

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över reboot – omstart för den digitala förvaltningen (SOU 2017:114)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Betänkandet innehåller förslag till lag om statlig elektronisk identitetshandling, lag om infrastruktur för elektronisk identifiering och kvalitetsmärket Svensk elektronisk identitetshandling, lag om infrastruktur för digital post, lag om valfrihet om digitala brevlådor med flera.

I betänkandet föreslås bland annat att staten ska utfärda en elektronisk identitetshandling. Det föreslås också att det i lag skapas en skyldighet för alla offentliga myndigheter som kräver elektronisk identifiering i sina e-tjänster att godta den statliga elektroniska identitetshandlingen. Vidare föreslås att den statliga elektroniska identitetshandlingen ska anmälas för gränsöverskridande identifiering enligt eIDAS-förordningen¹. Den statligt utfärdade elektroniska identitetshandlingen ska också kunna användas som underlag för att utfärda andra elektroniska identitetshandlingar. Det föreslås att staten ska ansvara för att granska elektroniska identitetshandlingar mot tillitsramverket (ett graderat ramverk för tillförlitlighet i utfärdande av elektronisk identitetshandling) och elektronisk identitetskontroll mot tekniska specifikationer. Vidare föreslås att det ska finnas ett kvalitetsmärke för elektroniska identitetshandlingar som heter Svensk elektronisk identitetshandling.

Betänkandet innehåller vidare bland annat förslag om att det i upphandlingsdokument för valfrihetssystemet ska ingå krav på att elektronisk identitetshandling ska ha kvalitetsmärket elektronisk identitetshandling för att utfärdaren ska få ansluta sig till valfrihetssystem. Det föreslås också att det ska ingå i det offentliga åtagandet att Sverige tillhandahåller en offentlig nod² för gränsöverskridande identifiering i enlighet med eIDAS-förordningens krav. Utredningen förslår att privata aktörer får ansluta till den svenska offentliga noden. Alla aktörer som är anslutna till noden ska underrätta digitaliseringsmyndigheten om alla händelser som påverkat funktionalitet och säkerhet i noden.

Det föreslås även att Mina meddelanden ska regleras i en lag om infrastruktur för digital post och att infrastrukturen öppnas upp för privata aktörer som avsändare. Privata utförare av kommunala angelägenheter föreslås få ansluta efter anmälan av kommun eller landsting.

¹ 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.

² En förbindelsepunkt.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I betänkandet anges att samverkan mellan offentlig och privat verksamhet har varit avgörande för att inleda uppbyggnaden av den nationella digitala infrastrukturen och kommer att fortsätta att vara lika viktig. Vidare anges att enligt utredningens direktiv finns det behov av att analysera omfattningen av det offentliga åtagandet i förhållande till de privata aktörernas roll och lämna förslag på vidareutveckling av modellen för elektroniska identitetshandlingar för att långsiktigt tillgodose den offentliga sektorns och användarnas behov samt främja innovation på den privata marknaden.

I konsekvensutredningen anges att det finns kritiska moment i processer för utfärdande av elektroniska identitetshandlingar och vid användande av dem. Dessa kritiska moment kan utnyttjas i otillbörligt syfte. Genom att föreslå att någon eller några statliga myndigheter ska utfärda en statlig elektronisk identitetshandling som fäst på någon eller några fysiska identitetshandlingar bedömer utredningen att tilliten till att det är rätt individ som får den elektroniska identitetshandlingen kan öka. Därmed kan missbruk i detta sammanhang minska.

I betänkandet anges att det är önskvärt att veta att det ska finnas minst en svensk elektronisk identitetshandling som kan anmälas för användning för gränsöverskridande identifiering enligt eIDAS-förordningen och det är inte givet att bankerna kommer att vilja anmäla BankID eller Mobilt BankID för detta ändamål. Syftet med statlig elektronisk identitetshandling är att skapa förutsättningar för andra aktörer att utnyttja de resurser och den kompetens som staten har när det gäller att kontrollera individers identitet. Vidare anges syftet vara att garantera att Sverige kan anmäla en elektronisk identitetshandling för användning i Europa enligt eIDAS-förordningen. Det framgår att det är viktigt att de elektroniska identitetshandlingar som utfärdare tillhandahåller är säkra och tillförlitliga. Det är också viktigt att individer vet vilka identitetshandlingar, och vilka utfärdare, som de kan lita på. Detsamma gäller för förlitande aktörer. Kvalitetsmärket kan enligt utredningen tjäna sådana syften.

Regelrådet gör följande bedömning. Genom att ytterligare tydliggöra i konsekvensutredningen vad det bakomliggande problemet är och varför det är ett problem hade syftet med förslaget blivit tydligare. Detta exempelvis genom att tydliggöra huruvida individer inte kan förlita sig på elektroniska identifiering idag och på vilket sätt den statliga elektroniska identitetshandlingen och kvalitetsmärket kan förändra och därmed åtgärda det eventuella problemet. Trots det angivna anser Regelrådet att befintlig redovisning är tillräcklig.

Regelrådet finner att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I betänkandet anges att det finns olika sätt för lagstiftningsändamål att beskriva vad en elektronisk identitetshandling är. Man kan förhålla sig till modeller och tekniska specifikationer. En utmaning anges vara att undvika att genom en för detaljrik beskrivning skapa inlåsningseffekter där teknisk utveckling försvåras. Utredningen bedömer att det är viktigt att inte låsa författningstexten vid en viss teknik utan att författningstexterna ska vara så teknikneutrala som möjligt. Samtidigt anges det vara viktigt att författningsregler sådana funktioner som ska vara ett offentligt åtagande. Utgångspunkten är att reglerna ska vara tillåtande, gränssättande och skapa förutsättningar för utveckling, men också ramar för vad som gäller för de olika inblandade aktörerna. Vidare framgår att genom en mobil lösning för den statliga elektroniska identitetshandlingen skulle användandet givetvis underlättas. Utredningen bedömer emellertid att den statliga elektroniska identitetshandlingen ska vara ett komplement och inte en konkurrent till redan existerande eller kommande mobila plattformar.

Vid enskilda delförslag i betänkandet framgår även att vissa överväganden har skett. Avseende Mina meddelanden anges bland annat att utredningen i delbetänkandet drog slutsatsen att det skulle räcka att reglera Mina meddelanden i en egen förordning. Utredningen har dock tagit fasta på de synpunkter om lagreglering framför förordningsreglering som har framförts i remissvaren av delbetänkandet. Därför föreslår utredningen nu en lag om infrastruktur för digital post.

I konsekvensutredningen anges följande. Nollalternativet behöver inte vara detsamma som den rådande situationen när utredningens förslag lämnas. Den digitala utvecklingen har begränsningar vad gäller förutsägbarhet och styrs i hög grad av multinationella aktörer på en global marknad. Vidare anges att det finns flera exempel på att utvecklingen gått långsammare än som förutspåts, men att när genomslaget väl kommit har det blivit mer omfattande än vad man förutsett. Avancerade mobiltelefoner är ett exempel på det. Till detta kommer att förslagen måste ses mot bakgrund av andra insatser som regeringen gör eller som, mot bakgrund av förslag som lämnas av parallella utredningar, kan antas komma att genomföras. Enligt utredningen är det mot denna bakgrund varken möjligt eller meningsfullt att beskriva nollalternativet.

Regelrådet gör följande bedömning. Uppgifterna i betänkandet är kortfattade och utspridda, det framgår endast övergripande uppgifter om att vissa överväganden gjorts. Det framgår dock inte i konsekvensutredningen vilka effekter de olika lösningarna har. Enligt Regelrådet bör de olika lösningalternativen presenteras till den utsträckning att det blir tydligt varför lösningen inte har valts. Genom att i större utsträckning kvantifiera lösningarna hade utredningen kunnat visa på att det bäst lämpade förslaget förordas. Om bedömningen är att det finns begränsningar utifrån exempelvis andra utredningar eller utredningsdirektiv eller EU-rätten, bör det befintliga handlingsutrymmet tydliggöras i konsekvensutredningen. Regelrådet anser att avsaknaden av ytterligare uppgifter är en brist.

Regelrådet har vidare förståelse för svårigheten att förklara hur utvecklingen kan komma att påverkas av om ingen reglering kommer till stånd. Redovisningen hade dock kunnat tydliggöras genom en tydlig problembeskrivning och olika scenarion om hur effekterna kan komma att bli. Mot bakgrund av motiveringen i konsekvensutredningen anser Regelrådet likväl att befintlig redovisning är tillräcklig.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar är bristfällig men att redovisningen avseende effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I betänkandet anges att utredningens överväganden och förslag tar sin utgångspunkt i regeringsformen och relevanta EU-författningar. Ur ett EU-perspektiv är förvaltningspolitiken huvudsakligen en nationell angelägenhet. Det anges att det samarbete som förekommer är, enligt den tidigare regeringen, huvudsakligen frivilligt. Det finns emellertid unionslagstiftning som på olika sätt påverkar hur de nationella myndigheterna arbetar eller är organiserade. Vidare framgår att eIDAS-förordningen³ innehåller bestämmelser om e-tjänster och förvaltningsgemensamma digitala funktioner. Det framgår även uppgifter om behoven av, och förutsättningarna för, anmälan av elektroniska identitetshandlingar enligt eIDAS-förordningen.

Av eIDAS-förordningen följer vissa utgångspunkter såsom att Sverige måste se till att det finns minst en nod som kan ta emot och dirigera vidare begäran om bekräftelse av identitet när det gäller utländska användares elektroniska identitetshandlingar. Det framgår att utredningen har träffat företrädare för

³ 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.

några av de andra medlemsstaterna bland annat för att få en bild av deras uppfattning om hur eIDAS-förordningen ska tolkas och vad de ser för konsekvenser av dess krav. Utöver förordningen finns även uppgifter i betänkandet om genomförandetakter som ger kommissionen befogenheter att komplettera förordningen samt redovisning avseende Europaparlamentets och rådets dataskyddsförordning⁴.

Regelrådet gör följande bedömning. Utifrån betänkandet som helhet framgår tillräckliga uppgifter om förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Det är vidare positivt att det även framgår uppgifter om hur utredningen gått tillväga för att tillgodogöra sig information om tolkning och konsekvenserna av eIDAS-förordningen. Detta eftersom det skulle kunna säkerställa att förslagets genomförande överensstämmer med EU-rätten och öka förutsättningarna för ett liknande genomförande som i andra medlemsstater.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I betänkandet framgår att utredningen bedömer att en statlig elektronisk identitetshandling är efterfrågad. Detta inte minst med beaktande av att Sverige vill kunna anmäla en statlig elektronisk identitetshandling för gränsöverskridande identifiering enligt eIDAS-förordningen. Vidare anges det vara angeläget att statens ansvarstagande för grundidentifiering och utfärdande av elektroniska identitetshandlingar inte ligger alltför långt bort samtidigt som resultatet från 2017 års ID-kortsutredning inväntas. Med beaktande av ovanstående gör utredningen bedömningen att lagen kan träda i kraft tidigast den 1 januari 2020. Förslag som berör elektronisk identifiering förslås träda i kraft vid samma tidpunkt. Avseende de förslag som kompletterar reglerna i eIDAS-förordningen förslås de träda i kraft den 29 september 2018. Detta eftersom svenska offentliga myndigheter som har e-tjänster som kräver identifiering med elektroniska identitetshandlingar har en skyldighet att erkänna europeiska identitetshandlingar i sina e-tjänster från och med samma datum. Lagen om infrastruktur för digital post, lagen om valfrihet om digitala brevlådor och förordningen om infrastruktur för digital post förslås tidigast träda i kraft den 1 juli 2019. Detta med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling.

Regelrådet gör följande bedömning. Uppgifterna avseende tidpunkt för ikraftträdande är tydligt redovisade. Det går dock inte med enkelhet att finna uppgifter i konsekvensutredningen om det finns ett behov av speciella informationsinsatser. Regelrådet kan exempelvis inte på förhand utesluta att kvalitetsmärket Svensk elektronisk identitetshandling medför ett behov av information för leverantörer. Enligt Regelrådet är avsaknaden av ytterligare uppgifter därmed en brist. Om bedömningen är att det inte finns något behov av speciella informationsinsatser eller om utredningen exempelvis anser att ställningstagandet till behov av informationsinsatser bör ske i ett senare skede av regleringen när underordnad reglering föreslås, bör det enligt Regelrådet anges och motiveras i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar men att redovisningen avseende behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att den digitala utvecklingen har begränsningar vad gäller förutsägbarhet. Utvecklingen styrs i hög grad av multinationella aktörer på en global marknad. Det framgår att förslag om statlig elektronisk identitetshandling får konsekvenser för individer och för utfärdare av elektroniska identitetshandlingar. Leverantörer av funktioner för elektronisk identitetskontroll berörs av myndigheters sätt att anskaffa funktioner för elektronisk identitetskontroll. Lag om infrastruktur för digital post medför att fler aktörer kan vara avsändare. Förslaget berör därmed privata utförare av kommunala angelägenheter och företag som utför uppgifter av allmänt intresse.

Av betänkandet framgår att offentliga myndigheter i hög grad är beroende av externa leverantörer för it-drift. Inom vissa områden finns det få eller kanske endast en leverantör att tillgå. Det framgår vidare att idag utfärdar såväl statliga som privata aktörer identitetshandlingar. Privata aktörer, men också vissa offentliga aktörer, utfärdar identitetskort med en så kallad SIS-märkning. Det anges vidare finnas elva banker som utfärdar BankID idag⁵. Vilka lösningar som de olika bankerna erbjuder sina kunder skiljer sig åt mellan bankerna. Bankerna stöds av företaget Finansiell ID-teknik BID AB. Bankernas BankID är den som används mest, men det finns också andra utfärdare av elektroniska identitetshandlingar, AB Svenska Pass, Telia, Freja eID. Avseende betrodda tjänster enligt eIDAS-förordningen anges att det är svårt att avgöra hur många tillhandahållare av betrodda tjänster som finns på den svenska marknaden. Det beror på att det inte finns någon anmälningsplikt för de som tillhandahåller betrodda tjänster om dessa inte har valt att bli kvalificerade tillhandahållare och tillhandahålla kvalificerade betrodda tjänster.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vissa uppgifter om branscher och det är även möjligt utifrån förslaget att bilda sig en uppfattning kring vilka de berörda branscherna är. Därutöver namnges enstaka företag. Det går dock inte att utesluta att det kan finnas fler företag som berörs av förslaget än de som explicit namnges. Regelrådet kan vidare inte med enkelhet finna uppgifter om antal och storlek på de berörda företagen, utöver angivandet om de som utfärdar BankID. Att endast ange att det inom vissa områden finns få eller kanske endast en leverantör är inte tillräckligt. Om försök har gjorts för att få fram uppgifter om tillhandahållare av betrodda tjänster bör det enligt Regelrådet anges i konsekvensutredningen. Det framgår inte heller uppgifter om företag som tillhandahåller säkra digitala brevlådor.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig men att redovisningen avseende bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges följande. Dagens ersättningsmodell innebär att leverantörerna ska fakturera varje statlig myndighet, kommun eller landsting särskilt. Det förslag som lämnas om förändrad ersättningsmodell kan enligt utredningen underlätta för leverantörerna och innebära att deras administrativa arbete med fakturering effektiviseras.

I betänkandet anges att digitalisering är något som ofta drivs genom att visa på nytta, till exempel genom att förenkla processer där individer har kontakt med det allmänna. Därmed frigörs resurser som annars hade lagts på administrativt arbete.

⁵ Danske Bank, Nordea, Swedbank, Handelsbanken, SEB, Ica Banken, Ålandsbanken, Ikano Bank, Länsförsäkringar, Skandia och Sparbanken.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns enstaka uppgifter om förslagets påverkan på företagens administrativa kostnader. Regelrådet kan ha en förståelse för svårigheten att kvantifiera förslagets administrativa kostnader eftersom det delvis är beroende på i vilken omfattning de digitala förutsättningarna förbättras. Konsekvensutredningen hade dock kunnat innehålla ytterligare kvalitativa uppgifter. Det går exempelvis inte på förhand att utesluta att förslaget om kvalitetsmärkning eller ökade möjligheter för fler aktörer att använda Mina meddelanden kan komma att påverka företagens administrativa kostnader. Det går inte heller att sluta sig till att helt elektroniskt ansöknings- och utfärdandeförfaranden kan påverka administrationen. Genom att ange exempel på enskilda moment som kan vara förenade med förslaget hade den kvalitativa beskrivningen förbättrats. Om bedömningen är att förslaget inte har någon påverkan på företagens administrativa kostnader eller om det inte har varit möjligt att vidare beskriva det, bör det enligt Regelrådet anges och motiveras i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges följande. Sammantaget innebär förslagen att det blir enklare för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service. Förslagen bidrar också till att de offentliga myndigheterna kan erbjuda individen en likvärdig service av god kvalitet i stora delar av landet. Vidare anges företagen gynnas av en effektivare användning av samhällets resurser. Utredningen bedömer att förslagen medför positiva konsekvenser för de företag som verkar inom verksamhetsområden som stadgas upp av tydligare reglering, bättre förutsebarhet och ökad säkerhet. Ambitionen har, enligt utredningen, varit att gynna innovation och företagsamhet. Därför ska regleringen inte medföra hämmande effekter utan tillåta sådan utveckling som kan komma alla till gagn.

I konsekvensutredningen anges vidare följande avseende förslaget om att staten ska utfärda en elektronisk identitetshandling till svenska medborgare och folkbokförda i Sverige. Förslagen får konsekvenser för offentliga myndigheter, för individer och för utfärdare av elektroniska identitetshandlingar. Vidare anges att utredningens förslag varken innehåller ställningstagande till vilken myndighet som ska utfärda en statlig elektronisk identitetshandling eller vilken fysisk identitetshandling som den statliga identitetshandlingen ska finnas på. Det är frågor som 2017 års ID-kortsutredning ska ta ställning till, och således kommer konsekvenserna av det statliga åtagandet såvitt avser de frågorna att belysas av den utredningen. Utredningen bedömer vidare att förslaget medför att leverantörer kan utnyttja den grundidentifiering som staten utför i samband med utfärdandet av den statliga elektroniska identitetshandlingen. Leverantörer, som ofta är privata aktörer, kan således erbjuda sina kunder helt elektroniskt ansöknings- och utfärdandeförfaranden, åtminstone på vissa tillitsnivåer. Det är ett sätt för privata aktörer att utnyttja de förvaltningsgemensamma digitala funktioner som staten tillhandahåller.

Avseende att det måste vara enkelt för offentliga myndigheter att anskaffa funktioner för elektronisk identitetskontroll anges följande. Utredningen bedömer att leverantörerna kommer veta var de finner marknaden för de offentliga myndigheterna. De kommer också att veta på vilka villkor de kan leverera funktioner för elektronisk identitetskontroll till de offentliga myndigheterna. Det föreslås också att dagens ersättningsmodell ska ändras och att leverantörer ska fakturera Kammarkollegiet för alla elektroniska identitetskontroller som offentliga myndigheter har begärt.

I betänkande anges att det kommer finnas starka incitament för individer att skaffa andra elektroniska identitetshandlingar än den statliga. Det starkaste incitament bedöms vara att den statliga endast ska finnas på en fysisk bärare.

I konsekvensutredningen framgår vidare följande avseende kvalitetsmärket Svensk elektronisk identitetshandling för utfärdare. Kvalitetsmärkningen ska vara ett villkor för leverantörer som vill delta i valfrihetssystemet. Det anges att det idag är få utfärdare som låtit sina elektroniska identitetshandlingar granskas av E-legitimationsnämnden. De åtgärder som föreslås är i syfte att fler utfärdare ska låta granska sina elektroniska identitetshandlingar. En utfärdare som låter sina handlingar granskas måste underkasta sig digitaliseringsmyndighetens bedömning och krav. Eftersom utredningen också föreslår att granskningen ska göras mot tekniska specifikationer kommer det innebära att mer krav ställs på utfärdare än i dag. För vissa utfärdare kan kraven vara oförenliga med deras egen teknik. Utredningen anger dock att det är nödvändigt att ställa ensade krav på utfärdare eftersom det gynnar individer, offentliga myndigheter och utfärdarna som grupp. Vidare anges att det för upphandlande myndigheter är lämpligt att ställa krav på att leverantörer erbjuder kvalitetsmärkta elektroniska identitetshandlingar.

Avseende anmälan av svenska elektroniska identitetshandlingar anges vidare följande. Förslagen behandlar individens möjligheter att kunna använda sig av en svensk elektronisk identitetshandling för att sköta sina ärenden inom Europa på distans. Förslaget innebär att det finns möjlighet för företag att ta fram elektroniska identitetshandlingar för gränsöverskridande identifiering för anmälan. På så sätt kan företagen nå hela den inre marknaden inom EU. Avseende framtida användning av europeiska identitetshandlingar anges att det är svårt att uppskatta de ekonomiska konsekvenserna. Detta eftersom ingen vet i vilken takt medlemsländerna kommer att anmäla sina elektroniska identitetshandlingar för gränsöverskridande identifiering.

Utredningen förslår även att privata aktörer får ansluta till den svenska offentliga noden. Det anges att det under utredningen framkommit att aktörer i privat sektor också har intresse av att kunna ansluta till noden och på så sätt hantera utländska användare i sina e-tjänster. Noden kommer att finansieras med offentliga medel och utvecklingen kan gå snabbt inom den privata sektorn. Det kan därför vara aktuellt att ta ut avgifter från privata aktörer för att de ska kunna utnyttja noden. För att upprätthålla säkerhetsnivån ska de inblandade aktörerna informera nodmyndigheten om alla incidenter som på något sätt påverkar säkerheten eller funktionaliteten av noden.

Av konsekvensutredningen framgår att med förslaget till lag om infrastruktur för digital post skapas en kanal där inte bara myndigheter och privata utförare av offentligt finansierad verksamhet utan även andra företag kan kommunicera säkert med kunder och medborgare. Detta anges minska möjligheterna för den typ av datorbedrägerier där kriminella utger sig för att vara en myndighet eller ett företag. Vidare anges följande. För konsekvensanalysen avseende förslaget om lag om infrastruktur för digital post hänvisas till delbetänkandet. Konsekvenserna kompletteras endast med de förslag som utredningen lämnar i slutbetänkandet. Förslaget öppnar för att privata utförare av kommunala angelägenheter ska kunna vara avsändare i infrastrukturen och företag inom andra verksamheter ska också kunna vara avsändare i infrastrukturen. Det innebär att fler aktörer kan vara avsändare, fler avtal måste skrivas för att det ska stå klart vad varje aktör ansvarar för och mer uppgifter behöver registreras i förmedlingsregistret. Genom förslaget spelar det inte längre någon roll om det är en privat utförare som tar hand om den kommunala angelägenheten, den digitala posten kan skickas på samma sätt. Vidare anges att företag och organisationer som utför uppgifter av allmänt intresse ska tillåtas ansluta sig som avsändare i infrastrukturen för digital post. Enligt förslaget ska regeringen besluta om vilka typer av verksamheter som ska släppas in i infrastrukturen. Utredningen förslår att man börjar med friskolor, banker, försäkringsföretag, pensionsförvaltare, kreditupplysningsföretag, apotek, bilbesiktningföretag och bostadsföretag. De kommuner och landsting som bedömer att de inte kan ta det ansvar som krävs behöver inte anmäla privata utförare som avsändare i infrastrukturen.

Utredningen bedömer att anslutningen av privata utförare inte kommer bli särskilt omfattande i det korta perspektivet. Privata utförare som avsändare kommer antingen anslutas på grund av att den privata

Utföraren inför säker e-post till brukare som en del av sitt tjänsteutbud och erbjuder det som en del av paketet, eller att kommunerna kräver det i sin upphandling. Vidare anges att företag som är privata utförare kanske inte har byggt ut sina e-tjänster såsom mina sidor för brukaren. Detta kan särskilt gälla små företag. Mina meddelanden kan uppfattas som ett bra sätt att säkert kommunicera med brukarna. Samtidigt innebär den relativt låga anslutningsgraden bland mottagare att företaget inte kan vara säkert på att nå alla sina brukare, vilket talar emot ett mer omfattande intresse.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas kvantifierade uppgifter eller försök till beräkningar. Regelrådet har dock förståelse för svårigheten att i monetära termer ange förslagets totala påverkan på företagens kostnader. Den kvalitativa redovisningen i konsekvensutredningen är dock kortfattad. Exempelvis går det inte på förhand att utesluta att förslaget medför att elektroniska identitetshandlingar i större utsträckning behöver vara kvalitetsmärkta för att användas, trots att det anges vara frivilligt. Detta skulle i sin tur kunna medföra att ändringar behöver utföras i identitetshandlingarna vilket kan komma att medföra en påverkan på företagens kostnader. Genom att i större utsträckning bryta ned de olika förslagen och illustrera vilka moment som tillkommer hade förslagets kvalitativa redovisning förbättrats. Enligt Regelrådet är avsaknaden av ytterligare uppgifter eller en motivering till varför uppgifter inte redovisats en brist.

Enligt Regelrådet är vidare redovisningen avseende påverkan på företagens verksamhet knapphändigt redovisad. Det är inte tillräckligt att ange att det blir konsekvenser eller att en aktör påverkas. Redovisningen bör även inkludera en analys av hur aktören påverkas och i den omfattning det är möjligt även uppgifter om antalet som påverkas och vilka effekter förslaget kan få. Det hade vidare varit önskvärt om det i större utsträckning framgick om förslaget medför någon förebyggande säkerhetsverksamhet utöver incidentrapportering. Detta för att tydliggöra om det exempelvis kan finnas ett behov av utbildningsinsatser.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets andra kostnader och påverkan på företagens verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Avseende elektroniska identitetshandlingar anges att en utmaning är att en aktör har en så stor marknadsandel. Det leder till att andra aktörer har svårare att ta marknadsandelar. Vidare anges att det skapas en skyldighet för alla offentliga myndigheter som kräver elektroniska identifiering i sina e-tjänster att godta den statliga elektroniska identitetshandlingen vilket anges kunna medföra att det hävdas att den statliga elektroniska identitetshandlingen är konkurrenshämmande. Utredningen bedömer emellertid att syftet med den statliga elektroniska identitetshandlingen inte är att etablera en konkurrent till övriga elektroniska identitetshandlingar. Det framgår också att genom en mobil lösning för den statliga elektroniska identitetshandlingen skulle användandet givetvis underlättas men att utredningen bedömer att den statliga elektroniska identitetshandlingen ska vara ett komplement till redan existerande eller kommande mobila plattformar. Enligt utredningen är det bästa sättet att stödja innovation att lämna öppet för olika aktörer att presentera sina lösningar och låta brukarnas val avgöra.

I betänkandet anges även att digitaliseringen inte bara har som syfte att underlätta för individer och företag. Den syftar också till att främja konkurrenskraften.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vissa uppgifter om att förslagets påverkan på konkurrensen mellan det offentliga alternativet och det privat utfärdade alternativet, vilket är positivt. Uppgifterna om förslaget kan ha en påverkan på konkurrensen mellan företagen är dock kortfattad. Ytterligare redovisning hade kunnat behandla om förslaget har en påverkan på konkurrensen mellan

företag med hänsyn till deras storlek eller om förslaget påverkar företagets incitament till att konkurrera genom att konsumenterna får tillgång till en statlig tjänst och om detta särskilt kan påverka vissa typer av företag. Det framgår exempelvis inte om förslaget kan medföra omställningskostnader till följd av eventuellt ökad efterfrågan på kvalitetsmärkta tjänster vilket kan konkurrera ut eventuella mindre företag. Det går vidare inte med enkelhet att finna uppgifter om förslaget som berör Mina meddelanden kan ha en konkurrenspåverkan gentemot andra säkra digitala brevlådor. Enligt Regelrådet är avsaknaden av ytterligare redovisning en brist.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att utredningens förslag kommer att leda till konsekvenser, både för enskilda individer och statliga myndigheter, kommuner och landsting. För individen bedömer utredningen att förslagen bidrar till bättre och säkrare offentlig service i olika delar av landet. Förslagen innebär att det blir enklare för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter till att de offentliga myndigheterna kan erbjuda individen en likvärdig service av god kvalitet i stora delar av landet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit önskvärt om processen beskrivits ur ett företagsperspektiv. Detta om förslaget exempelvis på sikt kan påverka handläggningstider för företag.

Regelrådet finner att redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges att företag som är privata utförare kanske inte har byggt ut e-tjänster såsom mina sidor för brukarna. Det kan särskilt gälla små företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Små företag nämns i begränsad omfattning. Det framgår dock inte uppgifter huruvida det finns små leverantörer som berörs och det framgår inte heller om någon hänsyn tagits till dem vid reglernas utformning. Detta i kombination med knapphändiga uppgifter om berörda företag och förslagets påverkan på företagets kostnader medför att Regelrådet inte på förhand kan utsluta att det finns ett behov av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Om bedömningen har gjorts att någon särskild hänsyn till små företag inte är nödvändig eller möjlig bör det enligt Regelrådet anges och motiveras i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Förslaget avser främst att reglera den offentliga sektorn men medför likväl konsekvenser för företag. Enligt Regelrådet är konsekvensutredningen utifrån ett företagsperspektiv kortfattad. Det saknas i flera delar uppgifter om hur förslaget kan komma att påverka företag och vilka effekter det får. Därmed är det utifrån betänkandet inte möjligt att bedöma omfattningen av förslagets konsekvenser för företag.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet ser gärna att strukturen i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning används vid upprättande av konsekvensutredningar. Enligt Regelrådet är förslagsställarens konsekvensutredning svår att följa då den inte följer denna struktur. Detta har dock inte påverkat den sammantagna bedömningen av konsekvensutredningen.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 mars 2018.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande