

Framtidens svenska e-legitimation

Vervas slutrapport om säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar (2008:12).

Särtryck ur rapporten (2008:12) Elektronisk identifiering och underskrift i Sverige

(nr Fi2006/6773 (delvis) och Fi 2006/967

Dnr 801 27201-08/112

2008-11-27

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Yttrandet

Kronofogdemyndigheten (KFM) har under remissarbetet samverkat med Skatteverket, och ansluter sig till de synpunkter som Skatteverket lämnar i sitt remissvar över särtrycket till slutrapporten. KFM:s yttrande följer slutrapportens kapitel och rubriksättning.

Sammanfattning

Kronofogdemyndigheten (KFM) tillstyrker Vervas förslag i så gott som alla delar. Det är viktigt att arbetet inte avstannar eller försenas som en följd av att Verva läggs ner.

Om förslagen ska få önskade effekter är det nödvändigt att parallellt med det fortsatta arbetet även lyfta fram några frågeställningar som hitintills uppmärksammats mer perifert. En sådan är undanröjande av de hinder mot elektroniskt utbyte av information och handlingar som följer av registerlagstiftningen. En annan är undanröjande av hinder som följer av lagstiftning som uppställer formkrav vid inlämnade av handlingar. I dagsläget medför nämnd lagstiftning - för KFM:s del framförallt registerlagstiftningen - mycket begränsade möjligheter att tillhandahålla den typ av e-tjänster som e-legitimationerna är avsedda att ge användarna tillgång till. Det är av fundamental betydelse att allmänheten upplever e-tjänsterna som enkla och lätt tillgängliga. Bilden av användarnas behov och önskemål har dock inte fått tillräckligt fokus i utredningen och behöver därför belysas betydligt bättre i det fortsatta arbetet. Det är angeläget att de frågor som återstår att lösa inför införandet av organisationslegitimationer högprioriteras. Organisationslegitimationer kan väsentligt effektivisera informationsutbyten inom myndigheterna, mellan olika myndigheter och mellan myndigheter och företag och därigenom både minska myndigheternas kostnader och företagens administrativa börda. Det är också viktigt att den föreslagna samordningsfunktionen snarast möjligt inrättas och kommer ingång med sina uppgifter samt att ett ramverk för interoperabilitet fastställs så fort om möjligt.

1. Inledning

KFM delar fullt ut Vervas syn ifråga om de möjligheter som myndigheternas informationssystem skapar och instämmer i stort i de slutsatser Verva redovisar i det avseendet. [1] KFM har flera projekt på gång i syfte att skapa E-tjänster utifrån medborgarnas och företagets behov. Möjligheterna att åstadkomma de resultat som Verva pekar på, och som även KFM anser angelägna att nå, är dock för KFM:s del begränsade till följd av lagstiftning som reglerar användning och elektroniskt utlämnade av uppgifter och handlingar i KFM:s databaser.[2] Lagstiftningen tillåter endast i ytterst få situationer att KFM lämnar direktåtkomst till uppgifter i

databaserna till andra personer än de som uppgifterna avser och till dem som handlägger ärenden i vilka uppgifterna ingår. Huvudsyftet bakom denna reglering är att skapa skydd för enskildas personliga integritet. Enligt KFM kan detta skydd åstadkommas lika bra eller ännu bättre med andra metoder än ett generellt förbud mot direktåtkomst. Om KFM ska ha en reell möjlighet att tillhandahålla sådana e-tjänster som bör vara åtkomliga via e-legitimationer och organisationslegitimationer är det av största vikt att en översyn omgående påbörjas av den registerlagstiftning som styr uppgiftsbehandlingen i KFM:s databaser. Syftet med översynen bör vara inriktad på att undanröja onödiga hinder mot direktåtkomst utan att äventyra berättigade integritetsskyddsintressen. Sannolikt har ett flertal andra myndigheter, vars elektroniska uppgiftsutbyte regleras i särskild registerlagstiftning, motsvarande problem men förhållandena är i viss mån extra komplicerade beträffande informationen i KFM:s databaser. Anledningen härtill är att KFM:s mål och ärenden ofta innehåller två utomstående parter (med motstående intressen) och att de integritetsskyddande reglerna begränsar en persons möjligheter att få tillgång till uppgifter om en annan person. Det är t.ex. inte möjligt att ge en person elektronisk åtkomst till en ansökan som gäller personen i fråga, t.ex. en ansökan om betalningsföreläggande mot personen. Det är heller inte möjligt, annat än i mycket begränsad utsträckning, att ge andra myndigheter direktåtkomst till uppgifter i KFM:s databaser och inte ens att ge de olika verksamhetsgrenarna inom KFM direktåtkomst till varandras databaser trots att verksamheterna har mycket nära samband med varandra.

3. Regeringens handlingsplan för e-förvaltningen och Vervas uppdrag

Vad gäller den av regeringen beslutade Nationella handlingsplanen för den svenska eFörvaltningen är det positivt att Verva, inom insatsområde 1, som avser *regelverk för myndighetsövergripande samverkan och informationshantering*, samverkar med Riksarkivet i frågor om nya arkivprinciper och ADB-föreskrifter, men även andra regelområden behöver gås igenom. Om de uppsatta målen i handlingsplanen ska nås måste även de hinder som registerlagstiftningen medför för myndigheternas möjligheter att effektivt utbyta information med varandra elimineras. Det som ofta hindrar ett effektivt informationsutbyte är bestämmelser i en registerlag som förbjuder direktåtkomst till information i en myndighets databaser. Alltför strama s.k. ändamålsbestämmelser kan också ha en hindrande verkan. Bestämmelser som verkar hindrande för elektroniskt åtkomst till information i databaser är av stor betydelse, i vart fall för KFM, även när det gäller handlingsplanens insatsområde 4, som avser *förvaltningens kontakter med medborgare och företag*. Detta gäller inte minst i fråga om medborgarnas och företagens möjligheter att utnyttja funktionen "Mina sidor".^[3] (Skälen härför framgår under avsnitt 1. Inledning.)

KFM anser att införandet av Vervas föreskrifter på IT- och informations-säkerhetsområdena varit bra. Föreskrifterna medför att de krav som måste ställas konkretiseras vilket underlättar för myndigheterna att bedöma vad som krävs av dem.^[4]

5 Svensk e-legitimation

5.1

Utgångspunkter

När det gäller användandet av e-legitimation anser KFM, i likhet med Verva, att användaraspekterna är centrala.^[5] Det är av fundamental betydelse att allmänheten upplever de e-tjänster som kräver e-legitimationer som lätt åtkomliga och därför av största vikt att legitimationerna blir lättillgängliga och enkla att använda. Bilden av medborgarnas behov och önskemål i dessa avseenden är dock inte tillräckligt tydliggjord och behöver därför bearbetas ytterligare. Det är vidare nödvändigt, om e-tjänster via legitimationer ska bli attraktiva och bidra till ett väsentligt ökat användande av e-legitimationer, att bl.a. de hinder undanröjas som i vissa situationer följer av krav på undertecknande av handlingar eller andra formkrav. Enligt det EG-direktiv som ligger till grund för lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer ska medlemsstaterna verka för att förtroendet för och användandet av elektroniska signaturer stärks^[6]. Därtill skall medlemsstaterna tillse att de elektroniska signaturerna i lagstiftning och rättstillämpning ges både rättsverkan och bevisverkan.^[7] I lagen (2000:832) om kvalificerade

elektroniska signaturer anges dock att lagen inte undanröjer befintliga formkrav.[8] Dock medför direktivet inte att elektroniska signaturer *måste* accepteras.[9] När ett formkrav gäller enligt lag kommer därmed inte de elektroniska signaturerna att få någon rättsverkan, något som i sin tur motverkar den i EG-direktivet uttalade målsättningen beträffande de elektroniska signaturerna. KFM anser därför att kraven på skriftlig form och egenhändigt undertecknande även bör kunna fullgöras med en elektronisk signatur. En sådan utveckling skulle ytterligare främja användandet av elektroniska signaturer och bidra till effektiviteten. Mot bakgrund av de tekniska förutsättningarna torde inte säkerhetsfrågan vara det stora problemet när det gäller huruvida elektroniska signaturer skall kunna ersätta traditionella underskrifter. [10]

5.2 Alternativa vägar

Ur KFM:s perspektiv verkar de i särtrycket redovisade utgångspunkterna för utvecklingen av e-legitimationer vara väl valda och innehållsmässigt genomtänkta. Beträffande de fyra vägvalen för den fortsatta utvecklingen av e-legitimationer bedömer KFM att alternativ 3, en reglerad marknadslösning med statlig samordning skulle fungera bäst. Samordning är viktig inte minst när det gäller att skapa enhetlighet vid utfärdande och tillhandahållande av elektroniska signaturer. Det är därför viktigt att välja en modell som skapar de bästa förutsättningarna för att allmänheten skall kunna känna tilltro till de elektroniska signaturerna. KFM anser det nödvändigt att ta tillvara marknadens förmåga att utveckla nya och bättre produkter för tillhandahållande av e-legitimationer och att det därför inte är lämpligt att låta staten ensam omhändera utfärdandet av e-legitimationerna. För att uppnå och bibehålla ett starkt förtroende för detta slags produkter är det dock lämpligt med statlig kontroll.

5.3 Förslag till svensk e-legitimation och certifikat

KFM instämmer i att det behövs en författningsreglering av svenska e-legitimationer. De grundläggande krav som Verva anger för svensk e-legitimation synes väl avvägda. KFM ansluter sig även till att begreppen *Svensk e-legitimation* och *Svensk e-tjänstelegitimation* införs och definieras i författning.[11] Här kan framhållas att all detaljreglering bör ligga på myndighetsnivå så att regleringen snabbt kan anpassas till utvecklingen på teknikområdet.

5.4 Förslag till en samordningsfunktion

KFM delar uppfattningen att en samordningsfunktion i myndighetsform bör inrättas och anser att Verva på ett bra sätt har beskrivit förutsättningarna och ansvarsområdet för en sådan funktion. Funktionen bör läggas på ett opartiskt statligt organ med särskilda förutsättningar att hantera samordningen av verksamheten.

5.5 Kostnader och finansiering

Enligt Verva bör finansieringen av samordningsfunktionen, till den del det rör tillhandahållande av tjänster till den offentliga förvaltningen, lämpligen utgöras av avgifter från myndigheterna. Som ett alternativ föreslås anslagsfinansiering, vilket skulle minska kostnaderna för myndigheterna och stimulera utvecklingen av e-tjänster. KFM tar inte ställning fullt ut men vill framhålla att anslagsfinansiering i vissa situationer kan vara avgörande för att myndigheten ska välja att införa en e-tjänst. KFM tillhandahåller i dagsläget inga tjänster som kräver e-legitimationer och har därmed inga utgifter för kontroller och liknande som leverantörer av e-legitimationer utför.

Kostnadsaspekterna på kort sikt kan tala för att samordningsfunktionen läggs på en befintlig myndighet som redan har rätt IT-kompetens. Ur ett långsiktigt kostandsperspektiv är det däremot avgörande att funktionen läggs på ett statligt organ med särskilda förutsättningar att hantera samordningen effektivt.

5.6 Rekommendationer till regeringen

De åtgärder som regeringen föreslås vidta under 2008 behöver kompletteras med översyn av lagstiftningen vad gäller regler som hindrar elektroniskt informationsutbyte i syfte att i möjligaste mån undanröja sådana hinder.[12] Sker inte detta finns risk för att införandet av e-legitimation och e-tjänster fördröjs

6 Redovisning av Vervas arbete med råd och riktlinjer

6.2 Nationellt ramverk för interoperabilitet

KFM ansluter sig till Vervas förslag och ser fram emot att ett ramverk för interoperabilitet inom kort kommer att fastställas. Ramverket får sannolikt stor betydelse i den fortsatta utvecklingen mot ett allt effektivare elektroniskt informationsutbyte.

6.4 Säker hantering av elektroniska handlingar

KFM instämmer i bedömningen att det föreligger ett behov av information och förtydliganden m.m. av Riksarkivets föreskrifter i de delar som berör säker hantering av elektroniska handlingar i e-förvaltningen. KFM har däremot svårt att ta ställning till hur och med vilka medel det behovet bäst kan tillgodoses.

7 Redovisning av Vervas arbete med att specificera funktioner

7.1 Mina sidor

KFM delar Vervas bedömning att det finns ett behov av en förvaltningsgemensam specifikation för funktionen "Mina sidor".^[13] Den funktionen är ett utomordentligt viktigt medel i arbetet med att införa e-tjänster. Därför är det särskilt angeläget att underlätta medborgarnas kontakter med offentlig sektor genom gemensamma lösningar för standarder och gränssnitt m.m. på "Mina sidor". Samtidigt vill KFM poängtera att utrymme måste ges för anpassning av funktionerna till de särskilda behov och krav som gäller för varje specifik verksamhet hos myndigheterna.

Det är utomordentligt bra att Verva lyfter frågan om juridiska aspekter på funktionen "Mina sidor" och framhåller behovet av en särskild studie runt dessa. Det finns sannolikt ett antal juridiska frågor som behöver belysas i anslutning till funktionen och som ställer krav på myndighetsgemensamma tolkningar eller nya gemensamma regler. Olika myndighetsinterna tolkningar av gemensamma juridiska frågeställningar skulle få kostnadsdrivande effekter och, av samma skäl som gäller i fråga om olika standarder och gränssnitt, skapa osäkerhet hos användarna med påföljande låg benägenhet att utnyttja "Mina tjänster".

8 Vägledning för säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar

KFM, som har haft nytta av vägledningarna och anser att de fyller en viktig funktion, håller med om att de är i behov av uppdatering och konsolidering. KFM välkomnar därför den planerade översynen och anser att den bör komma igång så fort som möjligt. KFM är även av uppfattningen att vägledningarna behöver ses över regelbundet med tanke på den snabba utvecklingen inom IT-området.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad rikskronofogde. I den slutliga handläggningen har även rättsutvecklaren Conny Larsson och verksjuristen Elisabet Ekman, föredragande, deltagit.

Eva Liedström Adler

Elisabet Ekman

[1] Vervas Slutrapport 2008:12, s. 6

[2] Lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet och därtill knuten förordning.

[3] Vervas Slutrapport 2008:12, s.10 f

[4] Vervas Slutrapport 2008:12, s. 12

[5] Vervas Slutrapport 2008:12, s. 18

[6] Art 1, EG:s direktiv (1999/93/EG) av den 13 dec 1999 om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer

[7] Art 5, EG:s direktiv (1999/93/EG) av den 13 dec 1999 om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer

[8] 17 § lag (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer, Jfr. prop. 1999/2000:117 s. 15

[9] Prop. 1999/2000:117 s. 56

[10] Jfr. prop. 1999/2000:117 s. 15 ff.

[11] Vervas Slutrapport 2008:12, s. 21 ff

[12] Vervas Slutrapport 2008:12, s. 25

[13] Vervas Slutrapport 2008:12, s. 38 ff