

Kommunstyrelsen

Remiss – Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen (SOU 2021:9)

Yttrande till Infrastrukturdepartementet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår att kommunstyrelsen antar förslag på yttrande enligt bilaga 2 till tjänsteskrivelsen daterad den 11 maj 2021.

Sammanfattning

I delbetänkandet presenteras en kartläggning och analys av den offentliga förvaltningens behov av betrodda tjänster och vilka åtgärder som leder till en enklare och effektivare användning av dessa tjänster. En sådan åtgärd som föreslås är införandet av en nationell valideringstjänst för elektroniska signaturer, där författningsändringar i nuvarande lagstiftning föreslås. Utredningen föreslår även att det införs en utökad tillitsförteckning för betrodda tjänster för att möjliggöra kontroller av om tillhandahållare av betrodda tjänster. Utredningen lämnar även förslag på flertalet regeringsuppdrag till Post- och telestyrelsen, Myndigheten för digital förvaltning och Riksarkivet i syfte att samla, utöka och reformera stödet till den offentliga förvaltningen när det gäller användning av betrodda tjänster samt även gällande strategiskt deltagande i standardiseringsarbete på området. Utredningen har haft som deluppdrag att tydliggöra när offentlig sektor kan använda kvalificerade respektive avancerade elektroniska underskrifter. Resultatet av det genomförda kartlägningsarbetet kan nu ge såväl vägledning inför införande av elektroniska stämplatser eller underskriftstjänster som inför utformning av teknikneutrala bestämmelser inom andra rättsområden.

Ärendet

Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade de 2 mars 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda förutsättningarna för ökad och standardiserad användning av betrodda tjänster i den

offentliga förvaltningen i syfte att höja säkerheten och stärka tilliten när betrodda tjänster¹ används. Av utredningsdirektiven framgår bland annat att utredaren ska kartlägga och analysera den offentliga förvaltningens behov av åtgärder för ökad och standardiserad användning av betrodda tjänster samt lämna förslag på sådana åtgärder däribland författningsförslag. Regeringen beslutade den 17 december 2020 om ett tilläggsdirektiv till utredningen. Av tilläggsdirektiven följer att den del av uppdraget som avser åtgärder för ökad och standardiserad användning av betrodda tjänster ska redovisas senast den 15 februari 2021. I delredovisningen ska följande ingå

- kartläggning och analys av den offentliga förvaltningens behov av åtgärder för ökad och standardiserad användning av betrodda tjänster,
- förslag på sådana åtgärder och nödvändiga författningsförslag särskilt när det gäller att
 - tydliggöra när avancerade respektive kvalificerade elektroniska underskrifter bör användas i den offentliga förvaltningen, och
 - validera och bevara elektroniska underskrifter.

Delbetänkandet har nu skickats på remiss till bland annat Nacka kommun. Efter att remissinstanserna inkommit med yttrande kommer betänkandet bereds vidare inom Regeringskansliet. Utredningen om betrodda tjänster fortsätter sitt arbete och i det slutbetänkande som ska lämnas senast den 30 juni 2021 kommer utredningen bland annat att fokusera på offentlig sektors användning av e-legitimering i tjänsten.

Innehållet och föreslagen i utredningen

Av utredningen framgår att den starkaste drivkraften bakom användningen av betrodda tjänster inom den offentliga förvaltningen är den digitalisering som alltjämt pågår i samhället. Även om vissa betrodda tjänster funnits under lång tid pekar utredningens kartläggningsarbete mot att behoven rörande dessa tjänster fortsatt kommer att öka. Detta beror delvis på att allt fler processer och arbetsmoment i den offentliga förvaltningen digitaliseras, delvis på att allmänhetens förväntningar om att genomföra sina ärenden digitalt ökar. Det förekommer även författningsbestämmelser som ställer krav på användning av vissa betrodda tjänster. Den rådande pandemin har därtill accelererat den offentliga förvaltningens digitaliseringstakt och därigenom dess behov av betrodda tjänster.

Nedan följer en kort redogörelse för innehållet i utredningen och förslagen i korthet. Författningsändringarna förslås träda i kraft den 1 januari 2022.

Kartläggning av den offentliga förvaltningens behov

Av utredningens kartläggning framgår att den offentliga förvaltningen upplever ett stort behov av att på olika sätt kunna använda och hantera elektroniska underskrifter. Många aktörer upplever osäkerhet kring hanteringen av elektroniska underskrifter. Det kan gälla allt från bedömning av om underskrifter krävs till bevarandet av elektroniskt undertecknade

¹ Betrodda tjänster är enkelt uttryckt elektroniska tjänster som erbjuder vissa utpekade funktioner kopplade till elektroniska underskrifter, elektroniska stämplat, elektroniska tidsstämplingar eller certifikat för autentisering av webbplatser. Termen betrodda tjänster definieras i artikel 3.16 i eIDAS-förordningen.

handlingar. Det bedöms finnas ett stort behov av ett mer samlat och utvecklat stöd för förvaltningen att tillgå i dessa frågor. Vidare visar kartläggningen att det finns ett behov av stöd som gör det enklare att kunna validera elektroniska underskrifter, framför allt sådana som lämnas in till förvaltningen. Det finns bland annat en osäkerhet kring om en betrodd tjänst som har skapat en underskrift, eller tillhandahållaren av tjänsten, lever upp till de krav som ställs i eIDAS-förordningen². Elektroniska stämplat, som en form av utställarverifikation, används endast i begränsad omfattning i förvaltningen. Flera aktörer ser ett behov av att i framtiden kunna använda elektroniska stämplat samt ger uttryck för utmaningar vad gäller där elektroniska stämplat. Det bedöms därför finnas ett behov av stöd rörande användningen även av dessa tjänster.

Behoven ska avgöra när avancerade eller kvalificerade elektroniska underskrifter används

Utredningen ska enligt direktiven tydliggöra när avancerade respektive kvalificerade elektroniska underskrifter bör användas i den offentliga förvaltningen. Av utredningen framgår att det inte bedöms finnas något självändamål i en ökad användning av kvalificerade elektroniska underskrifter i den offentliga förvaltningen i nuläget. Inte heller i att uppställa någon målbild rörande en ökad användning av sådana underskrifter över tid. Detta eftersom andra underskrifter i många fall kan tillgodose de behov aktörer inom den offentliga förvaltningen har. Det kan därmed inte anses befogat att regelmässigt ställa högre krav på de elektroniska underskrifter som används i förvaltningen. Dessutom bedöms det finnas andra mer lämpliga sätt att minska den osäkerhet som råder avseende avancerade elektroniska underskrifter. Det är därför inte lämpligt att på en generell nivå slå fast när avancerade respektive kvalificerade elektroniska underskrifter bör användas. Detta kräver en kartläggning av vilka behov en specifik verksamhet har och vilka krav externa regelverk uppställer. Utifrån en sådan kartläggning går det sedan att bedöma om elektroniska underskrifter bör användas samt eventuell nivå för sådana underskrifter. Utan att ha full insyn i behoven går det inte att göra en fullgod bedömning om det är mest lämpligt att använda avancerade eller kvalificerade elektroniska underskrifter. Det är således behoven i de enskilda processerna där underskrifterna ska användas som måste avgöra. Även om utredningen inte anser att det är lämpligt att fastställa när respektive nivå ska användas kan det utifrån kartlägningsarbetet dras vissa slutsatser om faktorer som bör påverka bedömningen.

En nationell valideringstjänst för elektroniska signaturer föreslås

I utredningen konstateras att det både är svårt och betungande för varje statlig myndighet, kommun och region att själv upphandla den nödvändiga funktionaliteten som krävs för att validera elektroniska underskrifter och stämplat. Av utredningens kartlägningsarbete har det visat sig att dessa svårigheter inte bara gäller validering av elektroniska underskrifter från andra länder utan även validering av svenska elektroniska underskrifter. Många aktörer inom förvaltningen beskriver att de upplever svårigheter med valideringen och har framfört att en gemensam tjänst skulle underlätta hanteringen. En förvaltningsgemensam

² eIDAS-förordningen (EU) nr 910/2014

valideringstjänst bör leda till att varje aktör inom förvaltningen inte var för sig behöver lösa frågor rörande vad som ska valideras och hur. Utredningen föreslår att Myndigheten för digital förvaltning ska tillhandahålla en nationell valideringstjänst samt att tjänsten ska regleras i författning. Det har under kartläggningsarbetet inte framkommit skäl att göra användningen av valideringstjänsten tvingande för den offentliga förvaltningen att endast använda sig av elektroniska underskrifter och stämplat. Det kan exempelvis finnas situationer där det av olika anledningar inte är lämpligt. Utredningen bedömer emellertid att möjligheten att kunna erbjuda externa parter tillfälle att använda den nationella valideringstjänsten däremot kommer att vara ett starkt incitament för aktörer inom den offentliga förvaltningen att skapa underskrifter och stämplat som kan valideras i tjänsten. Den föreslagna valideringstjänsten ska kunna användas av offentliga aktörer för validering av elektroniska underskrifter och stämplat samt enskilda som behöver validera elektroniskt undertecknade eller stämplade handlingar som skapats av offentliga aktörer. Myndigheten för digital förvaltning ska ges möjlighet att ta ut en avgift för användning av valideringstjänsten.

En utökad tillitsförteckning för betrodda tjänster

Utredningens kartläggning visar att många aktörer inom förvaltningen upplever det som svårt att bedöma om vissa betrodda tjänster lever upp till kraven i eIDAS-förordningen. Detta påverkar även möjligheterna att anskaffa tjänster för skapande av avancerade elektroniska underskrifter och förutsättningarna för att validera dessa underskrifter. Varje medlemsstat i EU ska enligt eIDAS-förordningen upprätta, underhålla och offentliggöra en förteckning över kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster och de kvalificerade betrodda tjänster som dessa aktörer tillhandahåller. Det främsta användningsområdet för förteckningarna är att de möjliggör kontroll och validering av kvalificerade betrodda tjänster. En utökning av förteckningen väntas leda till en höjd säkerhet och stärkt tillit vid användning av betrodda tjänster. Förteckningen föreslås benämnas tillitsförteckning. Tjänster som skapar och validerar avancerade elektroniska underskrifter eller stämplat ska få föras upp på förteckningen. Tillhandahållare eller tjänster kommer föras upp på förteckningen efter en ansökningsprocess som innefattar en kontroll av om de uppfyller vissa kriterier och tekniska krav.

Stöd för att underlätta bevarande av elektroniskt undertecknade och stämplade handlingar

Av utredningens kartläggning framgår att bevarande av elektroniskt undertecknade och stämplade handlingar är ett område där det finns stora behov av tekniska lösningar och andra stöd avseende de bedömningar som behöver göras. Den grundläggande problematiken med bevarande av elektroniskt undertecknade och stämplade handlingar är att dessa har en tidsbegränsad giltighet som grundar sig både i tillgång till nödvändiga kontrollkällor samt krypteringsnyckelns livslängd. En kompletterande åtgärd som en myndighet kan företa är att stämpla handlingen och dess valideringsdata med myndighetens elektroniska stämpel. Eftersom dessa stämplat bygger på samma teknologi som den undertecknade eller stämplade handling som stämplat kommer man med denna lösning dock inte helt runt den grundläggande problematiken med tidsbegränsad giltighet. En

lösning som tagits fram för att hantera denna problematik är så kallade valideringsintyg. Valideringsintyg är en metod som underlättar möjligheten att skapa en härledningsbar kedja av bevis som kan påvisa den ursprungliga giltigheten av en underskrift eller stämpel vars kontrollfunktion inte längre kan valideras som giltig. Metoden bevarar alltså inte eller förlänger livslängden av den ursprungliga kontrollfunktionen, men bestyrker den och alla andra bestyrkanden. I utredningen föreslås att Riksarkivet och Myndigheten för digital förvaltning får i uppdrag att utreda förutsättningarna för att använda valideringsintyg som metod för att bevara undertecknade och stämplade handlingars giltighet. Myndigheterna ska även utreda förutsättningarna för att valideringsintygen skapas inom ramen för den nationella valideringstjänsten. Utöver den tekniska lösning som valideringsintyg kan innebära har kartläggningen även visat att det finns ett stort behov av ökat stöd rörande bedömningar kring bevarande och gallring av elektroniskt undertecknade eller stämplade handlingar. Riksarkivet föreslås därför få i uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa generella bestämmelser och/eller annat stöd avseende bevarande av elektroniskt undertecknade eller stämplade handlingar.

Samla och utöka stödet när det gäller användning av betrodda tjänster samt strategiskt deltagande i standardiseringsarbete

Det finns inget samlat stöd eller gemensam vägledning rörande införande och hantering av betrodda tjänster inom offentliga förvaltningen. Utredningen identifierar att det finns ett stort behov av stöd inom området och det stöd som finns i dag behöver utökas. I dagsläget är ansvaret för att ge stöd delat mellan Post- och telestyrelsen och Myndigheten för digital förvaltning. Utredningen föreslår att ansvaret för att ge stöd och information till myndigheter avseende betrodda tjänster flyttas från Post- och telestyrelsen till Myndigheten för digital förvaltning. Myndigheten för digital förvaltning föreslås även få i uppdrag att ta fram en vägledning för den offentliga förvaltningens användning av betrodda tjänster.

Den elektroniska stämpelns juridiska funktioner är detsamma som den elektroniska underskriftens. Den avgörande skillnaden mellan underskriften och stämpeln är endast att det är en utställarverifikation från en enskild individ respektive en juridisk person. Utredningen anser att kunskapsnivån rörande vilka användningsområden som elektroniska stämplat kan ha inom den offentliga förvaltningen behöver ökas och att detta arbete bör främjas av Myndigheten för digital förvaltning.

Det konstateras att standarder spelar en stor roll inom området betrodda tjänster. Det standardiseringsarbete i Europa som avser eller påverkar tillhandahållare av betrodda tjänster genomförs i dag av ett antal aktörer och då främst europeiska tillhandahållare av betrodda tjänster, deras underleverantörer, fristående experter och experter från olika medlemsstaters myndigheter. Svenska myndigheter bidrar och deltar i dag endast i begränsad omfattning i arbetet. Det bedöms vara angeläget att Sverige tar en mer aktiv roll i det relevanta standardiseringsarbetet. Regeringen föreslås därför ge i uppdrag till Myndigheten för digital förvaltning och Post- och telestyrelsen att, i samråd med relevanta

aktörer på området, ta fram en handlingsplan för hur Sverige ska kunna påverka standardiseringsarbetet i större utsträckning än i dag.

Teknikneutrala författningsbestämmelser

Författningsbestämmelser rörande användning av elektroniska underskrifter är inte enhetligt utformade. I syfte att uppnå en mer enhetlig och långsiktig utformad lagstiftning måste bestämmelser som tillåter användning av elektroniska underskrifter som huvudregel vara teknikneutralt utformade. Angivande av vilken nivå av elektronisk underskrift som krävs bör endast anges i lag om det bedöms nödvändigt för att säkerställa en tillräckligt hög nivå av informationssäkerhet för det sammanhang där underskriften ska förekomma. Teknikneutraliteten bör inte heller nödvändigtvis avgränsas till underskrifter. Teknikneutrala bestämmelser bör utformas så att de möjliggör användning av elektroniska stämplat när det är lämpligt.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag på yttrande

Det kan inledningsvis konstateras att den digitala utvecklingen fortsatt måste ske i hög takt för att samhället ska kunna möta framtidens välfärdsutmaningar. Detta är inte minst en angelägen fråga under rådande pandemi med covid-19 då behovet av digitala lösningar är stora för att kommuner fortsatt ska kunna tillhandahålla effektiva och nödvändiga välfärdstjänster till sina kommunmedborgare. Många myndigheter lägger avsevärda resurser på tolkning och utredning av hur bland annat elektroniska underskrifter kan användas såväl internt inom kommunen som externt med medborgare och andra myndigheter. Utifrån denna aspekt är det positivt att det klargörs när de olika underskrifterna bör användas. Det är positivt att utredningen lyfter vikten av att inte regelmässigt ställa högre krav på elektroniska underskrifter än vad som görs för fysiska underskrifter. I enlighet med vad som anges i delbetänkandet är det att föredra att det inte på en generell nivå slås fast när avancerade respektive kvalificerade elektroniska underskrifter bör användas. Detta måste ske utifrån behov och vilka krav externa regelverk uppställer.

Det är positivt att en nationell valideringstjänst tas fram och att den kan nyttjas brett av olika aktörer samt att den är frivillig. Varje aktör måste själv avgöra om det finns ett behov att nyttja tjänsten.

Det kan konstateras att det finns stora behov att standardiserade lösningar för att nå en effektiv och ökad digitalisering i det offentliga samhället. Utifrån denna aspekt är det angeläget att Sverige tar en mer aktiv roll och är med och påverkar i det europeiska standardiseringsarbete som avser eller påverkar tillhandahållare av betrodda tjänster.

Frågan om bevarande av elektroniskt undertecknande och stämplat handlingar är högst aktuell inom Nacka kommun. Den digitala utvecklingen har under rådande pandemi tagit raska kliv för att möta behovet av ett effektivt beslutsfattande inom kommunen. Utifrån dessa aspekter är det av vikt att Riksarkivet utreder frågan om bevarande av elektroniskt undertecknade eller stämplat handlingar. Detta så att det säkerställas att elektroniskt



undertecknande handlingar kan valideras i framtiden och fungera ur bland annat bevishänseende på samma sätt som fysiskt undertecknande handlingar.

Ekonomiska konsekvenser

Förslagen i delbetänkandet bedöms medföra enklare och effektivare hantering av betrodda tjänster i kommunen. I förlängningen genererar detta en kostnadseffektivitet inom området vilket är positivt.

Konsekvenser för barn

Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser för barn.

Bilagor

1. Utdrag från SOU 2021:7 – Sammanfattning och författningsförslag
2. Förslag på yttrande

Hans-Otto Halvorsen	Anneli Sagnérius	Brita Molavi Rösblad
Stöd- och servicedirektör	Kommunjurist	Enhetschef
Stadsledningskontoret	Juridik- och kanslienheten	Digitaliseringsenheten