt 6 föreslås att den ombudsmodell som har tillämpats enligt lagen om valfrihetssystem för tjänster om elektronisk identifiering ersätts av en ordning där den myndighet som regeringen bestämmer (den tillhandahållande myndigheten) tillhandahåller auktorisationssystem. Myndigheten för digital förvaltning kommer i egenskap av tillhandahållande myndighet att fatta nödvändiga beslut inom auktorisationssystemen. Det kommer därför inte att finnas behov för en nämnd i en kommun eller region att uppdra åt myndigheten att besluta på nämndens vägnar i ärenden enligt den nya lagen. Bestämmelsen om extern delegation av sådana beslut bör därför upphävas.

## 16 Krav på användning av tjänster för elektronisk identifiering inom auktorisationssystem

**Förslag:** Statliga myndigheter som har behov av tjänster för elektronisk identifiering ska använda de tjänster som tillhandahålls genom auktorisationssystem.

Myndigheten för digital förvaltning ska få meddela tidsbegränsade undantag från kravet. Myndigheten ska få rätt att meddela föreskrifter om vilken typ av tjänster som kravet avser och om hur skyldigheten ska fullgöras.

**Bedömning:** Det ska inte införas ett krav på användning av tjänster för digital post som tillhandahålls genom auktorisationssystem.

**Utredningens förslag i slutbetänkandet** överensstämmer delvis med promemorians förslag och bedömning. Utredningen föreslår en obligatorisk anslutning till valfrihetssystem av statliga myndigheter, kommuner och regioner med behov av funktioner för elektronisk identifiering. Utredningen föreslår vidare att regeringen ska få besluta om undantag från skyldigheten att ansluta om det finns särskilda skäl.

**Remissinstanserna:** De flesta av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har ingen invändning mot det.

*E-legitimationsnämnden* tillstyrker förslaget men påpekar att en förutsättning för att ett krav på anslutning ska fungera för myndigheterna är att huvuddelen av utfärdarna av e-legitimationer ansluter sig till systemet. *Skatteverket* har liknande synpunkter. *E-hälsomyndigheten* stöder i huvudsak förslaget men efterfrågar en analys av de konsekvenser det kan få att myndigheter inte kan upphandla tjänster för elektronisk identifiering på annat sätt, t.ex. vid behov som inte kan tillgodoses genom inrättade system. *Bolagsverket* och *Försäkringskassan* avstyrker utredningens förslag. *Bolagsverket* anför att behoven skiljer sig mellan olika myndigheter och att det bör vara upp till respektive myndighet att besluta om anslutning. *Försäkringskassan* konstaterar att myndigheten har haft stora utmaningar att säkra sin försörjning av tjänster för elektronisk identifiering genom valfrihetssystemen och framhåller att andra modeller som på ett mer hållbart och långsiktigt sätt säkrar offentlig sektors och medborgarnas behov av e-legitimation behöver utredas. *Bolagsverket*, *Försäkringskassan* och *E-hälsomyndigheten* lyfter även fram att valfrihetssystemen hittills haft en mycket begränsad genomslagskraft. *Lantmäteriet* anför att undantag från skyldigheten att ansluta till valfrihetssystem endast bör gälla tillfälligt.

### Skälen för förslaget och bedömningen

*Det bör införas ett krav på den offentliga förvaltningen att använda sig av tjänster för elektronisk identifiering inom auktorisationssystemen*

Enligt den hittillsvarande ordningen har det varit upp till varje upphandlande myndighet att själv avgöra om det finns behov av att inrätta valfrihetssystem. Det finns därför inte något enhetligt sätt för offentliga myndigheter att anskaffa en funktion för elektronisk identifiering. Det leder till att

individer kan mötas av olika alternativ för att identifiera sig elektroniskt hos olika offentliga myndigheter beroende på om myndigheten har upphandlat funktionen på egen hand, avropat funktionen på ramavtal som Kammarkollegiet tillhandahåller eller beslutat att tillämpa valfrihetssystem.

Att valfrihetssystemen har haft en begränsad genomslagskraft, vilket *Bolagsverket*, *E-hälsomyndigheten* och *Försäkringskassan* lyfter fram, har inte sin huvudsakliga grund i anskaffningsmodellen som sådan. I stället har frågor om bl.a. teknisk kravställning, ersättningsnivåer och säkerhet varit avgörande för leverantörers, myndigheters, kommuners och regioners tillämpning av valfrihetssystemen. Det faktum att den offentliga förvaltningen inte har haft ett gemensamt och samordnat förhållningssätt gentemot leverantörerna har varit starkt bidragande till den begränsade genomslagskraften och talar för behovet av en ökad styrning mot ett gemensamt sätt att anskaffa sådana tjänster.

Om den nuvarande ordningen kvarstår, är risken stor att det tar lång tid innan majoriteten av de offentliga aktörerna och e-legitimationsutfärdarna är anslutna till auktorisationssystem och att myndigheterna i brist på tydlig styrning väljer andra anskaffningsformer. De samhällsekonomiska och kvalitativa värden som uppnås genom auktorisationssystemet bedöms då inte kunna uppnås under överskådlig framtid.

Målsättningen för framtiden bör vara att individer inte ska behöva ha olika elektroniska identitetshandlingar beroende på vilken offentlig myndighet de ska identifiera sig mot. Auktorisationssystem skapar förutsättningar för löpande anslutning av aktörer med innovativa lösningar på marknaden för elektronisk identifiering. Vidare vore det, som utredningen kommer fram till, mest effektivt ur ett förvaltningsövergripande perspektiv om hela den offentliga förvaltningen anvisades ett enda sätt för anskaffning av funktion för elektronisk identifiering.

För att realisera den samhällsekonomiska nytta som auktorisationssystem kan innebära krävs en bred övergång till systemen inom den offentliga förvaltningen. En sådan övergång skulle medföra att myndigheter kan erbjuda privatpersoner och företag en likvärdig service av god kvalitet i hela landet och förenkla för enskilda att utöva sina rättigheter, fullgöra sina skyldigheter och ta del av den offentliga förvaltningens service. Detta skulle också bidra till att effektivisera processer och arbetssätt inom offentlig sektor.

Vid en sammantagen bedömning bör det införas ett krav på den offentliga förvaltningen att använda tjänster för elektronisk identifiering inom auktorisationssystem.

#### *Kravet bör endast gälla statliga myndigheter*

Utredningen föreslår att kravet ska gälla alla statliga myndigheter, kommuner och regioner med behov av funktioner för elektronisk identifiering.

För kommuner och regioner skulle ett sådant krav inskränka det kommunala självstyret, då rätten att välja former för upphandling och avtalstecknande med leverantörer på e-legitimationsområdet skulle begränsas. Införandet av ett sådant obligatorium skulle visserligen sannolikt ha marginella ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner. Trots det bör mindre långtgående alternativ till en sådan reglering övervägas.

De statliga myndigheterna står för ca 70 procent av den offentliga förvaltningens samlade användning av tjänster för elektronisk identifiering. Ett krav på användning av tjänster för elektronisk identifiering för enbart statliga myndigheter skulle ge i stort sett likvärdiga effekter som ett obligatorium för hela den offentliga förvaltningen. Genom ett krav för statliga myndigheter uppnås en användningsgrad av auktorisationssystemen som leder till att leverantörer av tjänster för elektronisk identifiering anser det vara affärsmässigt nödvändigt att ingå i auktorisationssystem. Samtidigt kan kommuner själva bedöma nyttan av tjänsterna inom auktorisationssystemen utifrån sina egna förutsättningar. En hög anslutningsgrad kan alltså uppnås samtidigt som kommuner kan erbjudas en större flexibilitet utifrån förutsättningarna i varje enskild kommun.

Redan genom ett krav på statliga myndigheter att använda tjänsterna ges en tydlig signal till tjänsteleverantörerna om att auktorisationssystem är förstahandsvalet för att möjliggöra elektronisk identifiering i den offentliga förvaltningens digitala tjänster. Samtidigt ger en sådan lösning stora positiva effekter för att stärka tillgängligheten till offentlig verksamhet för privatpersoner och företag. Genom de statliga myndigheternas användning av tjänster inom auktorisationssystemen kan dessutom erfarenheter och kunskap från statliga myndigheter och leverantörer spridas till kommuner och regioner, vilket förenklar för de senare att ansluta till auktorisationssystemen. Detta kan i sin tur leda till att kostnaderna för övergången från någon annan anskaffningsform till auktorisationssystem minskar. De statliga myndigheternas användning av tjänster för elektronisk identifiering inom auktorisationssystemen skulle dessutom skapa goda förutsättningar för att de tjänster som leverantörer erbjuder blir särskilt anpassade till det som efterfrågas i auktorisationssystemen.

Sammanfattningsvis talar övervägande skäl för att kravet på att använda tjänsterna inom auktorisationssystemen bör begränsas till statliga myndigheter med behov av tjänster för elektronisk identifiering. Myndigheterna kan därmed inte välja andra anskaffningsformer, exempelvis egen upphandling av tjänsterna eller avrop på ramavtal. En sådan begränsning innebär vidare att flertalet statliga myndigheter inte kommer att beröras då de inte tillhandahåller digitala tjänster som kräver elektronisk identifiering för åtkomst.

Kravet bör gälla oavsett vilken tillitsnivå för den elektroniska identifieringen som myndigheten tillämpar för åtkomst till de digitala tjänsterna, under förutsättning att det inom de inrättade auktorisationssystemen finns tjänster för den tillitsnivå som myndigheten tillämpar.

Det är angeläget att de auktorisationssystem som inrättas tillgodoser de behov som myndigheterna har för tjänsterna. En egenskap där myndigheternas behov kan variera är kravet på identifiering på en viss tillitsnivå för åtkomst till myndighetens tjänster. Den tjänsteleverans som sker från de olika leverantörer som huvudsakligen används inom den offentliga förvaltningen är i dagsläget standardiserad. Detta talar mot att det skulle finnas specifika behov hos enskilda myndigheter som inte skulle kunna tillgodoses genom en samordnad anskaffning.

Eftersom förslagen i detta avsnitt endast riktar sig till statliga myndigheter bör regleringen lämpligen ske i förordning.

### *Myndigheten för digital förvaltning bör få meddela undantag från kravet*

För att kunna uppnå syftet och så snabbt som möjligt kunna realisera nyttorna med en samlad anskaffning av tjänsterna bör kravet gälla generellt från ikraftträdandet av regleringen och inte bara vid nyanskaffning av tjänster. Det ger också större möjligheter till kontroll och uppföljning av reformen.

Eftersom de statliga myndigheterna har anskaffat tjänster för elektronisk identifiering på olika sätt, finns det stora skillnader i löpande avtalstider. Flera statliga myndigheter kommer att vara bundna av avtal som löper längre än det tilltänkta ikraftträdandedatumet för förordningen. Det går inte heller att utesluta att myndigheter kan komma att teckna avtal utanför existerande valfrihetssystem fram till dess. För att myndigheter inte ska hamna i en situation där tidigare ingångna avtal löper parallellt med kravet på användning av tjänster för elektronisk identifiering inom auktorisationssystemen bör det finnas en möjlighet att bevilja tidsbegränsade undantag från kravet. Till skillnad från vad utredningen föreslår bör Myndigheten för digital förvaltning få besluta om sådana undantag.

Som *Lantmäteriet* anför bör undantag enbart beviljas för så lång tid som det krävs för att myndigheten i fråga ska kunna avsluta befintliga avtal och på ett ordnat sätt ansluta sig till auktorisationssystem. Undantag bör beviljas med stor restriktivitet. Ett exempel på en situation där undantag bör kunna beviljas är när avtalsrättsliga förpliktelser gentemot tredje part förhindrar en övergång till auktorisationssystem och ett upphörande i förtid skulle leda till orimliga konsekvenser för myndigheten i fråga. Det faktum att en enskild myndighet inte är nöjd med de tjänster som erbjuds inom inrättade auktorisationssystem bör inte vara grund för undantag.

Förutom i direkt anslutning till ikraftträdandet bör undantag inte förekomma annat än i undantagsfall. Det skulle kunna vara fallet om de godkända leverantörerna i auktorisationssystemet enbart representerar en begränsad krets av användare, t.ex. om de största leverantörerna inte ansluter sig. Myndigheten för digital förvaltning kan då komma att behöva meddela ett generellt undantag som gäller för samtliga myndigheter. På så sätt kan det undvikas att det uppstår en situation där statliga myndigheter blir skyldiga att använda tjänster i auktorisationssystem som inte innefattar de största leverantörerna.

### *Myndigheten för digital förvaltning bör få meddela föreskrifter om kravet*

Myndigheten för digital förvaltning har tagit fram flera olika valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Skälet till detta är att det har varit svårt att få gehör för delar av den kravställning som myndigheten har tagit fram, främst i fråga om det tekniska gränssnitt som ska gälla för anslutande leverantörer. De olika valfrihetssystemen syftar alltså delvis till att lösa olika behov, t.ex. för tillfälliga övergångslösningar och önskemål från särskilt viktiga leverantörer inom området. Valfrihetssystemen har varit delvis överlappande och anslutning till flera valfrihetssystem har varit nödvändig för den anslutande myndighet som har velat kunna ta emot samtliga erbjudna e-legitimationslösningar i sina digitala tjänster.

Det kan även framöver uppstå behov av att inrätta parallella eller delvis överlappande auktorisationssystem. Exempelvis kan det inrättas auktorisa-

tionssystem som tar sikte på olika tillitsnivåer eller på olika tekniska lösningar som inte lämpar sig för att hanteras samlat inom ett och samma auktorisationssystem. Det bör därför finnas en möjlighet för Myndigheten för digital förvaltning att meddela föreskrifter om dels vilka tjänster för elektronisk identifiering inom auktorisationssystemen som kravet på användning avser, dels hur skyldigheten att använda tjänsterna ska fullgöras. Statliga myndigheter kan på det sättet ges närmare anvisning om hur kravet ska tillgodoses med hänsyn till myndigheternas olika förutsättningar.

#### *Förslaget om en statlig e-legitimation hanteras i särskild ordning*

Som framgår av avsnitt 3.2 föreslår 2017 års ID-kortsutredning att det ska införas en statlig e-legitimation på högsta tillitsnivå (SOU 2019:14). Det förslaget behandlas inte här. Om det genomförs får det övervägas i särskild ordning om det bör vara obligatoriskt för statliga myndigheter att använda även den tjänsten och hur detta i så fall bör regleras.

#### *Inget krav på användning i fråga om tjänster för digital post*

För digital post används för närvarande inga alternativa anskaffningsformer, då det inte har genomförts några upphandlingar av sådana brevlådetjänster och inte heller erbjudits några gemensamt tillhandahållna lösningar för ersättning till de kommersiella aktörer som tillhandahåller tjänsterna. Det finns därför inte anledning att för närvarande utvidga kravet på användning av tjänster inom auktorisationssystem till att även omfatta tjänster för digital post. Om det skulle ske en liknande utveckling som på området för elektronisk identifiering, med stora skillnader i hur den offentliga förvaltningen väljer att anskaffa tjänster för digital post, bör dock frågan övervägas på nytt.

## 17 Behov av information och kommunikation

**Bedömning:** Myndigheten för digital förvaltning bör ges i uppdrag att ta fram och tillhandahålla information om den nya regleringen för att främja anslutning till och användningen av tjänster inom de auktorisationssystem som inrättas.

**Skälen för bedömningen:** Den nya regleringen kommer att påverka ett stort antal aktörer, både leverantörer av tjänster för elektronisk identifiering och för digital post och offentliga aktörer som får, eller ska, använda tjänster inom de auktorisationssystem som inrättas. Även enskilda kan komma att påverkas. Det finns därför ett behov av information och kommunikation.

Myndigheten för digital förvaltning har enligt 3 § första stycket andra punkten förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning i uppgift att främja användningen av elektronisk identifiering och underskrift. Enligt 4 § första stycket första punkten

samma förordning har myndigheten även i uppgift att främja användningen av den myndighetsgemensamma infrastrukturen för säker digital post.

Ett viktigt led i det främjande arbetet är att kommunicera om de möjligheter som erbjuds. Myndigheten för digital förvaltning bör därför ges i uppdrag att ta fram information om de nya reglerna. Sådan information bör utformas för att främja anslutning till och användningen av tjänster inom de auktorisationssystem som inrättas.

## 18 Ändring i lagen om tillgänglighet till digital offentlig service

**Förslag:** Ett meddelande till en offentlig aktör om att dess digitala service inte uppfyller tillgänglighetskraven i lagen om tillgänglighet till digital offentlig service ska besvaras så snart som möjligt.

**Skälen för förslaget:** Enligt 13 § lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service ska en offentlig aktör tillhandahålla en tillgänglighetsredogörelse för sådan digital service som omfattas av 10 § i lagen. Redogörelsen ska innehålla en funktion som gör det möjligt för en enskild person att meddela den berörda aktören att dess digitala service inte uppfyller tillgänglighetskraven eller att framställa en begäran om tillgängliggörande av digital service. En begäran om tillgängliggörande av digital service ska enligt 15 § tillgodoses utan onödigt dröjsmål om den är berättigad och rimlig och har inkommit genom den funktion som avses i 13 § andra stycket. För meddelanden om att den digitala servicen inte uppfyller tillgänglighetskraven saknas det krav på hantering inom viss tid.

Enligt artikel 7.1 sista meningen i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer ska medlemsstaterna säkerställa att offentliga myndigheter på ett tillfredsställande sätt besvarar detta meddelande eller denna begäran inom en rimlig tidsperiod.

De myndigheter som omfattas av förvaltningslagen (2017:900) ska enligt 6 § andra stycket i lagen ge enskilda sådan hjälp att de kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Kraven i direktivet och lagen om tillgänglighet till digital offentlig service riktar sig även till aktörer som inte faller under förvaltningslagens tillämpningsområde. För att komplettera genomförandet av direktivets krav på att meddelanden ska besvaras inom en rimlig tidsperiod oavsett vilken offentlig aktör som har tagit emot meddelandet bör det i lagen om tillgänglighet till digital offentlig service anges att ett meddelande om att den digitala servicen inte uppfyller tillgänglighetskraven ska besvaras så snart som möjligt.

## 19 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2022.

Lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering ska samtidigt upphöra att gälla. Den upphävda lagen ska dock fortsätta att gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet. Bestämmelserna om rättelse och skadestånd i den lagen ska även fortsätta att gälla för en upphandlande myndighets handlande före ikraftträdandet.

**Bedömning:** Kravet på användning av tjänster för elektronisk identifiering inom auktorisationssystem bör träda i kraft den 1 januari 2023.

**Skälen för förslaget och bedömningen:** Med hänsyn till den tid som behövs för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör samtliga författningsändringar tidigast träda i kraft den 1 januari 2022. Samtidigt bör lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering upphöra att gälla. Då upphör även inrättade valfrihetssystem att gälla. De kontrakt om valfrihetssystem som ingåtts inom ramen för lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering fortsätter dock att gälla enligt de villkor som avtalats även efter det att lagen har upphört att gälla.

För förvaltningsrättsliga bestämmelser är huvudprincipen att de bestämmelser som gäller vid tidpunkten för avgörande av ett mål eller ärende ska ligga till grund för prövningen. Principen är emellertid inte undantagslös, bl.a. måste EU-rättslig praxis och förbudet mot retroaktiv tillämpning i 2 kap. 10 § regeringsformen beaktas. Undantag kan vidare följa av övergångsbestämmelser eller av uttalanden i förarbeten till lagstiftningen. För civilrättslig lagstiftning är utgångspunkten däremot att den inte tillämpas på rättshandlingar som har utförts innan lagstiftningen trätt i kraft (jämför rättsfallet RÅ 1996 ref. 57 med hänvisning till RÅ 1988 ref. 132). När det gäller skadestandsbestämmelser följer det av allmänna rättsgrundsatser att nya bestämmelser blir tillämpliga i fråga om skadestånd till följd av skadefall som inträffar efter ikraftträdandet och att det inte behöver regleras i särskilda övergångsbestämmelser (se prop. 1972:5 s. 593). Det gäller alltså även utan något särskilt förordnande om saken.

Den som har ansökt om att ingå ett kontrakt om leverans av tjänster inom ett valfrihetssystem före ikraftträdandet bör få sin ansökan prövad enligt lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Därmed får leverantören möjlighet att teckna kontrakt enligt villkoren för då gällande valfrihetssystem och erbjuda sina tjänster till enskilda på samma sätt som leverantörer som har gällande kontrakt vid ikraftträdandet. Detta kräver att övergångsbestämmelser av sådan innebörd införs.

Det finns alltså skäl att införa övergångsbestämmelser för fortsatt giltighet av lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. En rimlig ordning bör vara att i en övergångsbestämmelse ange att den upphävda lagen fortfarande ska gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet. För att undvika rättsförlust för en leverantör som inte har hunnit inleda ett ärende om rättelse eller ett mål om skadestånd med anledning av en upphandlande myndighets agerande före

ikraftträdandet, bör bestämmelserna om rättelse och skadestånd i 16–19 §§ ges fortsatt giltighet för en upphandlande myndighets handlande före ikraftträdandet. Det bör införas en särskild övergångsbestämmelse om detta.

När det gäller bestämmelserna om krav på användning av tjänster för elektronisk identifiering inom auktorisationssystemen (se avsnitt 16.2) bör det finnas en rimlig tidsfrist från det att den nya lagen börjar gälla tills de träder i kraft. På så sätt får den tillhandahållande myndigheten tid att inrätta nya auktorisationssystem och säkerställa att leverantörerna har möjlighet att genomgå godkännandeprocessen och ansluta sig. Det är svårt att förutse exakt hur lång tid som kommer att krävas. Med hänsyn till att den tillhandahållande myndigheten har möjlighet att bevilja undantag från kravet på användning av tjänster bör dock tolv månader vara tillräcklig tid. Kravet på användning av tjänster för elektronisk identifiering i auktorisationssystemen bör därför gälla från den 1 januari 2023.

## 20 Konsekvenser

**Bedömning:** Förslagen bedöms kunna leda till en ökad konkurrens på marknaden för tjänster för elektronisk identifiering och för digital post samt en ökad tillgänglighet till statliga myndigheters digitala tjänster för enskilda. Förslagen påverkar i första hand den tillhandahållande myndigheten, de offentliga aktörer som använder tjänsterna inom auktorisationssystem samt leverantörer av brevlådetjänster och tjänster för elektronisk identifiering. Även enskilda påverkas i sin roll som mottagare av meddelanden från den offentliga sektorn och användare av e-legitimation.

Kravet att en offentlig aktör utan onödigt dröjsmål ska besvara ett meddelande om att dess digitala service inte uppfyller tillgänglighetskraven bedöms leda till något ökad administration för offentliga aktörer, men även bättre service för enskilda personer.

De ekonomiska konsekvenserna av förslagen för statliga myndigheter, kommuner och regioner samt övriga offentliga aktörer bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar, utan behov av särskild finansiering. De ekonomiska konsekvenserna för den tillhandahållande myndigheten bedöms kunna hanteras genom den möjlighet till avgiftsuttag som ges genom förslaget.

### Skälen för bedömningen

*Förslaget om att den tillhandahållande myndigheten ska inrätta auktorisationssystem*

Förslaget att det ska vara den tillhandahållande myndigheten som inrättar auktorisationssystem i stället för att varje upphandlande myndighet inrättar valfrihetssystem innebär att den tillhandahållande myndigheten, Myndigheten för digital förvaltning, får viss ökad administration. Det beror främst på att ersättningen till godkända leverantörer kommer att administreras av myndigheten, till skillnad från den ordning som har gällt

hittills. Vidare kommer myndigheten att behöva administrera avgiftsuttag från de offentliga aktörer som använder tjänster inom de inrättade auktorisationssystemen. Till dess att de avtal som har tecknats inom valfrihetssystemen har löpt ut kommer myndigheten även att behöva administrera valfrihetssystem och auktorisationssystem parallellt. Den ökade administrationen kan komma att medföra ett behov av viss resursförstärkning. De ökade kostnaderna bedöms kunna hanteras genom de avgifter som tas ut från de offentliga aktörer som använder tjänsterna. När det gäller tjänster för elektronisk identifiering bedömer Myndigheten för digital förvaltning att påslaget för myndighetens administration kommer att uppgå till ca 3 öre per transaktion.

För leverantörer blir det enklare att hantera ersättningen för de levererade tjänsterna, då de inte längre behöver fakturera samtliga upphandlande myndigheter.

För kommuner och regioner som använder sig av dagens valfrihetssystem innebär förslagen ingen förändring i praktiken. Användningen av valfrihetssystem sker genom att den upphandlande myndigheten eller enheten tecknar avtal med Myndigheten för digital förvaltning och ansluter sig till systemet på samma sätt som anslutning till auktorisationssystem kommer att kräva att kommunen eller regionen ingår avtal med Myndigheten för digital förvaltning. Det är redan idag Myndigheten för digital förvaltning som ansvarar för kravställningen mot leverantörer och hanterar valfrihetssystemen. För offentliga aktörer innebär den ändrade modellen en viss förenkling, då de inte längre behöver betala ersättning till ett flertal olika leverantörer utan endast till den tillhandahållande myndigheten.

#### *Förslaget om att offentliga aktörer får använda tjänsterna*

I och med att offentliga aktörer får använda tjänsterna inom auktorisationssystemen utvidgas kretsen av användare i förhållande till det som gäller enligt lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Utvidgningen bedöms leda till något ökad administration för den tillhandahållande myndigheten. Samtidigt bedöms förslaget leda till bättre förutsättningar för privata utförare av offentligt finansierade uppgifter att utföra dessa på lika villkor. Förslaget bedöms även leda till förenklingar för enskilda, då samma utbud av e-legitimationer kan användas oavsett om legitimeringen sker mot en myndighet eller en offentligt finansierad privat utförare.

#### *Förslaget om auktorisationssystem i fråga om tjänster för digital post*

Myndigheten för digital förvaltning ska inrätta auktorisationssystem och tillhandahåller även den digitala brevlådan Min myndighetspost. Under en övergångsperiod kommer myndigheten att behöva hantera parallella ordningar för tjänster för digital post.

Förslagen i denna promemoria möjliggör en ersättning till leverantörer av brevlådetjänster. År 2019 var 124 statliga myndigheter, kommuner och regioner anslutna till infrastrukturen för digital post Mina meddelanden. Förslaget att dessa organ ska betala avgifter för användningen av tjänsterna inom auktorisationssystemet bedöms inledningsvis kunna leda till högre kostnader.

Nivån på dessa kostnader är helt avhängig den eventuella ersättning till leverantörer av brevlådetjänster och det avgiftsuttag som Myndigheten för digital förvaltning beslutar om. Myndigheten har tagit fram ett beräkningsunderlag för avgifts- och ersättningsmodellen för digital post, med en volymbaserad avgift per meddelande. Modellen innebär att ju fler meddelanden de offentliga aktörerna skickar sammantaget, desto lägre blir avgiften per meddelande. Avgiften baseras på föregående års volymer. Under 2019 skickades ca 42 miljoner meddelanden till ca 3,7 miljoner anslutna mottagare. Beräkningsmodellen skulle därmed innebära en avgift för de 124 statliga myndigheterna, kommunerna och regionerna på 90 öre per meddelande, vilket motsvarar totalt ca 38 miljoner kronor. Det skulle innebära en genomsnittlig kostnadsökning på ca 300 000 kronor per avsändare. Ökade incitament för brevlådeoperatörer att ansöka om godkännande inom auktorisationssystem bedöms i förlängningen kunna leda till att fler privatpersoner och företag informeras om möjligheten att ta emot post från offentliga aktörer i en säker digital brevlåda. Det kan sannolikt medföra att fler väljer att ansluta som mottagare, vilket resulterar i ökad nytta för de statliga myndigheter, kommuner och regioner som redan i dag är avsändare av digital post. Med ökade volymer kommer avgiften per meddelande att sjunka.

För myndigheter, kommuner och regioner som ännu inte använt sig av möjligheten att skicka digital post genom infrastrukturen Mina meddelanden samt för övriga offentliga aktörer medför förslaget om auktorisationssystem för digital post att kostnaden för avgifter för de tjänster som tillhandahålls inom auktorisationssystemet måste beaktas vid en övergång till digital post. Sammantaget bedöms dock användningen av digital post möjliggöra betydande besparingar för sådana aktörer jämfört med kostnaderna för att skicka försändelser i pappersform.

Det är frivilligt att använda tjänster för digital post inom auktorisationssystem. Införandet av lagen i denna del medför därför inga direkta konsekvenser för statliga myndigheter, kommuner och regioner samt andra offentliga aktörer.

Jämfört med en situation då upphandling sker av endast en leverantör undviks effektivitetsförluster. Inrättandet av auktorisationssystem för tjänster för digital post kan komma att medföra en ökning av antalet användare av brevlådetjänster, vilket i sin tur leder till besparingar för myndigheter, kommuner och regioner. Sammantaget kan inrättande av auktorisationssystem väntas leda till besparingar jämfört med att upphandla tjänsten enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Det finns för närvarande ett fåtal leverantörer av brevlådetjänster för digital post. De brevlådetjänster de tillhandahåller är Digimail, Eboks, Kivra och Min myndighetspost. I ett auktorisationssystem kan alla leverantörer som är intresserade av att tillhandahålla tjänster och som uppfyller uppställda krav godkännas för deltagande. Anslutning kan ske löpande. Även nya aktörer har därför möjlighet att när som helst ansluta sig. Därigenom undviks inläsningseffekter. Samtidigt främjas konkurrensen och utvecklingen av nya lösningar. Det bör också underlätta även för mindre leverantörer att komma in och konkurrera på marknaden. Förslaget bedöms därför leda till ökad konkurrens och bättre förutsättningar för att utveckla nya tjänster för digitala brevlådor. Det bedöms även leda till ett ökat incitament för dessa aktörer att ansluta fler mottagare. Om en större

andel av de meddelanden som skickas till privatpersoner och företag kan skickas digitalt, kan detta i förlängningen leda till högre nytta för den offentliga förvaltningen.

I dag är ca tre miljoner mottagare av digital post anslutna till Mina meddelanden. Genom införandet av en ersättningsmodell för de privata brevlådeleverantörerna kan konkurrensen och förutsättningarna för att utveckla nya tjänster för digitala brevlådor förbättras. Även incitamenten för leverantörerna att marknadsföra sina tjänster ökar. Sammantaget bedöms detta kunna leda till att fler ansluter sig som mottagare av digital post. Inrättandet av auktorisationssystem innebär att det även fortsättningsvis finns möjlighet att utveckla tjänster för digital post som når ut till en så stor del av befolkningen som möjligt.

### *Förslaget om krav på att statliga myndigheter ska använda tjänster för elektronisk identifiering som tillhandahålls inom auktorisationssystem*

Den tillhandahållande myndigheten kommer främst att få ökad administration för framtagande av nödvändiga föreskrifter och för att hantera de statliga myndigheter som i samband med kravets ikraftträdande kommer att antingen ansluta sig till auktorisationssystem eller ansöka om anstånd från kravet. Under en inledande period kommer även behovet av tydlig kommunikation om kravet att medföra ökade kostnader. Till följd av befintliga avtal kan en övergång till auktorisationssystem ta olika lång tid för olika aktörer. Under denna tidsperiod krävs rådgivande och stödjande insatser. Insatserna kan vara riktade till statliga myndigheter och till leverantörer som i sin tur kan behöva stödja myndigheterna i övergången. Myndigheten för digital förvaltning kan behöva anställa ytterligare personal för att hantera den ökade administrationen och behovet av kommunikationsinsatser. Dessa kostnader bör finansieras genom avgiftsuttag.

För de statliga myndigheter som är i behov av tjänster för elektronisk identifiering och därför omfattas av kravet på att använda sådana tjänster som tillhandahålls inom auktorisationssystemen kan kravet medföra administrativa kostnader och kostnader för teknisk anslutning. De administrativa kostnaderna bedöms inte vara särskilt betungande i jämförelse med andra former för anskaffning eller med det fall något krav på användning inte hade funnits. Vid all form av anskaffning av tjänster för elektronisk identifiering krävs ett förberedande arbete för att förstå vilka krav som bör ställas och hur de olika lösningarna på bästa sätt fungerar med den egna verksamheten. I och med att auktorisationssystem pekas ut som det sätt som statliga myndigheter ska anskaffa tjänster för elektronisk identifiering på, minskar behovet att lägga resurser på att upphandla sådana tjänster. De administrativa kostnaderna kan dock förväntas öka tillfälligt om få eller inga informationsinsatser om auktorisationssystemet genomförs i samband med att kravet införs. Statliga myndigheter skulle i så fall tvingas använda resurser på att förstå hur den nya anskaffningsformen och de tjänster som tillhandahålls inom ramen för denna skiljer sig mot myndigheternas nuvarande lösning.

Kostnaderna för teknisk anslutning hänförliga till användningen av de tjänster som tillhandahålls inom nuvarande valfrihetssystem varierar mellan statliga myndigheter och beror på deras befintliga lösning. Det bedöms att drygt hälften av de offentliga aktörerna endast har stöd för en

e-legitimationstyp i dag. Dessa myndigheter behöver möjliggöra inloggning med fler e-legitimationer, under förutsättning att de nya auktorisationssystemen har ungefär samma leverantörssammansättning och krav som nuvarande valfrihetssystem. Vidare bedöms att de myndigheter som tar emot en e-legitimation i dag får en startkostnad på ca 25 000 kronor, de som tar emot två e-legitimationer får en startkostnad på ca 10 000 kronor och de som redan i dag erbjuder stöd för tre eller fler e-legitimationstyper inte kommer att öka sina startkostnader. Den fasta månadskostnaden antas öka med fem procent per verksamhet till följd av att tjänsteleverantörer administrerar fler typer av e-legitimationer samt, teoretiskt sett, fler transaktioner. En stor del av de myndigheter som behöver göra tekniska anpassningar av sina system för att kunna ta emot nya leverantörer av tjänster för elektronisk identifiering kommer ändå att behöva göra motsvarande anpassningar för att kunna ta emot utländska e-legitimationer, vilket är en skyldighet enligt EU:s förordning om elektronisk identifiering. Sammantaget bedöms därför kostnaderna för teknisk anpassning bli marginella, under förutsättning att den tekniska kravställningen för nya e-legitimationsutfärdare hålls snarlik den kravställning som görs för anslutning till förbindelsepunkterna för gränsöverskridande elektronisk identifiering.

För att uppnå att fler offentliga aktörer ansluter till auktorisationssystem krävs betydande insatser för att öka kunskapen om auktorisationssystem hos offentliga aktörer och tjänsteleverantörerna. Nuvarande valfrihetssystemets uppbyggnad och funktion är svåra att ta till sig för de aktörer som ska verka i systemet. Att det finns tillgång till bra information om auktorisationssystem och att kravet på användning av tjänsterna är tydligt blir viktigt för att minska konsekvenserna som kravet medför för de berörda statliga myndigheterna. Myndigheten för digital förvaltning har en viktig uppgift att på ett pedagogiskt och lättbegripligt sätt informera om auktorisationssystemets funktion och fördelar.

Då förslaget enbart omfattar statliga myndigheter bedöms det inte få några ekonomiska konsekvenser för kommuner eller regioner. Förslaget bedöms inte heller ha någon påverkan på det kommunala självstyret.

I huvudsak berör förslaget två typer av företag: leverantörer av tjänster för elektronisk identifiering och leverantörer av integrationstjänster som stöder offentliga aktörer med integration av tjänster för elektronisk identifiering i deras egna verksamhetssystem. Även företagare som använder e-legitimation för identifiering mot offentliga digitala tjänster påverkas av kravet genom att de – på samma sätt som privatpersoner – får en ökad enhetlighet i den offentliga förvaltningens hantering av e-legitimationer och en ökad frihet i valet av e-legitimation.

Sammantaget finns det ca 20 leverantörer som erbjuder olika former av tjänster för elektronisk identifiering och integrationstjänster på den svenska marknaden. Ett fåtal tjänsteleverantörer har dock betydande delar av marknaden. Dessa leverantörer är av varierande storlek. Vissa företag ingår i större it-koncerner, men det finns ett fåtal mikroföretag som också verkar på marknaden. Förslaget påverkar ca 5–7 leverantörer av tjänster för elektronisk identifiering. Kravet på användning av tjänster för elektronisk identifiering inom auktorisationssystem skapar förutsättningar för en stärkt konkurrens på marknaden och kan sänka trösklarna för att fler leverantörer etablerar sig. Detta beror främst på att samtliga statliga

myndigheter måste acceptera alla de leverantörer som godkänts inom auktorisationssystemen, till skillnad från dagens situation där flera myndigheter nöjer sig med att enbart ha avtal med de största leverantörerna av tjänster för elektronisk identifiering.

Kravet innebär att samtliga e-legitimationer från leverantörer av tjänster för elektronisk identifiering som ansluter till auktorisationssystemet kommer att kunna användas av enskilda som använder statliga myndigheters tjänster. Kravet medför också att marknaden för de statliga myndigheterna – som står för ca 70 procent av totalvolymen inom den offentliga förvaltningen – kommer att finnas samlad på ett och samma ställe. I och med detta kan leverantörerna undvika kostnader för att göra affärsuppgörelser med olika myndigheter och leverantörer av integrations-tjänster. Leverantörerna får också en ökad tydlighet rörande de villkor som gäller för att leverera funktioner för elektronisk identifiering till de offentliga aktörerna. Kravet innebär därför en förenkling för leverantörerna av tjänster för elektronisk identifiering.

Leverantörer som i dag erbjuder tjänster där anvisnings-, integrations- och e-legitimationstjänst är integrerade kommer att behöva anpassa sina tjänster något men det bedöms fortfarande vara möjligt att leverera sammansatta integrationstjänster. Bedömningen är därför att denna anpassning inte kommer att ha någon reell inverkan på deras verksamhet. Konkurrensförhållandena för leverantörer av integrationstjänster bedöms inte påverkas i någon större utsträckning.

Privatpersoner kommer att få ett större utbud av leverantörer av tjänster för elektronisk identifiering. Detta bör medföra en ökad tillgänglighet till offentliga aktörers tjänster och en stärkt möjlighet för privatpersoner att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Det bedöms vidare leda till fördelar för enskilda att samma urval av e-legitimationer kommer att erbjudas av samtliga statliga myndigheter. Detta bedöms i förlängningen även få positiva konsekvenser för enhetligheten inom den offentliga förvaltningen som helhet. Om en enskild väljer att skaffa en e-legitimation från en leverantör som ingår i ett auktorisationssystem, kan den enskilde lita på att e-legitimationen går att använda i samtliga statliga e-tjänster som tillämpar samma tillitsnivå, något som inte har varit möjligt hittills.

Kravet på statliga myndigheters användning av tjänster för elektronisk identifiering inom auktorisationssystemet kan på sikt stärka tillgängligheten i olika delar av landet genom att offentlig service erbjuds digitalt och därmed når flera enskilda. Tillgängligheten kan särskilt stärkas för personer som i dag inte har möjlighet att använda vissa digitala tjänster eftersom de inte har möjlighet att skaffa någon av de e-legitimationer som för närvarande accepteras. Det kan exempelvis vara fallet om de saknar bankkonto eller tillhandahållaren inte har stöd för den tekniska utrustning som den enskilde vill använda. Genom de sänkta trösklarna för inträde på marknaden skapas bättre förutsättningar för leverantörer av tjänster för elektronisk identifiering som mer specifikt tar sikte på särskilda användargrupperns behov.

*Övriga konsekvenser av förslaget till ny lag om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post*

Möjligheten att inrätta auktorisationssystem för digital post bedöms inte leda till någon större tillströmning av ärenden för tillsynsmyndigheten. På e-legitimationsområdet innebär förslagen i denna promemoria en förenkling av tillsynen, eftersom enbart den tillhandahållande myndigheten kommer att inrätta auktorisationssystem. Kostnaden för tillsynen beräknas därför bli låg och kunna hanteras inom befintlig ekonomisk ram.

Den nya lagen innehåller bestämmelser om rättelse och skadestånd. Särskilt med hänsyn till att antalet leverantörer är begränsat och till att lagen medger löpande anslutning av leverantörer väntas sådana bestämmelser få så begränsad tillämpning att någon ytterligare måltillströmning av betydelse för domstolarna inte är att vänta.

Förslagen får i övrigt inte någon påverkan på brottsligheten eller på jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslagen medför inte några samhällsekonomiska, sociala eller miljömässiga konsekvenser.

*Förslaget om ändring i lagen om tillgänglighet till digital offentlig service*

Förslaget påverkar de offentliga aktörer som inte omfattas av förvaltningslagen. Kravet på att ett meddelande från en enskild person om att aktörens digitala service inte uppfyller tillgänglighetskraven ska besvaras så snart som möjligt bedöms leda till något ökad administration för dessa aktörer. Aktörerna är dock redan skyldiga att tillhandahålla en tillgänglighetsredogörelse med en funktion som gör det möjligt för en enskild person att meddela aktören att dess digitala service inte uppfyller tillgänglighetskraven. De har även en skyldighet att möjliggöra för enskilda att framställa en begäran om tillgängliggörande av digital service. Den ökade administrationen bedöms därför vara försumbar.

Förslaget bedöms leda till ökad service för enskilda personer och bättre tillgång till den digitala service som tillhandahålls av offentliga aktörer.

## 21 Författningskommentar

### 21.1 Förslaget till lag om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post

#### Lagens tillämpningsområde

**1 §** Denna lag tillämpas på auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post.

Paragrafen reglerar lagens tillämpningsområde. Den motsvarar delvis 1 § lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (se prop. 2012/13:123 s. 65 f.). Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Vad som avses med auktorisationssystem, elektronisk identifiering och digital post anges i 2 och 3 §§, se författningskommentarerna till de paragraferna. Anskaffning genom auktorisationssystem är ett alternativ till upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Om en tjänst inte anskaffas genom det förfarande som anges i lagen, gäller i stället lagen om offentlig upphandling.

#### Ordförklaringar

**2 §** Med ett auktorisationssystem avses ett system där

1. den myndighet som tillhandahåller systemet (den tillhandahållande myndigheten) godkänner leverantörer av tjänster för elektronisk identifiering av enskilda eller för digital post och ingår avtal om sådana tjänster med leverantörerna,

2. enskilda har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsterna för deras räkning, och

3. offentliga aktörer använder tjänsterna i sin verksamhet enligt avtal med den tillhandahållande myndigheten.

I paragrafen anges vad som avses med auktorisationssystem och tillhandahållande myndighet. Den motsvarar delvis 2 § första stycket lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (se prop. 2012/13:123 s. 66). Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Enligt *första punkten* godkänner den myndighet som tillhandahåller auktorisationssystem (den tillhandahållande myndigheten) leverantörer av tjänster för elektronisk identifiering av enskilda och för digital post och ingår avtal om sådana tjänster med leverantörerna. Myndighetens godkännande och avtalsingående med leverantörerna regleras i 12–16 §§. Sedan myndigheten och leverantören har tecknat avtal om leverans av tjänster i ett visst auktorisationssystem ingår leverantörerna i auktorisationssystemet.

Enligt *andra punkten* har enskilda rätt att välja bland de leverantörer av tjänster för elektronisk identifiering och för digital post som ingår i de olika auktorisationssystemen. Enskilda kan alltså välja bland leverantörer av elektronisk identifiering som de kan använda för att legitimera sig i

offentliga aktörers digitala tjänster. De kan också välja leverantör av elektroniska brevlåda där de kan ta emot säker digital post.

Enligt *tredje punkten* innebär auktorisationssystem också att offentliga aktörer använder tjänsterna i sin verksamhet enligt avtal med den tillhandahållande myndigheten. Det innebär att offentliga aktörer kan använda sig av elektronisk identifiering av enskilda för bl.a. legitimering i digitala tjänster. I fråga om digital post innebär punkten att den offentliga aktören kan skicka digital post till enskilda. För en definition av offentlig aktör, se 4 §.

**3 §** Med elektronisk identifiering avses detsamma som i artikel 3.1 i 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, i den ursprungliga lydelsen.

Med digital post avses elektroniska försändelser som skickas från en offentlig aktör till en enskild genom den myndighetsgemensamma infrastruktur för säkra elektroniska försändelser som tillhandahålls av den myndighet som regeringen bestämmer.

I paragrafen definieras elektronisk identifiering och digital post. Den saknar motsvarighet i lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Övervägandena finns i avsnitt 5.1 och 5.2.

Av hänvisningen i *första stycket* följer att med elektronisk identifiering avses en process inom vilken personidentifieringsuppgifter i elektronisk form, som unikt avser en fysisk eller juridisk person eller en fysisk person som företräder en juridisk person, används. I likhet med lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering gäller denna lag tjänster för identifiering av enskilda i myndigheters digitala tjänster, t.ex. för inloggning i en digital tjänst, för att styrka en viss behörighet i en sådan tjänst eller för att lämna eller skriva under uppgifter elektroniskt. Med digitala tjänster avses sådana tjänster som en aktör tillhandahåller på elektronisk väg, t.ex. självbetjäningstjänster via internet, och som gör det möjligt för användare att hantera sina ärenden hos aktören på elektronisk väg (jfr prop. 2012/13:123 s. 65 f.).

Digital post utgörs enligt *andra stycket* av elektroniska försändelser som offentliga aktörer skickar till enskilda genom den myndighetsgemensamma infrastruktur som tillhandahålls av den myndighet som regeringen bestämmer. Försändelsen skickas genom den infrastruktur för säkra försändelser som Myndigheten för digital förvaltning tillhandahåller. Det är därmed inte fråga om vanliga e-postmeddelanden som skickas från en e-postadress till en annan. För att det ska vara fråga om digital post enligt denna lag måste den avsändande offentliga aktören, den enskilde och brevlådeoperatören vara anslutna till den infrastruktur som myndigheten tillhandahåller. Denna regleras för närvarande i förordningen (2018:357) om myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser.

**4 §** 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 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 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 motsvarande 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.

Paragrafen redogör för de rättssubjekt som anses vara offentliga aktörer. Den saknar motsvarighet i lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Motsvarande bestämmelser finns i 4 och 5 §§ lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Paragrafen är avsedd att ha samma innebörd som nämnda bestämmelser i den lagen, se prop. 2017/18:299 s. 30 f. och 86 f.

### **Tillhandahållande av auktorisationssystem**

**5 §** Den tillhandahållande myndigheten ska vid sin hantering av ett auktorisationssystem behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Myndigheten ska då iaktta principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

I paragrafen anges de grundläggande principer som gäller vid den tillhandahållande myndighetens hantering av ett auktorisationssystem. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Paragrafen motsvarar 3 § lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (se prop. 2012/13:123 s. 66 f.).

**6 §** När den tillhandahållande myndigheten inrättar eller förändrar ett auktorisationssystem ska myndigheten annonsera det på en webbplats. Annonsering ska ske löpande.

Vid annonseringen ska följande anges:

1. de krav och villkor som ska gälla inom auktorisationssystemet,
2. de krav som en leverantör ska uppfylla för att bli godkänd,
3. på vilket sätt en ansökan ska lämnas in, och
4. inom vilken tid den tillhandahållande myndigheten kommer att besluta om godkännande.

Paragrafen behandlar annonsering av auktorisationssystem. Den motsvarar delvis 4 § lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (jfr prop. 2012/13:123 s. 67 f.). Övervägandena finns i avsnitt 14.

*Första stycket* motsvarar i sak 4 § första stycket lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Den tillhandahållande myndigheten ska annonsera på en webbplats när ett auktorisationssystem införs och vid förändringar i ett befintligt system, t.ex. om villkoren för ett auktorisationssystem ändras. Bestämmelsen hindrar inte att annonsering även sker i andra medier eller på flera webbplatser, t.ex. Upphandlingsmyndighetens webbplats Valfrihetswebben. Att annonsering ska ske löpande innebär att den ska ske tills vidare så länge som auktorisationssystemet är gällande och utan en särskild tidsfrist för ansökan.

I *andra stycket* redogörs för de uppgifter som måste annonseras.

Enligt *andra stycket 1* ska vid annonsering anges de krav och villkor som ska gälla inom ett auktorisationssystem. Punkten motsvarar delvis 4 § andra stycket och 6 § lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (jfr prop. 2012/13:123 s. 67 f.). Samtliga krav och villkor som gäller inom ett auktorisationssystem ska anges. Bestämmelsen tar bl.a. sikte på de krav och villkor som hittills angetts i upphandlingsdokument. Det rör sig bl.a. om en beskrivning av den tjänst som ska tillhandahållas, de villkor som ska gälla samt hur uppdraget ska fullgöras under avtalstiden, inklusive sådana särskilda villkor för hur ett avtal ska fullgöras som får ställas med stöd av 8 §. De krav och villkor som ställs måste, i likhet med det som har gällt hittills, vara förenliga med de krav och principer som anges i 5 §.

Enligt *andra stycket 2* ska de krav som en leverantör ska uppfylla för att bli godkänd anges. Punkten saknar motsvarighet i lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Det kan avse krav om exempelvis behörighet att utöva yrkesverksamhet, ekonomisk och finansiell ställning eller teknisk och yrkesmässig kapacitet. Här aktualiseras också de omständigheter som kan medföra att en leverantör inte godkänns och som räknas upp i 12 § andra stycket.

Enligt *andra stycket 3* ska det anges hur en ansökan ska lämnas in. Punkten motsvarar 7 § andra stycket lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (jfr prop. 2012/13:123 s. 68 f.).

Enligt *andra stycket 4* måste även en uppgift om inom vilken tid den tillhandahållande myndigheten kommer att besluta om godkännande anges. Bestämmelsen motsvarar 7 § andra stycket lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (jfr prop. 2012/13:123 s. 68 f.).

**7 §** Den tillhandahållande myndigheten ska på samma webbplats som den har annonserat enligt 6 § tillgängliggöra information om alla leverantörer som myndigheten har ingått avtal med inom ramen för ett auktorisationssystem. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

Paragrafen reglerar den tillhandahållande myndighetens skyldighet att informera om de leverantörer som ingår i auktorisationssystemen. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Paragrafen motsvarar 15 § lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (jfr prop. 2012/13:123 s. 72).

**8 §** Vid tillhandahållande av auktorisationssystem får den tillhandahållande myndigheten ställa särskilda villkor för hur ett avtal ska fullgöras.

Paragrafen möjliggör särskilda villkor för fullgörande av avtal. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Paragrafen motsvarar 6 § lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (jfr prop. 2012/13:123 s. 68).

### **Ansökan om godkännande**

**9 §** Sedan ett auktorisationssystem har inrättats får en leverantör när som helst ansöka om att få anslutas till systemet.

Paragrafen innehåller, tillsammans med de närmast följande paragraferna, bestämmelser om ansökan om att få ingå i ett auktorisationssystem. Övervägandena finns i avsnitt 14.

Paragrafen motsvarar delvis 4 § lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (jfr prop. 2012/13:123 s. 67 f.). En leverantör kan när som helst, efter eget önskemål, ansöka om att få ingå i pågående auktorisationssystem och få sin ansökan prövad av den tillhandahållande myndigheten.

**10 §** Flera leverantörer får lämna en ansökan tillsammans. Den tillhandahållande myndigheten får inte ställa upp villkor om att en sådan grupp ska ha en bestämd juridisk form för att få lämna en ansökan. Den tillhandahållande myndigheten får dock begära att en grupp ska ha en viss juridisk form när ett avtal enligt 16 § ingås, om det behövs för att avtalet ska kunna fullgöras på ett godtagbart sätt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om leverantörers medverkan i grupp. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Paragrafen motsvarar 8 § lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (jfr prop. 2012/13:123 s. 69).

**11 §** En leverantör får vid behov åberopa andra företags ekonomiska, tekniska eller yrkesmässiga kapacitet i ansökan. Leverantören ska genom att tillhandahålla ett skriftligt åtagande från sådana företag eller på något annat sätt kunna visa att leverantören kommer att förfoga över nödvändiga resurser för att fullgöra avtalet.

Paragrafen reglerar möjligheten att åberopa andra företags kapacitet. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Paragrafen motsvarar 9 § lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (jfr prop. 2012/13:123 s. 69). Att benämning-  
en leverantör används innebär inte någon skillnad i sak.

### **Godkännande av leverantörer och ingående av avtal**

**12 §** Den tillhandahållande myndigheten ska godkänna alla leverantörer som uppfyller de krav för godkännande i ett auktorisationssystem som har annonserats enligt 6 §.

Myndigheten får dock besluta att inte godkänna en leverantör som

1. är i konkurs eller likvidation, är under tvångsförvaltning eller är föremål för ackord eller tills vidare har inställt sina betalningar eller är underkastad näringsförbud,

2. är föremål för ansökan om konkurs, tvångslikvidation, ackord eller annat liknande förfarande,

3. genom lagakraftvunnen dom är dömd för brott som avser yrkesutövningen,

4. kan visas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen,

5. inte har fullgjort sina skyldigheter i fråga om socialförsäkringsavgifter eller skatt i hemlandet eller en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller

6. i något väsentligt hänseende har låtit bli att lämna upplysningar eller har lämnat felaktiga upplysningar som har begärts med stöd av 13 §.

Om leverantören är en juridisk person får den tillhandahållande myndigheten besluta att inte godkänna leverantören om en företrädare för den juridiska personen har dömts för ett sådant brott som avses i andra stycket 3 eller har gjort sig skyldig till ett sådant fel som avses i andra stycket 4.

Paragrafen innehåller bestämmelser om godkännande av leverantörer. Den motsvarar 10 och 12 §§ lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

*Första stycket* motsvarar 12 § lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (jfr prop. 2012/13:123 s. 71).

Enligt *andra och tredje styckena* kan de omständigheter som kunde ligga till grund för uteslutning av sökande enligt 10 § lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering i stället utgöra grund för beslut att inte godkänna en leverantör (jfr prop. 2012/13:123 s. 69 f.).

Listan anger de omständigheter som kan ligga till grund för att inte godkänna en leverantör trots att den uppfyller de annonserade kraven för godkännande i ett auktorisationssystem. Den är uttömmande. Att benämningen leverantör används innebär inte någon skillnad i sak i förhållande till nämnda paragraf i lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

**13 §** Den tillhandahållande myndigheten får begära att leverantören visar att det saknas anledning att inte godkänna denne enligt 12 § andra stycket 1, 2 eller 5.

Den tillhandahållande myndigheten ska som bevis för att det saknas anledning att inte godkänna en leverantör godta ett utdrag ur ett officiellt register eller någon annan likvärdig handling när det gäller ett förhållande som avses i 12 § andra stycket 1 eller 2 och ett intyg från en behörig myndighet när det gäller ett förhållande som avses i 12 § andra stycket 5. Om en leverantör är registrerad i en officiell förteckning över godkända tjänsteleverantörer i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, ska den tillhandahållande myndigheten utgå ifrån att leverantören inte ska nekas godkännande enligt 12 § andra stycket 1–5.

Om, i fråga om en leverantör som inte är medborgare i eller bosatt i Sverige, sådana handlingar eller intyg som avses i andra stycket inte utfärdas i leverantörens hemland eller ursprungsland, eller inte omfattar samtliga de fall som avses i 12 § andra stycket 1, 2 och 5, får de ersättas med en utsaga som har avgetts på heder och samvete eller av en liknande försäkran. En sådan leverantör får också föreläggas att visa att det inte finns grund för att neka denne godkännande med stöd av 12 § andra stycket 3 eller tredje stycket.

Paragrafen reglerar den tillhandahållande myndighetens möjlighet att få underlag för bedömningen om det finns grund att inte godkänna en leverantör enligt 13 § andra eller tredje stycket. Den motsvarar 11 § lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (jfr prop. 2012/13:123 s. 70 f.). Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Bestämmelsen i *andra stycket andra meningen* innebär endast en presumtion. Om den tillhandahållande myndigheten har tillgång till tillförlitliga uppgifter som strider mot vad som framgår av en officiell förteckning får därför dessa uppgifter läggas till grund för bedömningen av en leverantörs lämplighet (jfr prop. 2006/07:128 s. 390 f. och 403 f.).

Att benämningen leverantör används innebär inte någon skillnad i sak i förhållande till nämnda paragraf i lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

**14 §** Ett beslut att inte godkänna en leverantör ska innehålla en underrättelse om hur leverantören ansöker om rättelse. Underrättelsen ska innehålla information om vilka krav som ställs på en ansökan om rättelse i fråga om form och innehåll samt om hur och när en sådan ansökan ska lämnas in.

Paragrafen innehåller bestämmelser om underrättelse om rättelseförfarandet. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Paragrafen motsvarar delvis 13 § andra stycket andra meningen lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (jfr prop. 2012/13:123 s. 72). *Andra meningen* har delvis utformats med 33 § andra stycket tredje meningen förvaltningslagen som förebild (jfr prop. 2016/17:180 s. 323 f.). Att benämningen leverantör används innebär inte någon skillnad i sak i förhållande till nämnda paragraf i lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Även ändringen från upplysning till underrättelse är redaktionell.

**15 §** När den tillhandahållande myndigheten beslutar att avbryta inrättandet av ett auktorisationssystem ska myndigheten underrätta samtliga leverantörer som har ansökt om att ingå i auktorisationssystemet.

Paragrafen reglerar den tillhandahållande myndighetens underrättelse-skyldighet vid beslut om att avbryta inrättandet av ett auktorisations-system. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Paragrafen motsvarar 13 § tredje stycket andra meningen lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (jfr prop. 2012/13:123 s. 71 f.).

**16 §** När den tillhandahållande myndigheten har godkänt en leverantör enligt 12 § första stycket ska myndigheten så snart som möjligt ingå avtal med leverantören.

Paragrafen reglerar den tillhandahållande myndighetens skyldighet att ingå ett avtal med leverantören efter godkännande. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Paragrafen motsvarar 14 § lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (jfr prop. 2012/13:123 s. 72).

Att kontrakt ersätts med avtal innebär inte någon skillnad i sak.

### **Rättelse och skadestånd**

**17 §** En leverantör som anser att den tillhandahållande myndigheten har brutit mot denna lag får skriftligen ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol.

Endast den leverantör som inte har godkänts får ansöka om rättelse av ett beslut enligt 14 §.

Paragrafen innehåller, tillsammans med de närmast följande paragraferna, bestämmelser om rättelse och skadestånd på grund av den tillhandahållande myndighetens hantering av auktorisationssystemen. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Paragrafen motsvarar 16 § lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (jfr prop. 2012/13:123 s. 72 f.).

**18 §** Om den tillhandahållande myndigheten har brutit mot denna lag och detta har medfört att en leverantör har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att den tillhandahållande myndigheten ska vidta rättelse.

Paragrafen anger förutsättningarna för att rättelse ska komma i fråga. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Paragrafen motsvarar 17 § lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (jfr prop. 2012/13:123 s. 73 f.).

**19 §** En ansökan om rättelse ska göras hos den förvaltningsrätt i vars domkrets den tillhandahållande myndigheten har sin hemvist.

En ansökan om rättelse av ett beslut enligt 14 § ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från det att en underrättelse har lämnats enligt den paragrafen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ansökan om rättelse. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Paragrafen motsvarar 18 § lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (jfr prop. 2012/13:123 s. 74).

Att begreppet underrättelse används innebär inte någon skillnad i sak i förhållande till nämnda paragraf i lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

**20 §** Den tillhandahållande myndigheten ska ersätta en leverantörs skada som orsakats genom att myndigheten har brutit mot denna lag.

Talan om skadestånd ska väckas vid allmän domstol.

En skadeståndstalan som grundar sig på ett beslut att inte godkänna en leverantör ska väckas inom ett år från dagen för beslutet. Väcks inte talan i tid, upphör rätten till skadestånd.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skadestånd. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Paragrafen motsvarar 19 § lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (jfr prop. 2012/13:123 s. 74 f.).

*Första stycket* ändras i förhållande till den tidigare paragrafen så att den tillhandahållande myndigheten pekas ut som ersättningsskyldig i stället för en upphandlande myndighet.

**21 §** Bestämmelserna i 17–20 §§ om rättelse och skadestånd gäller inte vid brister i information enligt 7 §.

Paragrafen innebär att bristande information inte kan ligga till grund för rättelse eller skadestånd. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Paragrafen motsvarar 20 § lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (jfr prop. 2012/13:123 s. 75).

## **Tillsyn**

**22 §** Den myndighet som regeringen bestämmer (tillsynsmyndigheten) ska utöva tillsyn över att denna lag följs.

Den tillhandahållande myndigheten ska på tillsynsmyndighetens begäran tillhandahålla de upplysningar som behövs för tillsynen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Paragrafen motsvarar delvis 22 § lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (jfr prop. 2012/13:123 s. 75 f.).

I likhet med det som har gällt enligt lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering är tillsynsmyndighetens befogenheter begränsade till att inhämta upplysningar och den tillhandahållande myndigheten är skyldig att tillhandahålla de upplysningar som tillsynsmyndigheten begär för sin tillsyn. Paragrafen reglerar däremot inte på vilket sätt upplysningarna ska hämtas in. Ett lämpligt sätt för inhämtningen får bestämmas av tillsynsmyndigheten i samråd med den tillhandahållande myndigheten.

### **Avgifter**

**23 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för offentliga aktörer att betala en avgift för användningen av tjänster inom ett auktorisationssystem.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för offentliga aktörer att betala en avgift för användningen av tjänster inom auktorisationssystem. Övervägandena finns i avsnitt 11.

Paragrafen saknar motsvarighet i lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Den gör det möjligt att införa ett avgiftssystem för att finansiera eventuell ersättning till leverantörer av tjänster i auktorisationssystemen och den tillhandahållande myndighetens verksamhet.

---

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.**

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
2. Genom lagen upphävs lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.
3. Den upphävda lagen gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.
4. Bestämmelserna i 16–19 §§ om rättelse och skadestånd i den upphävda lagen gäller fortfarande för en upphandlande myndighets handlande före ikraftträdandet.

Den nya lagen träder enligt *första punkten* i kraft den 1 januari 2022.

Enligt *andra punkten* upphävs samtidigt lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Det innebär att inrättade valfrihetssystem upphör att gälla. De kontrakt som har tecknats inom ramen för inrättade valfrihetssystem fortsätter dock att gälla enligt kontraktens villkor.

Enligt *tredje punkten* ska den upphävda lagen fortsätta att gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet. Det innebär bl.a. att bestämmelserna i den upphävda lagen kommer att tillämpas för ansökningar som har kommit in före ikraftträdandet och för ärenden om rättelse

och mål om skadestånd som har inletts före ikraftträdandet. En upphandlande myndighet kan därmed efter ikraftträdandet behöva ingå avtal med en leverantör enligt villkoren för kontrakt som gällde för ett valfrihetssystem som upphört att gälla.

Genom bestämmelsen i *fyärde punkten* ges leverantörer rätt att efter ikraftträdandet ansöka om rättelse och skadestånd med anledning en upphandlande myndighets agerande vid hanteringen av valfrihetssystem.

Övervägandena finns i avsnitt 19.

## 21.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

**18 §** En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. vid åtgärder som endast avser måls beredande,
2. vid förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av en annan förvaltningsrätt,
3. vid beslut som endast avser rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende, och
4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt, är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som endast avser beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare, får utföras av någon annan som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän förvaltningsdomstol, en allmän domstol eller en hyresnämnd. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

1. mål av enkel beskaffenhet,
2. mål om bevissäkring och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om en uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt skatteförfarandelagen eller någon annan skatteförfattning,

3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 och 6 a §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård vid en låsbar enhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 15 d § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet enligt 34 a § samma lag, mål om avskildhet enligt 34 b § samma lag, mål om vård vid en låsbar enhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, mål om vård i enskildhet enligt 14 a § samma lag, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och

uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt strafftidslagen (2018:1251), mål enligt fängelselagen (2010:610) och mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål om preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,

5. mål enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,

6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,

7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt, och

8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem och lagen (2021:000) om *auktorisationsystem* i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post.

Paragrafen innehåller regler om rätts domförhet vid olika måltyper. Övervägandena finns i avsnitt 12.

Hänvisningen till mål enligt lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering i *fjärde stycket 8* ersätts av en hänvisning till mål enligt den nya lagen om auktorisationsystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post. Förvaltningsrätten ska även i mål enligt den nya lagen vara domför med en lagfaren domare.

### 21.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

#### 6 kap.

5 § Föreskrifterna i 6 kap. 37 §, 7 kap. 5 § och 9 kap. 30 § kommunallagen (2017:725) om uppdrag att besluta på nämndens vägnar tillämpas på ärenden enligt 4 § första stycket.

Paragrafen reglerar delegation av beslutanderätt. Övervägandena finns i avsnitt 15.

Hänvisningen till 4 a § första stycket tas bort med anledning av att paragrafen upphör att gälla.

6 § Beslut som anställda i en inköpscentral fattar på en nämnds vägnar ska anmälas till den som har lämnat uppdraget.

Paragrafen reglerar en anmälningsplikt för vissa beslut som fattas på en nämnds vägnar. Övervägandena finns i avsnitt 15.

Den hittillsvarande *andra meningen* tas bort med anledning av upphävandet av 4 a §.

7 § Föreskrifterna i 6 kap. 28–32 §§ kommunallagen (2017:725) om jäv tillämpas på anställda i inköpscentraler som fattar beslut på en nämnds vägnar.

Paragrafen reglerar jäv i vissa fall av delegation. Övervägandena finns i avsnitt 15.

Den hittillsvarande *andra meningen* tas bort med anledning av upphävandet av 4 a §.

## 21.4 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

### 19 kap.

3 a § Sekretessen enligt 3 § andra stycket gäller inte vid ett ansökningsförfarande enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

Paragrafen reglerar undantag från den s.k. anbudssekretessen. Övervägandena finns i avsnitt 13.

Den hittillsvarande *andra punkten* tas bort med anledning av att lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering upphävs. Därmed utgår punktuppställningen. I och med att förfarandet enligt den nya lagen inte omfattas av anbudssekretessen i 3 § andra stycket ändras inte omfattningen av denna sekretess.

## 21.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service

13 § En offentlig aktör ska för sådan digital service som avses i 10 § tillhandahålla en tillgänglighetsredogörelse.

Redogörelsen ska innehålla en funktion som gör det möjligt för en enskild person att meddela den berörda aktören att dess digitala service inte uppfyller tillgänglighetskraven eller framställa en sådan begäran som avses i 15 §. *Den berörda aktören ska besvara ett sådant meddelande så snart som möjligt.*

Om en offentlig aktör bedömer att det är oskäligt betungande att fullgöra kraven enligt 10 §, ska denna bedömning återges i tillgänglighetsredogörelsen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillgänglighetsredogörelse. Övervägandena finns i avsnitt 18.

I *andra stycket* införs en ny mening, som innebär att ett meddelande från en enskild om att den digitala servicen inte uppfyller tillgänglighetskraven ska besvaras så snart som möjligt. Bestämmelsen genomför artikel 7.1 sista meningen i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102

av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer.

## Sammanfattning av delbetänkandet digitalforvaltning.nu (SOU 2017:23)

Sverige behöver en förvaltningspolitik för en nationell digital infrastruktur. Sverige har halkat efter jämförbara länder när det gäller digital förvaltning. Orsaken är främst, enligt utredningens bedömning, ett medvetet val att delegera ansvaret för arbetet med e-förvaltning till myndigheterna. Att arbetet varit framgångsrikt i många avseenden kompenserar inte för de begränsningar detta inneburit. Regeringen har avstått från att använda de styrinstrument som står till buds t.ex. genom att inte formulera styrande mål för vad som ska uppnås och förtydliga vilka uppdrag myndigheterna har när det gäller förvaltningens digitalisering. Utredningen anser att politiken för digital förvaltning bör utformas mot bakgrund av dess roll i den nationella digitala infrastrukturen. En prioriterad fråga är vad som ska vara det offentliga åtagandet i denna infrastruktur, både i principiella termer och i fråga om vilka tjänster som det offentliga ska tillhandahålla. Utredningen anser att det behövs en övergripande plan för att stärka digitaliseringen av den offentliga sektorn. Enligt planen, som enligt utredningen bör bestå av följande sju punkter, ska

- regeringen besluta om ett mål för övergången till digital förvaltning,
- regeringen klargöra vilka de offentliga åtagandena ska vara i den nationella digitala infrastrukturen,
- myndigheternas uppdrag preciseras, både avseende vad som gäller generellt och vad som är specifikt för vissa myndigheter,
- myndigheternas och kommunernas arbete med att bygga ut den digitala förvaltningen följas upp genom självvärdering och verifiering,
- samarbetet mellan staten, kommunerna och landstingen ges fastare former genom överenskommelser och uppföljning,
- informationssäkerhet och integritetsskydd beaktas i varje skede av arbetet med att bygga ut den digitala förvaltningen,
- de centrala statliga uppgifterna i arbetet att utveckla den offentliga förvaltningen samlas hos en myndighet.

### *Samla ansvaret för digitaliseringen hos en myndighet*

I uppdraget att analysera hur digitaliseringen i den offentliga sektorn kan stärkas genom att, inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen, samla ansvaret för dessa frågor till en myndighet har utredningen dels analyserat vilka befogenheter och uppgifter som ansvaret ska innehålla, dels vilken myndighet som är bäst lämpad att ta hand om uppdraget. Utredningen föreslår att det i det samlade ansvaret, från och med den 1 juli 2018, ska samlas uppgifter och uppdrag som flera olika aktörer har redan i dag. Dessa uppgifter är av olika karaktär och varaktighet. Dessutom har utredningen identifierat flera nya, eller i vissa fall ”nygamla”, uppgifter som bör ingå i uppdraget. Verksamheten i det samlade ansvaret ska bidra till att de offentliga myndigheterna uppnår målen för den digitala förvaltningen. I uppdraget ska ingå att ge stöd till regeringen i principiella och strategiska frågor om den offentliga sektorns digitalisering. Dessutom ska ingå att stödja regeringens arbete när det gäller frågor om den

offentliga sektorns digitalisering som Europeiska Unionen och internationella samarbetsorgan behandlar. I uppdraget ska ingå att ansvara för att stödja statliga myndigheters och kommuners digitala utveckling och genomförandet av nationella digitala tjänster, samt vidta eller föreslå sådana åtgärder som behövs för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig digitalisering av den offentliga förvaltningen. Uppdraget ska vidare innebära rätten att meddela föreskrifter i fråga om verkställigheten av författningar om den statliga förvaltningens digitalisering. I uppdraget ska även ingå att säkerställa att myndigheterna har tillgång till en ändamålsenlig infrastruktur när det gäller standarder eller liknande krav som ska vara gemensamma för elektroniskt informationsutbyte.

Uppdraget innebär att samarbeta med myndigheter som svarar för administrativt stöd, inköpsamordning och upphandlingsstöd och därigenom verka för effektivitet och användning av verksamhetsanpassad informationsteknik inom den offentliga sektorn, samt att beakta intresset av innovationer och teknikneutrala lösningar. I förslaget ingår att E-legitimationsnämndens verksamhet inordnas i det nya samordningsuppdraget och att nämndens uppgifter förs över till den myndighet som får detta uppdrag. I samordningsuppdraget ingår därutöver att, något senare, ta över ansvaret för Mina meddelanden och Min myndighetspost. Enligt utredningen behöver säkerhetsfrågorna integreras i digitaliseringen av den offentliga sektorn. Utredningens bedömning är att stödet till statliga och kommunala myndigheter behöver stärkas i dessa frågor. Utredningen föreslår därför att det i det samlade uppdraget ska ingå att uppmuntra utarbetandet av uppförandekoder enligt dataskyddsförordningen inom e-förvaltningen, och att samverka med Datainspektionen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Post- och telestyrelsen. Detta för att underlätta myndigheternas arbete med informationssäkerhet och säkerställa en enhetlig hantering av frågor om dataskydd och personlig integritet. Utredningen föreslår vidare att det vid den myndighet som får det samlade ansvaret ska inrättas ett digitaliseringssamverkansråd som har till uppgift att ge myndighetschefen råd för att främja utvecklingen av den offentliga sektorns digitalisering. En viktig uppgift för digitaliseringssamverkansrådet är att stödja samverkan mellan de olika aktörerna i utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga sektorn. Utredningen bedömer att Ekonomistyrningsverket är bäst lämpad att ta emot uppdraget om ett samlat ansvar för digitaliseringen av den offentliga sektorn. En alternativ lösning kan vara att E-legitimationsnämnden utvecklas till att omfatta hela det samlade ansvar som utredningen föreslår.

#### *Om Mina meddelanden*

Utredningen föreslår att regeringen inför en rätt för enskilda och företag att få myndighetspost elektroniskt och att alla statliga myndigheter ska skicka myndighetspost elektroniskt om inte regeringen beslutar annat. Utredningens bedömning är att inom ett par år måste i princip all myndighetspost vara digital. Utredningen anser att de statliga myndigheterna ska gå före och ansluta till och använda Mina meddelanden. Myndigheterna måste även bli bättre på att informera om hur det digitala leveranssättet fungerar, till exempel med avseende på säkerhet, integritet och tillgänglighet men också att enskilda och företag, genom att skaffa en digital brev-

låda, bidrar till att de offentliga resurserna kan användas till mer värdeskapande verksamhet. Utredningen menar att Mina meddelanden behöver en egen författning och föreslår därför att en ny förordning införs som samlar det regelverk som behövs för infrastrukturen. Utredningen föreslår att alla statliga myndigheter på sina webbplatser ska informera enskilda och företag om rätten få försändelser elektroniskt. Utredningen bedömer vidare att Mina meddelanden bör utvecklas till att bli en nationell digital tjänst för säker och spamfri e-post till företag och enskilda och att Skatteverket tar fram riktlinjer angående vilken typ av meddelanden som myndigheter bör skicka genom Mina meddelanden. Utredningen föreslår att personuppgiftsansvaret i Mina meddelanden regleras i den nya förordningen om en infrastruktur för säkra elektroniska försändelser och att regeringen utreder och tar ställning till hur offentliga myndigheter ska behandla och förhålla sig till s.k. eget utrymme.

## Delbetänkandets lagförslag

### Förslag till lag om valfrihet om elektroniska brevlådor

Härigenom föreskrivs följande.

**1 §** Skatteverket får besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för tjänster avseende elektroniska brevlådor som upphandlas inom myndighetens verksamhet enligt förordningen (2017:000) om infrastruktur för säkra elektroniska försändelser. Med valfrihetssystem avses ett förfarande där mottagaren har rätt att välja den leverantör som utföra tjänsten och som Skatteverket har godkänt och tecknat avtal med.

**2 §** När Skatteverket tillhandahåller valfrihetssystem enligt denna lag ska myndigheten tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem. I stället för det som sägs i 2 kap. 3 § första meningen, 6 och 7 §§ lagen om valfrihetssystem ska med

1. leverantör avses den som på marknaden tillhandahåller tjänster som nämns i 1 §,
2. tjänst avses sådan tjänst som nämns i 1 §, och
3. upphandlande myndighet avses Skatteverket.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

Följande remissinstanser har yttrat sig: Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Kammarrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Domstolsverket, Polismyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Migrationsverket, Datainspektionen, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Försäkringskassan, Myndigheten för delaktighet, Pensionsmyndigheten, E-hälsomyndigheten, Tullverket, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Kammarkollegiet, Arbetsgivarverket, Länsstyrelsen i Skåne, Länsstyrelsen i Västernorrland, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Statskontoret, Statens tjänstepensionsverk, Statens servicecenter, E-legitimationsnämnden, Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden, Statens skolverk, Stockholms universitet, Linköpings universitet, Mittuniversitetet, Centrala studiestödsnämnden, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Konkurrensverket, Bolagsverket, Tillväxtverket, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Boverket, Lantmäteriet, Riksarkivet, Arbetsförmedlingen, Arvidsjaurs kommun, Borås kommun, Botkyrka kommun, Falkenbergs kommun, Haninge kommun, Huddinge kommun, Jönköpings kommun, Karlshamns kommun, Karlstads kommun, Kramfors kommun, Linköpings kommun, Leksands kommun, Malmö kommun, Motala kommun, Norrköpings kommun, Skellefteå kommun, Smedjebackens kommun, Stockholms kommun, Svenljunga kommun, Södertälje kommun, Trollhättans kommun, Trosa kommun, Uddevalla kommun, Uppsala kommun, Västerås kommun, Örebro kommun, Östhammars kommun, Jämtlands läns landsting, Norrbottens läns landsting, Stockholms läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Sveriges Kommuner och Regioner (tidigare Sveriges Kommuner och Landsting), Regelrådet, Bringcitymail Sweden AB, Dataföreningen i Sverige, Företagarna, Handelshögskolan i Stockholm, Internetstiftelsen i Sverige, IT & Telekomföretagen, Kivra Sverige AB, Landsorganisationen i Sverige, Postnord Sverige AB, och Tjänstemännens centralorganisation.

Yttrande har även inkommit från Dataskydd.net Sverige, Företagarna AB XML Sweden, Försvarets radioanstalt, Kommunerna i Stockholms län, Sten Arvidson och Ingemar Borelius, Svenska bankföreningen, Sveriges läkarförbund, Säkerhets- och försvarsföretagen, Säkerhetspolisen och Vinnova.

Länsstyrelsen i Norrbotten, Umeå universitet, Falu kommun, Gnosjö kommun, Gotlands kommun, Höganäs kommun, Kiruna kommun, Malå kommun, Nacka kommun, Täby kommun, Åre kommun, Älmhults kommun, Överkalix kommun, Skåne läns landsting, Östergötlands läns landsting, Almega, Funka nu AB, Inera AB, Lika unika, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges konsumenter och Teknikföretagen har beretts tillfälle att lämna synpunkter, men avstått från att yttra sig eller inte hörts av.

## Sammanfattning av slutbetänkandet reboot – omstart för den digitala förvaltningen (SOU 2017:117)

Utredningen bedömer att regeringen det senaste året genom en serie olika initiativ har markerat en tydlig förändring av inriktningen av politiken för den digitala förvaltningen. I flera avseenden innebär initiativen en tydlig omprövning av tidigare ställningstaganden. Det som pågår kan därför beskrivas som en omstart – reboot – av politiken för digitalisering inom den offentliga sektorn. De förslag som återges i detta slutbetänkande, liksom förslagen i utredningens delbetänkande, bygger vidare på dessa åtgärder och är avsedda att komplettera dem.

### *Effektiv styrning*

Om styrningen ska vara effektiv måste den riktas direkt till den eller de offentliga myndigheter som ska styras. Styrningen behöver anpassas både till den eller de som ska styras och till den typ av verksamhet eller de förvaltningsgemensamma digitala funktioner som avses. För detta behöver riksdagen och regeringen använda och utforma en väl balanserad kombination av flera olika styrmedel, både bindande och icke-bindande, liksom finansiella och legala. En effektiv finansiell styrning och finansiering av förvaltningsgemensamma digitala funktioner innebär att riksdagen och regeringen måste styra resurserna utifrån ett förvaltningsövergripande perspektiv och att kraven på kvalitet och effektivitet i dessa funktioner måste tillgodoses och bedömas på en förvaltningsövergripande nivå. Det måste finnas formella beslut om vad som ska vara det offentliga åtagandet i den nationella digitala infrastrukturen. Av det skälet bör riksdagen lägga fast ett mål för den offentliga förvaltningens digitalisering. Detta ska ligga till grund för regeringens redovisning till riksdagen och styrningen av de offentliga myndigheterna. Det bör också finnas ett digitaliseringsmål för alla statliga myndigheter. Regeringen behöver fastställa en särskild intern process för att bereda initiativ till samt utvärdera förvaltningsgemensamma digitala funktioner. Regeringen bör vidare besluta om en tidsbestämd övergripande plan – en strategi – för digitalisering och it i den offentliga förvaltningen samt förnya avsiktsförklaringen om digitalisering med Sveriges Kommuner och Landsting.

### *Statlig elektronisk identitetshandling*

Utredningen bedömer att det bör vara ett statligt åtagande att det finns en tillförlitlig process för grundidentifiering, det vill säga att säkerställa individers identitet. Staten ska också utfärda en elektronisk identitetshandling för att på det viset säkerställa att medborgare och folkbokförda kan få en sådan. Den statliga elektroniska identitetshandlingen ska utfärdas samtidigt med en statlig fysisk identitetshandling. Den statliga elektroniska identitetshandlingen ska kunna användas för identifiering hos myndigheter men också kunna växlas till en mobil elektronisk identitetshandling. Därmed kan den statliga elektroniska identitetshandlingen fungera som en backup om t.ex. mobiltelefonen blir obrukbar.

Utredningen bedömer att det finns ett behov av att staten säkerställer att Sverige kan anmäla en elektronisk identitetshandling för användning i Europa enligt eIDAS-förordningen. Sverige bör delta aktivt i det europeiska arbetet med att möjliggöra gränsöverskridande användning av elektroniska identitetshandlingar. När det gäller att öppna upp elektroniska tjänster anser utredningen att Sverige bör samverka med länder som har identitetsbeteckningar som liknar det svenska personnumret och som har anmält eller avser att anmäla en nationell elektronisk identitetshandling. Samarbetet bör präglas av ömsesidighet och tjänster som används frekvent bör prioriteras.

Det redan påbörjade nordiska samarbetet är en lämplig början. Regeringen bör ge uppdrag till myndigheter som har särskilt ofta förekommande ärenden rörande nordiska medborgare att delta i och stödja samarbetsprojekt med motsvarande myndigheter i de nordiska och baltiska länderna. Som ett stöd för arbetet bör Skatteverket få i uppdrag att inrätta ett svenskt register över säkerställda kopplingar mellan europeiska elektroniska identitetshandlingar och svenska personnummer.

#### *Mina meddelanden*

Utredningen föreslår att Mina meddelanden ska regleras i en lag om infrastruktur för digital post. Av flera skäl anser utredningen att infrastrukturen Mina meddelanden behöver ännu tydligare reglering än vad som föreslogs i delbetänkandet. Anpassningar till dataskyddsförordningen och fördelning av personuppgiftsansvaret behöver stöd i lag. Dessutom bör infrastrukturen öppnas upp för privata aktörer som avsändare, vilket också bör regleras i lag.

## Slutbetänkandets lagförslag i relevanta delar

### Förslag till lag om valfrihet om elektroniska brevlådor

Härigenom föreskrivs följande.

**1 §** Skatteverket får besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för digitala brevlådor enligt lagen om infrastruktur för digital post. Med valfrihetssystem menas ett förfarande där mottagaren har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som Skatteverket har godkänt och tecknat avtal med.

**2 §** När Skatteverket tillhandahåller valfrihetssystem enligt denna lag ska myndigheten tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem. I stället för det som sägs i 2 kap. 3 § första meningen, 6 och 7 §§ lagen om valfrihetssystem ska med

1. leverantör avses den som på marknaden tillhandahåller tjänster som nämns i 1 §,
2. tjänst avses sådan tjänst som nämns i 1 §, och
3. upphandlande myndighet avses Skatteverket.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

## Förslag till lag om ändring i lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering

Härigenom föreskrivs att rubriken till lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering samt 1, 2, 4, 11, 16, 19 och 22 §§ ska ha följande lydelse.

### Nuvarande lydelse

#### **Lag om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.**

I denna lag finns bestämmelser om tillämpning av valfrihetssystem i fråga om *tjänster* för elektronisk identifiering.

*Lagen gäller när en upphandlande myndighet har*

*1. beslutat att tillämpa valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering av enskilda i myndighetens elektroniska tjänster,*

*2. anslutit sig till ett system för säker elektronisk identifiering som tillhandahålls av den myndighet som regeringen bestämmer, och*

*3. uppdragit åt den myndighet som avses i 2 att i den upphandlande myndighetens namn administrera valfrihetssystemet enligt 3–14 §§, föra dess talan i samband med mål om rättelse enligt 16 § och i förekommande fall vidta rättelse enligt 17 §.*

### Föreslagen lydelse

#### **Lag om valfrihetssystem i fråga om funktioner för elektronisk identitetskontroll.**

#### 1 §<sup>1</sup>

I denna lag finns bestämmelser om tillämpning av valfrihetssystem i fråga om *funktioner* för elektronisk identitetskontroll.

*Den myndighet som regeringen bestämmer (den upphandlade myndigheten) ska tillhandahålla valfrihetssystem för funktioner för elektronisk identitetskontroll. Statliga myndigheter, kommuner och lands- ting med behov av funktioner för elektronisk identitetskontroll ska ansluta sig till valfrihetssystem som den upphandlande myndigheten tillhandahåller. Regeringen får besluta om undantag från skyldigheten i andra stycket om det finns särskilda skäl.*

#### 2 §<sup>2</sup>

Med valfrihetssystem avses i denna lag ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra *tjänsten* och som *en upphandlande myndighet* har godkänt och tecknat kontrakt med.

Med valfrihetssystem avses i denna lag ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra *identitetskontrollen* och som *den upphandlande*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2013:311

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2016:1161

Termerna upphandlingsdokument, kontrakt och upphandlande myndighet har i denna lag samma betydelse som i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

*myndigheten* har godkänt och tecknat kontrakt med.

Termerna upphandlingsdokument, kontrakt och upphandlande myndighet har i denna lag samma betydelse som i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

4 §<sup>3</sup>

*En upphandlande myndighet* som har beslutat att inrätta eller förändra ett valfrihetssystem ska *annonsera* på en nationell webbplats som har upprättats för ändamålet. Ansökningar ska löpande begäras in genom sådan annonsering.

*När den upphandlande myndigheten* har beslutat att inrätta eller förändra ett valfrihetssystem ska *det annonseras* på en nationell webbplats som har upprättats för ändamålet. Ansökningar ska löpande begäras in genom sådan annonsering.

Upphandlingsdokumenten ska finnas tillgängliga på webbplatsen tillsammans med annonsen

Upphandlingsdokumenten ska finnas tillgängliga på webbplatsen tillsammans med annonsen.

11 §<sup>4</sup>

Den upphandlande myndigheten får begära att sökanden visar att det inte finns någon grund för att utesluta denne med stöd av 10 § första stycket 1, 2 eller 5.

Den upphandlande myndigheten får begära att sökanden visar att det inte finns någon grund för att utesluta denne med stöd av 10 § första stycket 1, 2 eller 5.

Den upphandlande myndigheten ska som bevis för att det inte finns grund för att utesluta en sökande godta utdrag ur ett officiellt register eller annan likvärdig handling när det gäller ett förhållande som avses i 10 § första stycket 1 eller 2 och intyg från en behörig myndighet när det gäller ett förhållande som avses i 10 § första stycket 5.

Den upphandlande myndigheten ska som bevis för att det inte finns grund för att utesluta en sökande godta utdrag ur ett officiellt register eller annan likvärdig handling när det gäller ett förhållande som avses i 10 § första stycket 1 eller 2 och intyg från en behörig myndighet när det gäller ett förhållande som avses i 10 § första stycket 5.

Om, i fråga om en sökande som inte är medborgare i eller bosatt i Sverige, sådana handlingar eller intyg som avses i andra stycket inte utfärdas i sökandens hemland eller ursprungsland, eller inte omfattar samtliga de fall som avses i 10 § första stycket 1, 2 och 5, får de ersättas med en utsaga som har avgetts på heder och samvete eller av

Om, i fråga om en sökande som inte är medborgare i eller bosatt i Sverige, sådana handlingar eller intyg som avses i andra stycket inte utfärdas i sökandens hemland eller ursprungsland, eller inte omfattar samtliga de fall som avses i 10 § första stycket 1, 2 och 5, får de ersättas med en utsaga som har avgetts på heder och samvete eller av

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2016:1161

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2013:311

en liknande försäkrans. En sådan sökande får också föreläggas att visa att det inte finns grund för att utsluta denne med stöd av 10 § första stycket 3 eller andra stycket.

Om en sökande är registrerad i en officiell förteckning över godkända *tjänstetillhandahållare* i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, ska den upphandlande myndigheten utgå från att sökanden inte kan uteslutas som leverantör enligt 10 § första stycket 1–5.

en liknande försäkrans. En sådan sökande får också föreläggas att visa att det inte finns grund för att utsluta denne med stöd av 10 § första stycket 3 eller andra stycket.

Om en sökande är registrerad i en officiell förteckning över godkända *tillhandahållare av identitetskontroll* i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, ska den upphandlande myndigheten utgå från att sökanden inte kan uteslutas som leverantör enligt 10 § första stycket 1–5.

#### 16 §<sup>5</sup>

En leverantör som gör gällande att *en upphandlande myndighet* har brutit mot en bestämmelse i denna lag, får ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol. Endast den sökande som inte har godkänts får ansöka om rättelse av beslut enligt 12 §. En ansökan om rättelse ska vara skriftlig.

En leverantör som gör gällande att *den upphandlande myndigheten* har brutit mot en bestämmelse i denna lag, får ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol. Endast den sökande som inte har godkänts får ansöka om rättelse av beslut enligt 12 §. En ansökan om rättelse ska vara skriftlig.

#### 19 §<sup>6</sup>

*En upphandlande myndighet* som inte har följt bestämmelserna i denna lag ska ersätta sökanden för därigenom uppkommen skada.

Talan om skadestånd ska väckas vid allmän domstol.

En skadeståndstalan som grundar sig på ett beslut att inte godkänna en sökande ska väckas inom ett år från dagen för beslutet. Väcks inte talan i tid, är rätten till skadestånd förlorad.

*Om den upphandlande myndigheten* inte har följt bestämmelserna i denna lag ska *myndigheten* ersätta sökanden för därigenom uppkommen skada.

Talan om skadestånd ska väckas vid allmän domstol.

En skadeståndstalan som grundar sig på ett beslut att inte godkänna en sökande ska väckas inom ett år från dagen för beslutet. Väcks inte talan i tid, är rätten till skadestånd förlorad.

#### 22 §<sup>7</sup>

Den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över att denna lag följs.

Den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över att denna lag följs.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2013:311

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2013:311

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2013:311

Tillsynsmyndigheten får inhämta sådana upplysningar som är nödvändiga för tillsynen från *en upphandlande myndighet och från den myndighet som avses i 1 § andra stycket 2*. Upplysningarna ska i första hand inhämtas genom ett skriftligt förfarande. Om det på grund av materialets omfång, brådska eller något annat förhållande är lämpligare, får upplysningarna i stället inhämtas genom besök hos den upphandlande myndigheten eller den myndighet som avses i 1 § *andra stycket 2*.

*En upphandlande myndighet och den myndighet som avses i 1 § andra stycket 2* är skyldig att tillhandahålla de upplysningar som tillsynsmyndigheten begär för sin tillsyn.

Tillsynsmyndigheten får inhämta sådana upplysningar som är nödvändiga för tillsynen från *den upphandlande myndigheten och från den myndighet som avses i 1 § tredje stycket*. Upplysningarna ska i första hand inhämtas genom ett skriftligt förfarande. Om det på grund av materialets omfång, brådska eller något annat förhållande är lämpligare, får upplysningarna i stället inhämtas genom besök hos den upphandlande myndigheten eller den myndighet som avses i 1 § *tredje stycket*.

*Den upphandlande myndigheten och den myndighet som avses i 1 § tredje stycket* är skyldig att tillhandahålla de upplysningar som tillsynsmyndigheten begär för sin tillsyn.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

Följande remissinstanser har uttrat sig: Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Göta Hovrätt, Kamrarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Göteborg, Lycksele tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Migrationsverket, Datainspektionen, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Styrelsen för akreditering och teknisk kontroll, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Försvarets radioanstalt, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Myndigheten för delaktighet, Pensionsmyndigheten, E-hälsomyndigheten, Tullverket, Ekonomistyrningsverket, Finansinspektionen, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Kammarkollegiet, Statistiska centralbyrån, Arbetsgivarverket, Länsstyrelsen i Norrbotten, Länsstyrelsen i Västernorrland, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Skåne, Statskontoret, Statens servicecenter, Statens tjänstepensionsverk, E-legitimationsnämnden, Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden, Statens skolverk, Linköpings universitet, Mittuniversitetet, Centrala studiestödsnämnden, Naturvårdsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Statens energimyndighet, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Konkurrensverket, Sveriges geologiska undersökning, Bolagsverket, Verket för innovationssystem, Tillväxtverket, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Boverket, Lantmäteriet, Statens kulturråd, Konstnärnämnden, Riksarkivet, Arbetsförmedlingen, Borås kommun, Botkyrka kommun, Falkenbergs kommun, Gotlands kommun, Haninge kommun, Huddinge kommun, Jönköpings kommun, Karlstads kommun, Kiruna kommun, Kramfors kommun, Linköpings kommun, Malmö kommun, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Skellefteå kommun, Stockholms kommun, Svenljunga kommun, Södertälje kommun, Trollhättans kommun, Trosa kommun, Täby kommun, Uddevalla kommun, Uppsala kommun, Örebro kommun, Östhammars kommun, Jämtlands läns landsting, Stockholms läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Östergötlands läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Regelrådet, Finansiell ID-teknik, Funktionsrätt Sverige, Företagarna, Handelshögskolan i Stockholm, Internetstiftelsen i Sverige, Inera AB, IT & Telekomföretagen, Kivra Sverige AB, Landsorganisationen i Sverige, Postnord Sverige AB, SPF Seniorerna, Svenska bankföreningen, Sveriges akademikers centralorganisation, Telia Sverige AB och Verisec AB.

Yttranden har även inkommit från Elöverkänsligas riksförbund, Lärarnas riksförbund, SES Swedish standards institute, Sveriges advokatsamfund, Sveriges A-kassor och Synskadades riksförbund.

Havs- och vattenmyndigheten, Arvidsjaur kommun, Falu kommun, Gnosjö kommun, Höganäs kommun, Karlshamns kommun, Leksands kommun, Malå kommun, Motala kommun, Smedjebackens kommun, Västerås kommun, Åre kommun, Älmhults kommun, Överkalix kommun, Norrbottens läns landsting, Skåne läns landsting, AB Svenska Pass, Bring Citymail Sweden AB, Dataföreningen i Sverige, Lika unika, Nexus, Pensionärernas riksorganisation, Svenskt näringsliv, Sveriges konsumenter, Säkerhets- och försvarsföretagen, Teknikföretagen, Tjänstemännens

## Bilaga 6

centralorganisation har beretts tillfälle att lämna synpunkter, men avstått från att yttra sig eller inte hörts av.