Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2021-08-11

RS 2021-0359

Regionstyrelsen

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

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Infrastrukturdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över delbetänkandet Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen (SOU 2021:9). Region Stockholm föreslås, genom det i tjänsteutlåtandet lämnade yttrandet, tillstyrka delbetänkandets förslag till dels författningsändringar i bland annat lagen (2016:561) och förordningen (2016:576) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering, dels att regeringsuppdrag lämnas till Post- och telestyrelsen (PTS), Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) och Riksarkivet (RA) på området betrodda tjänster.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Infrastrukturdepartementet över delbetänkandet Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen (SOU 2021:9).

2. Beslutet justeras omedelbart.

Regionrådsberedningens motivering

Regionrådsberedningen instämmer i regiondirektörens tjänsteutlåtande och vill framhålla vikten av att elektronisk signering och motsvarande tjänster på ett bättre och mer omfattande sätt används av offentlig förvaltning. En ändamålsenlig digital informationshantering förutsätter möjligheten till säker elektronisk identifiering av såväl medarbetare som invånare som använder digitala samhällstjänster, och förutsättningarna för offentlig verksamhet att övergå till elektronisk signering och identifiering behöver stärkas.

Detta är angeläget inte minst mot bakgrund av Stockholmsregionens långt framskjutna position inom informationsteknologi och -industri. Den offentliga förvaltningen måste hålla jämna steg med den digitala utvecklingen i det övriga samhället, och säkerställa att det regulatoriska ramverket går i takt med behoven av välfungerande och säkra digitala tjänster. Därför är föreslagen utveckling av lagstiftningen välkommen. Regionrådsberedningen tillstyrker, liksom regiondirektören, de föreslagna författningsändringarna.

Beslutsunderlag

1. Regiondirektörens tjänstutlåtande
2. Sammanfattning av delbetänkandet Vem kan man lita på? – Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen (SOU 2021:9)

Irene Svenonius

Regionledningskontoret
Robert Larsson

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-06-21

RS 2021-0359

Regionstyrelsen

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

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Infrastrukturdepartementet över delbetänkandet Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen (SOU 2021:9).

2. Beslutet justeras omedelbart.

Sammanfattning

Infrastrukturdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över delbetänkandet Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen (SOU 2021:9). Region Stockholm föreslås, genom det i tjänsteutlåtandet lämnade yttrandet, tillstyrka delbetänkandets förslag till dels författningsändringar i bland annat lagen (2016:561) och förordningen (2016:576) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering, dels att regeringsuppdrag lämnas till Post- och telestyrelsen (PTS), Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) och Riksarkivet (RA) på området betrodda tjänster.

Bakgrund

I delbetänkandet presenteras förslag till författningsändringar och olika regeringsuppdrag baserat på 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. Betrodda tjänster är enkelt uttryckt vissa elektroniska tjänster som omfattas av en särskild EU-förordning om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden (eIDAS-förordningen). [1]

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på

Kännetecknande för betrodda tjänster är att de erbjuder vissa utpekade funktioner kopplade till elektroniska underskrifter, elektroniska stämplar, elektroniska tidsstämplingar eller certifikat för autentisering av webbplatser. En betrodd tjänst kan vara icke-kvalificerad eller kvalificerad. Om den är kvalificerad har den bland annat strängare säkerhetskrav och erkänns på lika villkor i samtliga EU:s medlemsstater. En tillhandahållare av en betrodd tjänst kan vidare i sin tur vara kvalificerad eller icke kvalificerad. För att bli kvalificerad måste tillhandahållaren genomgå en bedömning av ett ackrediterat certifieringsorgan och sedan tar i nuläget PTS, efter ansökan, ställning till om statusen kvalificerad kan tilldelas.

Utredningen har haft som deluppdrag att tydliggöra när offentlig sektor kan använda kvalificerade respektive avancerade elektroniska underskrifter. Två viktiga åtgärder som föreslås är införandet av en nationell valideringstjänst för elektroniska underskrifter och stämplar och en utökad tillitsförteckning för betrodda tjänster för att möjliggöra kontroller av om tillhandahållare av betrodda tjänster lever upp till kraven i eIDAS-förordningen.

Den nationella valideringstjänsten föreslås tillhandahållas av Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) och ska, på frivillig basis, kunna användas av offentliga aktörer för validering av elektroniska underskrifter och stämplar samt enskilda som behöver validera elektroniskt undertecknade eller stämplade handlingar som skapats av offentliga aktörer. Idag administrerar och förvaltar Post- och telestyrelsen (PTS) en förteckning som innehåller såväl kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster som de kvalificerade betrodda tjänster som dessa aktörer tillhandahåller. Dess främsta användningsområde är att den möjliggör kontroll och validering av de kvalificerade betrodda tjänsterna. Med utredningens förslag ska den förteckningen benämnas tillitsförteckning, samt utökas genom att vissa icke kvalificerade betrodda tjänster ska kunna föras upp på förteckningen. Det handlar närmare bestämt om betrodda tjänster som skapar eller validerar avancerade elektroniska underskrifter och stämplar. Enligt förslaget ska även icke kvalificerade tillhandahållare ha rätt att ansöka om att få vara med i tillitsförteckningen. För att föras upp på förteckningen måste dessa leva upp till vissa kriterier och tekniska krav. För såväl icke kvalificerade tillhandahållare som icke kvalificerade betrodda tjänster krävs enligt förslaget med andra ord att vissa minimikrav uppfylls för att tillhandahållaren/tjänsten ska kunna tas upp i förteckningen. Att finnas i

---

den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG. Definitionen av begreppet betrodd tjänst framgår av p. 16 i förordningens tredje artikel.

tillitsförteckningen blir därigenom ett sätt för tillhandahållare visa att vissa krav uppfylls av en själv eller ens tjänst.

Förslagen påkallar ändringar i nuvarande lag (2016:561) och förordning (2016:576) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering. Dessutom föreslås ett antal regeringsuppdrag till PTS,DIGG) och Riksarkivet (RA) och vissa justeringar i befintliga myndighetsinstruktioner för PTS och DIGG. Uppdragen syftar till att samla, utöka och reformera stödet till den offentliga förvaltningen när det gäller användning av betrodda tjänster och rör även deltagande i standardiseringsarbete på området. Ett av de föreslagna uppdragen till Riksarkivet rör utredning av de arkivmässiga förutsättningarna för att använda valideringsintyg som metod för att bevara undertecknade eller stämplade handlingars giltighet.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022. Förslagen anges inte ha några ekonomiska eller andra särskilda konsekvenser för kommuner, regioner eller den kommunala självstyrelsen.

Region Stockholms yttrande
Region Stockholm tillstyrker samtliga delbetänkandets förslag till författningsändringar i bland annat lagen (2016:561) och förordningen (2016:576) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering. Dessa gäller exempelvis införande av en nationell valideringstjänst för elektroniska underskrifter och stämplar och en utökad tillitsförteckning för betrodda tjänster. Region Stockholm tillstyrker också de i delbetänkandet föreslagna regeringsuppdragen till Post- och telestyrelsen (PTS), Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) och Riksarkivet (RA). Bland dessa uppdrag kan bland annat det till DIGG att uppdatera och vidareutveckla en eSam-vägledning från 2018; Juridisk vägledning för införande av e- legitimering och e-underskrifter noteras. Det välkomnas dessutom att stödet till den offentliga förvaltningen när det gäller användning av betrodda tjänster utökas.

Ekonomiska konsekvenser
Förslagen bedöms inte innebära några ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm.

Hans-Erik Malmros
Tf regiondirektör

Rickard Sundbom
Administrativ direktör

Beslutsunderlag

1. Sammanfattning av delbetänkandet Vem kan man lita på? - Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen (SOU 2021:9)

Beslutsexpediering

1. Infrastrukturdepartementet

Godkänd av Hans-Erik Malmros, 2021-06-21

Sammanfattning

Inledning

Den starkaste drivkraften bakom användningen av betrodda tjänster inom den offentliga förvaltningen är givetvis den digitalisering som alltjämt pågår i samhället. Även om vissa betrodda tjänster funnits under lång tid pekar vårt 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 i skrivande stund pågående pandemin har därtill accelererat den offentliga förvaltningens digitaliseringstakt och därigenom dess behov av betrodda tjänster.

Utredningen har i uppdrag att kartlägga och analysera den offentliga förvaltningens behov av åtgärder för ökad och standardiserad användning av betrodda tjänster samt lämna förslag på sådana åtgärder. En slutsats som kan dras av kartläggningsarbetet är att det inte finns något isolerat värde i en ökad användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. Värdet av en ökad användning kommer i stället när betrodda tjänster utifrån verksamhetens behov används på ett ändamålsenligt sätt. Utredningens förslag i detta delbetänkande fokuserar därmed i stort på sådana åtgärder som leder till en enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen.

Kartläggning av den offentliga förvaltningens behov

Vår kartläggning visar att den offentliga förvaltningen i dagsläget upplever störst behov av att på olika sätt kunna använda och hantera elektroniska underskrifter. Många aktörer upplever osäkerhet kring vissa eller alla steg i hanteringen av elektroniska underskrifter. Det kan gälla allt från bedömningen av om underskrifter krävs till bevarandet av elektroniskt undertecknade handlingar. Vi bedömer att det finns ett stort behov av ett mer samlat och utvecklat stöd för förvaltningen att tillgå för 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 bl.a. 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-förordningen.

Elektroniska stämplar, som en form av utställarverifikation, används endast i begränsad omfattning i förvaltningen. Eftersom flera aktörer har framfört att de ser ett behov av att i framtiden kunna använda elektroniska stämplar samt gett uttryck för utmaningar där elektroniska stämplar hade varit en lämplig lösning finns det ett behov av stöd rörande användningen även av dessa tjänster.

När det gäller elektroniska tidsstämplingar, certifikat för autentisering av webbplatser och elektroniska tjänster för rekommenderade leveranser har kartläggningen inte visat att förvaltningen i dagsläget upplever något behov av dessa specifika tjänster som föranleder förslag från vår sida.

När bör den offentliga förvaltningen använda avancerade eller kvalificerade elektroniska underskrifter?

Utredningen ska enligt direktiven tydliggöra när avancerade respektive kvalificerade elektroniska underskrifter bör användas i den offentliga förvaltningen. I Sverige finns det en utbredd användning av avancerade elektroniska underskrifter medan kvalificerade elektroniska underskrifter endast används i begränsad omfattning. I dagsläget finns det vidare ett relativt stort antal tillhandahållare av betrodda tjänster i Sverige. Det finns emellertid endast två tillhandahållare som är kvalificerade.

Vi ser inget självändamål med en ökad användning av kvalificerade elektroniska underskrifter. Enligt vår uppfattning är det inte heller 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 som 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 inblick 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. Detta gäller både när aktörer i den offentliga förvaltningen fattar besluten på egen hand och vid utformning av författningsbestämmelser som reglerar användning av elektroniska underskrifter. Även om vi inte anser det lämpligt att fastställa när respektive nivå ska användas kan vi utifrån vår kartläggning dra vissa slutsatser om faktorer som bör påverka bedömningen. Exempelvis talar den interoperabilitet som en kvalificerad elektronisk underskrift har för att använda denna typ av underskrift i gränsöverskridande sammanhang.

En utökad tillitsförteckning

Vår 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. Det finns emellertid inga hinder mot att även föra upp icke kvalificerade tillhandahållare och icke kvalificerade betrodda tjänster på förteckningen. En europeisk infrastruktur finns alltså redan på plats som möjliggör de kontroller som förvaltningen efterfrågar. Vi anser därför att en utökning av den för-

teckning som redan existerar i Sverige är det bästa sättet att tillgodose behoven och även det lämpligaste alternativet sett till de EU-rättsliga aspekterna då området i stor utsträckning är harmoniserat och att nationella lösningar kan uppställa hinder mot den fria rörligheten. En utökning av förteckningen hade även höjt säkerheten och stärkt tilliten vid användning av betrodda tjänster.

Vi föreslår att förteckningen ska benämnas tillitsförteckning och att tjänster som skapar och validerar avancerade elektroniska underskrifter eller stämplar ska få föras upp på förteckningen. Tillhandahållare eller tjänster förs upp på förteckningen efter en ansökningsprocess som innefattar en kontroll av om de uppfyller vissa kriterier och tekniska krav.

En nationell valideringstjänst

Vårt kartläggningsarbete har visat att många aktörer inom förvaltningen upplever svårigheter med valideringen av elektroniska underskrifter. Många har även framfört behov av en förvaltningsgemensam valideringstjänst som stödjer validering av både utländska och svenska elektroniska underskrifter. Vi bedömer att en nationell valideringstjänst för validering av elektroniska underskrifter och stämplar som både inkommer till och skapas av offentliga aktörer hade starkt bidragit till att lösa denna problematik. Det finns även stora samordningsvinster för förvaltningen med en sådan lösning.

Vi föreslår att Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) ska tillhandahålla en sådan valideringstjänst och att den ska benämnas nationell valideringstjänst. Det ska finnas både en central version och en möjlighet att ha lokalt installerade versioner av tjänsten. Tjänsten ska vara tillgänglig för statliga myndigheter, kommuner, regioner, offentligt styrda organ och privata aktörer som yrkesmässigt bedriver verksamhet som till någon del är offentligt finansierad inom vissa utpekade områden. Även enskilda mottagare av elektroniskt undertecknade och stämplade handlingar som skapats av ovan nämnda aktörer ska kunna använda tjänsten för att validera sådana handlingar.

Stöd för att underlätta bevarande av elektroniskt undertecknade och stämplade handlingar

Bevarande av elektroniskt undertecknade och stämplade handlingar är ett område där vår kartläggning visat att 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 stämplar bygger på samma teknologi som den undertecknade eller stämplade handling som stämplas 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 s.k. 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.

Vi bedömer att användandet av valideringsintyg potentiellt kan medföra sådana fördelar för den offentliga förvaltningen i stort att frågan bör utredas vidare. Vi föreslår därför att Riksarkivet och DIGG 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. Vi föreslår därför att Riksarkivet ska få i uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa generella bestämmelser och/eller annat stöd avseende bevarande av elektroniskt undertecknade eller stämplade handlingar.

Ett utökat och reformerat stöd till den offentliga förvaltningen

I dagsläget finns det inget samlat stöd eller en för förvaltningen gemensam vägledning rörande införande och hantering av betrodda tjänster. Det finns ett stort behov av sådana stöd och det stöd som finns i dag behöver utökas. I dagsläget är ansvaret för att ge stöd även delat mellan Post- och telestyrelsen (PTS) och DIGG. Vi föreslår att PTS inte längre ska ha i uppgift att ge stöd och information till myndigheter avseende betrodda tjänster. PTS ska dock fortsatt ge sådant stöd till enskilda. DIGG ska i stället enligt vårt förslag få som uppgift att främja användningen av betrodda tjänster. Myndigheten ska även få i uppdrag att ta fram en vägledning för den offentliga förvaltningens användning av betrodda tjänster.

En ökad användning av elektroniska stämplar bör främjas

Den elektroniska stämpelns juridiska funktioner är desamma 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. Vi ser att kunskapsnivån rörande vilka användningsområden som elektroniska stämplar kan ha inom den offentliga förvaltningen behöver ökas och vi bedömer att en ökad användning av elektroniska stämplar särskilt bör främjas av DIGG.

Ökad medverkan i standardiseringsarbete

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. Från Sverige deltar bl.a. ett fåtal tillhandahållare av betrodda tjänster och experter. Svenska myndigheter bidrar och deltar i dag endast i begränsad omfattning i arbetet. Vi anser att Sveriges påverkan på standardiseringsarbetet kan förbättras.

Vår uppfattning är vidare att det är angeläget att Sverige tar en mer aktiv roll i det relevanta standardiseringsarbetet.

Både DIGG och PTS har i sina instruktioner uppdrag som avser standardisering. Vår bedömning är att det standardiseringsarbete som bedrivs avseende betrodda tjänster kan samordnas i större utsträckning än vad som sker i dag. Vi bedömer också att det finns behov av ett mer strategiskt arbete och att resurser tillsätts i sådan utsträckning att Sverige kan påverka utifrån sina prioriteringar på området. Mot den bakgrunden föreslår vi att regeringen ger DIGG och PTS i uppdrag 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.

Utformning av författningsbestämmelser rörande underskrifter

Författningsbestämmelser rörande användning av elektroniska underskrifter är inte enhetligt utformade. I syfte att uppnå en mer enhetlig och långsiktigt utformad lagstiftning anser vi att bestämmelser som tillåter användning av elektroniska underskrifter som huvudregel bör 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 även enligt vår mening utformas så att de möjliggör användning av elektroniska stämplar när det är lämpligt.