

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.

Infrastrukturdepartementet

Yttrande över betänkandet Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen (SOU 2021:62)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Utredningen om betrodda tjänster lämnar i sitt slutbetänkande förslag till en ny lag och en ny förordning om erkännande av medel för elektronisk identifiering, som bland annat innehåller förslag att:

- E-tjänstelegitimationer ska tillhandahållas den som tjänstgör vid eller innehar uppdrag för en statlig myndighet. Användning av privata e-legitimationer föreslås endast få ske undantagsvis.
- Myndigheten för digital förvaltning (Digg) ska tillhandahålla ett system för erkännande av e-tjänstelegitimationer.
- Statliga myndigheter ska erkänna e-tjänstelegitimationer som är godkända av Digg och som används av offentliga aktörer för åtkomst till e-tjänster som statliga myndigheter tillhandahåller.
- Digg föreslås få meddela föreskrifter om krav på medel för elektronisk identifiering som ingår i systemet och krav som avser förlitande parter, samt om ansöknings- och granskningsförfarandet. För det senare föreslås Digg få kunna ta ut en avgift.
- Även e-tjänstelegitimationer som inte är godkända får efter genomförd självskattning och anmälan ingå i systemet, men det är då frivilligt för statliga myndigheter att erkänna sådana e-legitimationer i sina e-tjänster. Digg får meddela föreskrifter även om detta.
- Utfärdare av e-tjänstelegitimationer ska rapportera säkerhetsincidenter till Digg, som får besluta att en e-legitimation tillfälligt eller tills vidare inte ska ingå i systemet.
- Begreppet offentliga aktörer omfattar privata aktörer som yrkesmässigt bedriver verksamhet inom vissa utpekade områden som till någon del är offentligt finansierad, främst inom utbildnings-, vård- och omsorgssektorena.

Lagen och förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2024. Härutöver föreslås bland annat införandet av en statlig e-legitimation som kan användas för id-växling i enlighet med förslaget från 2017 års ID-kortsutredning, en vidare utredning av att utveckla systemet för erkännande av e-tjänstelegitimationer till att även omfatta privat sektor, samt ett uppdrag till Digg att se över det svenska tillitsramverket med beaktande av den behovsbild som föreligger för e-tjänstelegitimationer.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Förslagsställaren redogör för sitt uppdrag enligt kommittédirektivet om 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 tjänster används. Utredaren ska bland annat kartlägga och analysera den offentliga förvaltningens behov av åtgärder för ökad och standardiserad användning av betrodda tjänster, lämna förslag på sådana åtgärder, särskilt när det gäller att tydliggöra när avancerade respektive kvalificerade elektroniska underskrifter bör användas i den offentliga förvaltningen, kunna validera och bevara elektroniska underskrifter, samt kunna använda e-legitimation i tjänsten. Delbetänkandet "Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen (SOU 2021:9) redogjorde för de förra frågorna (se Regelrådets yttrande RR 2021-112), medan innevarande betänkande omfattar frågor kopplade till e-legitimation i tjänsten.

Utredaren anger att e-legitimationer som används i tjänsten inom förvaltningen har tre huvudsakliga användningsområden: autentisering i interna system, identifiering som en del i processen att skapa elektroniska underskrifter samt organisationsöverskridande användning. Det anges bland annat att ett grundläggande behov hos myndigheter är identitets- och behörighetshantering vilket innefattar att säkerställa att endast behöriga personer ges åtkomst till myndigheternas it-miljöer och it-system samt att åtkomst till information och funktioner är anpassade efter vad personen har rätt att ta del av. Det kan exempelvis vara handläggsystem, ekonomisystem eller datorprogram för att skicka e-post. De autentiseringsmetoder som förefaller mest utbredda är användning av användarnamn och lösenord samt smarta kort, varav vissa kort även är bärare för e-legitimationer. Lösningar med mobiltelefoner som bärare används också och användning av sådana lösningar förväntas öka. Bärarna av e-legitimationen kan i många fall användas till mer än autentisering i interna system, t.ex. genom att ge åtkomst till lokaler eller utskriftsfunktioner.

Det anges vidare att den offentliga förvaltningen ser ett ökat behov av att kunna skapa elektroniska underskrifter. För många av de lösningar som används för att skapa elektroniska underskrifter används e-legitimationer för att identifiera personen som i steget därefter skriver under. Det kan exempelvis vara beslut som skrivs under elektroniskt eller e-post som skrivs under elektroniskt och krypteras.

Vad avser organisationsöverskridande användning anges att det elektroniska informationsutbytet mellan myndigheter är omfattande. Detta kan exempelvis ske från system till system, eller genom att anställda vid en myndighet loggar in i en e-tjänst som en annan myndighet tillhandahåller och lämnar eller hämtar uppgifter i den tjänsten. E-legitimationer är en lösning som används för autentisering för att ge tillgång till e-tjänster. Ytterligare ett exempel är identifiering för videomöten, där legitimering av deltagare sker internt i organisationer eller för deltagare från andra organisationer, för att uppfylla olika krav på skyddande av personuppgifter, patientsekretess m.m.

Utredaren anger att det av flera skäl är vanligt förekommande att anställda inom den offentliga förvaltningen använder sina privata e-legitimationer inom alla tre användningsområden, men att det finns såväl praktiska som säkerhetsmässiga och juridiska problem med detta, vilket det redogörs utförligt för. Det redogörs också utförligt för de behov av användning av e-tjänste-legitimationer många aktörer i den offentliga förvaltningen ser. Bland annat ses e-tjänstelegitimationer som ett sätt att minska behovet av att använda privata e-legitimationer. Möjligheten att i e-tjänstelegitimationer använda andra personidentifieringsuppgifter än personnummer är ytterligare en faktor som driver på efterfrågan. Detsamma gäller möjligheten att kunna koppla legitimationen till organisationen och eventuellt ytterligare attribut. Vidare anges att en starkt drivande faktor vad gäller efterfrågan på e-tjänstelegitimationer är förhoppningen att de ska kunna användas över organisationsgränserna. Förslaget om införandet av en statlig e-legitimation som kan användas för id-växling anges medföra enklare och billigare utfärdande av e-tjänstelegitimationer samt en mer diversifierad marknad.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren anger att den digitala utvecklingen har begränsningar vad gäller förutsebarhet, varför det är svårt att bedöma påverkan av ett nollalternativ på längre sikt. I synnerhet då det är så att den önskade utvecklingen inom den offentliga förvaltningen är att röra sig från utbyten som i dag sker genom extern inloggning med e-legitimationer till utbyten som sker från system till system. Det anges vara svårt att bedöma hur lång tid detta kommer ta eller om det ens realiserar fullt ut. Förslagsställaren anger emellertid att ett nollalternativ troligen skulle innebära en bibehållen eller ökad användning av privata e-legitimationer i tjänsten, något utredaren, med beaktande av de aspekter som det redogörs för i avsnitt 9.2, ser som negativt. Det anges att ett genomförande av förslagen i Diggs rapport om eID för medarbetare skulle kunna leda till en ökad användning av e-tjänstelegitimationer, men att den avtalsmodell som föreslås där bygger på frivillighet, vilket riskerar att resultera i en låg anslutningsgrad eller en långsam anslutningstakt som medför att de avsedda effekterna med förslaget inte uppnås. Det anges vidare att om förslaget från EU-kommissionen om ändringar i eIDAS-förordningen genomförs kan det även leda till att en europeiska digital identitetsplånbok används för organisationsöverskridande åtkomst i den offentliga förvaltningen.

Avsnittet om konsekvenser saknar uttrycklig redovisning av alternativa lösningar. I övriga delar av betänkandet framkommer emellertid utförliga resonemang kring flertalet enskilda förslag, inte minst kring centrala frågor som vilka e-tjänstelegitimationer som kan omfattas av det system för erkännande som Digg ska tillhandahålla, vilka aktörer som bör omfattas av begreppet offentliga aktör och möjligheter att utveckla systemet till att omfatta även privat sektor. Det förekommer även vissa jämförelser med lösningar i några andra länder.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren bedömer att förslagen är förenliga med EU-rätten. Förslagen anges inte påverka kravet på erkännande av utländska e-legitimationer som föreskrivs i artikel 6 i eIDAS-förordningen eller i övrigt stå i strid med den förordningens bestämmelser. Vidare

bedöms förslagen vara förenliga med bestämmelserna om fri rörlighet i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Förslaget om att tillitsramverket ska ses över med beaktande av bl.a. de svårigheter som finns för individer utan personnummer att få tillgång till e-tjänstelegitimationer bedöms därtill kunna få en positiv inverkan på den fria rörligheten. Förslagen bedöms inte behöva anmälas till EU-kommissionen enligt de procedurer som fastställs i direktiv 2015/1535 (anmälningsdirektivet) eller i direktiv 2006/123/EG (tjänstedirektivet). Det anges emellertid att framtida myndighetsföreskrifter kan komma att omfattas av krav på anmälan i enlighet med dessa direktiv, något som Digg behöver beakta i sitt fortsatta föreskriftsarbete.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Utredaren bedömer det angeläget att förslagen träder i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling samt anpassning av it-system vid berörda myndigheter bör de lag- och förordningsbestämmelser utredningen föreslår tidigast kunna träda i kraft den 1 januari 2024. Förslagen anges inte vara av den art att de kräver några särskilda övergångsregler. Det förekommer ingen redovisning av behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det förekommer en kortfattad, men tillräcklig, beskrivning av hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande. Det saknas i konsekvensutredningen helt beskrivning av eventuellt behov av speciella informationsinsatser med anledning av det nya regelverket. Inte minst mot bakgrund av att utredaren konstaterar och beskriver att e-legitimationsområdet uppfattas som - och är - svårtillgängligt och komplext hade det varit behövt med en sådan redovisning.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I avsnittet om konsekvenser anges att berörda företag framför allt är e-legitimationsutfärdare. I avsnitt 6.4.2 och 6.4.3 om e-tjänstelegitimationer och privata e-legitimationer nämns sju företag (aktiebolag): Expisoft, Freja, Nexus, Inera, Telia, Svenska Pass och finansiell ID-Teknik. I avsnittet om konsekvensutredning anges också att andra företag, främst privata utförare inom utbildnings-, vård- och omsorgssektorerna, berörs eftersom dessa ska kunna använda det föreslagna systemet för erkännande. Det anges vara svårt att bedöma exakt hur många företag som omfattas av denna möjlighet, men det konstateras att det enligt Friskolornas riksförbund finns drygt 4 100 fristående förskolor och skolor i Sverige och att det enligt Vårdföretagarna fanns närmare 15 400 vård företag år 2018. Av vård företagen hade strax under 90 procent färre än 10 anställda. Det anges även i en tabell att berörda statliga affärsverk är tre till antalet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en hel del värdefull information om berörda företag. Det hade ökat förståelsen om det i avsnittet om konsekvensutredning tydligare framgick vilka företag som berörs. Det talas i betänkandet om e-legitimationsutfärdare, identitetsutfärdare, identitetsintygsutfärdare, där det anges att dessa inte behöver vara

samma. Det förekommer vissa beskrivningar av funktioner, system och ägarförhållanden. Det är oklart exakt vilka funktioner de namngivna företagen har eller i vilken utsträckning det finns fler företag inom detta område. I delbetänkandet (SOU 2021:9) anges t.ex. att den svenska marknaden består av ca 70–80 tillhandahållare av betrodda tjänster, men det framgår inte av detta betänkande om dessa omfattas av förslagen. Med undantag för viss information kring vårdföretagens storlek, förekommer det för övriga företag ingen beskrivning av berörda företags storlek.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar, men utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Utredaren anger att det av 15 § i kommittéförordningen (1998:1474) följer att konsekvenserna av förslagen för små företag särskilt ska anges om de har betydelse för denna grupp och att utredningen enligt direktiven även särskilt ska ange konsekvenser för företag i form av kostnader och ökade administrativa bördor. Det anges att redovisningen omfattar konsekvenserna för små företag, men att det som anges om kostnader och administrativ börda kan också appliceras på medelstora och stora företag, med den skillnaden att kostnader och administrativa bördor får anses vara mindre betungande för dessa företag.

Det anges att det sannolikt kommer att vara attraktivt för utfärdare av e-tjänstelegitimationer att ha med sin e-tjänstelegitimation i det föreslagna systemet eftersom det troligen kommer uppställas som ett krav från de flesta aktörer i offentlig förvaltning vid anskaffning av e-tjänstelegitimationer. Det anges vidare att även om de krav som kommer att gälla för godkännande inte fastställs i betänkandet kommer det att vara förenat med vissa kostnader då Digg kommer ges möjlighet att ta ut en avgift för den granskning som krävs och en viss administrativ börda tillkommer även i samband med ett sådant förfarande. Samtidigt bedöms det underlätta marknadsinträde och öppna upp möjligheten för den som är ansluten till systemet att utöka sin kundkrets.

Det anges att för privata utförare inom utbildnings-, vård- och omsorgssektorerna innebär tillgång till systemet en möjlighet att kunna använda de e-tjänster som tillhandahålls av statliga myndigheter utan att anställda eller uppdragstagare behöver använda sig av privata e-legitimationer.

Regelrådet gör följande bedömning. Det förekommer viss, men mycket begränsad och huvudsakligen kvalitativ, information om förslagets påverkan på företag. Däremot finns flera utförliga uppskattningar om en mängd olika kostnader för statliga myndigheter, varav vissa torde kunna sättas i relation till intäkter för e-legitimationsutfärdare. Det gäller exempelvis angivna kostnader per månad och e-tjänstelegitimation och engångskostnader som startkostnader och anpassningskostnader för ny kund. Förslagen kopplade till granskning anges innebära kostnader för myndigheter, som delvis kan finansieras via avgifter. Granskningskostnader uppskattas till 150 000 - 250 000 kronor per tillkommande e-tjänstelegitimationsutfärdare samt 75 000 - 100 000 kronor för förnyad granskning eller mindre omfattande kontroll per e-tjänstelegitimationsutfärdare och gång. Det förekommer inga resonemang kring kostnader för att uppfylla tekniska eller administrativa krav. Även om sådana krav i stor utsträckning kommer att fastställas i myndighetsföreskrifter borde det ha funnits viss information om vilka kostnader och storleksordningar det kan röra sig om. Det framgår inte heller i vilken utsträckning och vilka typer av kostnader som kan bli aktuella för

andra företag. Då det inte heller är helt klart vilka företag som omfattas är det svårt att få en helhetsbild av förslagets konsekvenser för företag.

Regelrådet finner därför redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det saknas beskrivning av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden och Regelrådet finner därför redovisningen i detta avseende bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det saknas beskrivning av förslagets påverkan på företag i andra avseenden och Regelrådet finner därför redovisningen i detta avseende bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det saknas beskrivning av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning och Regelrådet finner därför redovisningen i detta avseende bristfällig.

Sammantagen bedömning

Betänkandet innehåller en grundligt och utförligt beskriven kartläggning och analys av den offentliga förvaltningens utmaningar liksom behovet av åtgärder avseende användning av e-legitimation i tjänsten. Överväganden kring alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är tillräckligt väl redovisade. Däremot förekommer en hel del brister i redovisningen i berörda företag och förslagets påverkan på dessa.

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

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 6 maj 2022.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.

Claes Norberg
Ordförande

Anna Stattin
Föredragande

