

# Lagrådsremiss

## Myndigheters tillgång till tjänster för elektronisk identifiering

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 28 februari 2013

*Lena Ek*

*Dan Sandberg*  
(Näringsdepartementet)

### Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen lämnas förslag till en ny lag om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Lagen ska gälla när en upphandlande myndighet har beslutat att tillämpa valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering av enskilda i myndighetens elektroniska tjänster och har anslutit sig till ett system för säker elektronisk identifiering som tillhandahålls av en myndighet som utses av regeringen. En ytterligare förutsättning är att den myndighet som regeringen har utsett har fått i uppdrag av den upphandlande myndigheten att administrera valfrihetssystemet och föra dess talan i samband med mål om rättelse. Med valfrihetssystem avses ett förfarande där den enskilde har rätt att välja leverantör bland de leverantörer som en upphandlande myndighet har godkänt och tecknat kontrakt med för att få en tjänst utförd.

På en särskild webbplats ska det löpande annonseras vilka tjänster för elektronisk identifiering som efterfrågas. Alla leverantörer som ansöker om att få delta i ett valfrihetssystem och som uppfyller de uppställda kraven och villkoren ska godkännas. Därefter ska kontrakt tecknas med varje leverantör. Leverantörer har möjlighet att ansöka om rättelse och begära skadestånd om lagen inte har följts.

Bestämmelserna om s.k. anbudssekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska inte gälla i ärenden enligt den nya lagen. Det föreslås även en ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar som innebär att förvaltningsrätten ska vara domför med en lagfaren domare vid prövning av mål enligt den nya lagen. Slutligen föreslås en ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

som gör det möjligt för kommunala nämnder att överlåta beslutanderätt till den som ska administrera valfrihetssystem enligt den nya lagen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2013.

# Innehållsförteckning

1	Beslut .....	5
2	Förslag till lagtext .....	6
2.1	Förslag till lag om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering .....	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar .....	10
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter .....	12
2.4	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	14
3	Ärendet och dess beredning .....	16
4	Det offentliga tillgång till tjänster för elektronisk identifiering .....	16
4.1	Bakgrund .....	16
4.2	Vad är en e-legitimation? .....	17
4.3	Hur tillgodoses den offentliga förvaltningens behov av tjänster för elektronisk identifiering i dag? .....	17
4.4	E-legitimationsnämnden .....	18
4.5	Förslag till EU-förordning om elektronisk identifiering .....	18
5	Behovet av en reform .....	19
5.1	Politiska mål .....	19
5.2	En ny lösning behövs .....	19
6	Valfrihetssystem .....	20
6.1	Köp av eID-tjänster genom tillämpning av valfrihetssystem .....	20
6.2	Valfrihetssystem och EU-rätten .....	21
6.2.1	Tillämpliga bestämmelser i LOU .....	21
6.2.2	De grundläggande unionsrättsliga principerna .....	22
6.2.3	Förslag till EU-reglering om tjänstekoncessioner .....	23
6.2.4	Valfrihetssystem .....	23
7	Ett nytt system för säker elektronisk identifiering .....	25
7.1.1	En identitetsfederation skapas .....	25
7.1.2	Närmare om federationen .....	26
7.1.3	E-legitimationsnämndens samordningsfunktion .....	27
7.1.4	Upphandlingspliktiga tjänster .....	27
8	En lag om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering .....	28
8.1	En ny lag införs .....	28
8.2	Lagens innehåll .....	36

8.3	Handläggningen av ärenden .....	42
8.4	Ickevalsalternativ .....	44
8.5	Ekonomisk ersättning .....	45
9	Tillsyn .....	47
10	Rättsmedel .....	48
10.1	Rättelse .....	48
10.2	Behörig domstol, partsställning m.m.....	50
10.3	Domförhet .....	52
10.4	Skadestånd.....	53
11	Extern överlåtelse av kommunal beslutanderätt.....	55
12	Sekretess .....	59
13	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	61
14	Konsekvenser.....	62
15	Författningskommentar .....	64
15.1	Förslaget till lag om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering .....	64
15.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar .....	75
15.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter .....	76
15.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	78
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet (SOU 2010:104) .....	80
Bilaga 2	Utredningens lagförslag .....	85
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna.....	86
Bilaga 4	Deltagare vid remissmöte den 29 mars 2011 .....	87
Bilaga 5	Promemorians lagförslag .....	88
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna.....	98

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering,

2. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,

3. lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter,

4. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

## 2 Förslag till lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering

Härigenom föreskrivs följande.

#### **Inledande bestämmelser**

**1 §** I denna lag finns bestämmelser om tillämpning av valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

Lagen gäller när en upphandlande myndighet har

1. beslutat att tillämpa valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering av enskilda i myndighetens elektroniska tjänster,
2. anslutit sig till ett system för säker elektronisk identifiering som tillhandahålls av den myndighet som regeringen bestämmer, och
3. uppdragit åt den myndighet som avses i 2 att i den upphandlande myndighetens namn administrera valfrihetssystemet enligt 3–14 §§ och föra dess talan i samband med mål om rättelse enligt 16 §.

**2 §** Med *valfrihetssystem* avses i denna lag ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som en upphandlande myndighet har godkänt och tecknat kontrakt med.

Termerna *förfrågningsunderlag*, *kontrakt* och *upphandlande myndighet* har i denna lag samma betydelse som i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

**3 §** Den upphandlande myndigheten ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Den upphandlande myndigheten ska iaktta principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet när den tillämpar valfrihetssystem.

#### **Annonsering och förfrågningsunderlag**

**4 §** En upphandlande myndighet som har beslutat att inrätta eller förändra ett valfrihetssystem ska annonsera på en nationell webbplats som har upprättats för ändamålet. Ansökningar ska löpande begäras in genom sådan annonsering.

Ett förfrågningsunderlag ska finnas tillgängligt på webbplatsen tillsammans med annonsen.

**5 §** Grunderna för den ekonomiska ersättningen till en leverantör ska framgå av förfrågningsunderlaget.

**6 §** Den upphandlande myndigheten får ställa särskilda villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras. Samtliga villkor ska anges i annonsen om valfrihetssystemet eller i förfrågningsunderlaget.

**7 §** I annonsen eller förfrågningsunderlaget ska det anges på vilket sätt ansökan ska lämnas in.

I förfrågningsunderlaget ska det anges inom vilken tid den upphandlande myndigheten kommer att besluta om godkännande.

### **Ansökan**

**8 §** Leverantörer får lämna en ansökan var för sig eller tillsammans med andra leverantörer. Den upphandlande myndigheten får inte ställa upp villkor om att en grupp ska ha en bestämd juridisk form för att få lämna en ansökan. Den upphandlande myndigheten får dock begära att en grupp ska ha en viss juridisk form när den har blivit tilldelad ett kontrakt, om det behövs för att kontraktet ska kunna fullgöras på ett godtagbart sätt.

**9 §** En sökande får vid behov åberopa andra företags ekonomiska, tekniska och yrkesmässiga kapacitet i ansökan. Sökanden ska genom att tillhandahålla ett åtagande från företagen i fråga eller på annat sätt kunna visa att den kommer att förfoga över nödvändiga resurser när kontraktet ska fullgöras.

### **Uteslutning av sökande**

**10 §** Den upphandlande myndigheten får utesluta en sökande som

1. är i konkurs eller likvidation, är under tvångsförvaltning eller är föremål för ackord eller tills vidare har inställt sina betalningar eller är underkastad näringsförbud,

2. är föremål för ansökan om konkurs, tvångslikvidation, ackord eller annat liknande förfarande,

3. genom lagakraftvunnen dom är dömd för brott som avser yrkesutövningen,

4. kan visas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen,

5. inte har fullgjort sina åligganden avseende socialförsäkringsavgifter eller skatt i hemlandet eller en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller

6. i något väsentligt hänseende har låtit bli att lämna upplysningar eller har lämnat felaktiga upplysningar som har begärts med stöd av denna paragraf.

Om sökanden är en juridisk person, får sökanden uteslutas om en företrädare för den juridiska personen har dömts för sådant brott som avses i första stycket 3 eller har gjort sig skyldig till sådant fel som avses i första stycket 4.

**11 §** Sökanden får föreläggas att visa att det inte finns någon grund för att utesluta denne med stöd av första stycket 1, 2 eller 5.

Den upphandlande myndigheten ska som bevis för att det inte finns grund för att utesluta en sökande godta utdrag ur ett officiellt register eller annan likvärdig handling när det gäller ett förhållande som avses i 10 § första stycket 1 eller 2 och intyg från en behörig myndighet när det gäller ett förhållande som avses i 10 § första stycket 5.

Om, i fråga om en sökande som inte är medborgare i eller bosatt i Sverige, sådana handlingar eller intyg som avses i andra stycket inte utfärdas i sökandens hemland eller ursprungsland, eller inte omfattar samtliga de fall som avses i 10 § första stycket 1, 2 och 5, får de ersättas med en utsaga som har avgetts på heder och samvete eller av en liknande försäkran. En sådan sökande får också föreläggas att visa att det inte finns grund för att utesluta denne med stöd av 10 § första stycket 3.

Om en sökande är registrerad i en officiell förteckning över godkända tjänsteställhandahållare i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, ska den upphandlande myndigheten utgå från att sökanden inte kan uteslutas som leverantör enligt 10 § första stycket 1–5.

### **Godkännande av sökande och ingående av kontrakt**

**12 §** Den upphandlande myndigheten ska godkänna samtliga sökande som uppfyller kraven i annonsen och förfrågningsunderlaget och som inte har uteslutits med stöd av 10 §.

**13 §** Den som har ansökt om godkännande ska få del av uppgifter som tillförs ärendet genom någon annan och få tillfälle att yttra sig över uppgifterna innan ärendet avgörs.

Ett slutligt beslut i ett ärende om godkännande enligt denna lag ska innehålla skälen för beslutet. Ett beslut om att inte godkänna en sökande ska även innehålla en upplysning om hur man ansöker om rättelse.

Sökanden ska snarast underrättas om beslutet. En underrättelse ska även lämnas när den upphandlande myndigheten beslutar att avbryta inrättandet av ett valfrihetssystem.

**14 §** När den upphandlande myndigheten har lämnat sitt godkännande enligt 12 § ska myndigheten utan dröjsmål teckna kontrakt med leverantören.

### **Information**

**15 §** Den upphandlande myndigheten ska till enskilda lämna information om samtliga leverantörer som den upphandlande myndigheten har tecknat kontrakt med inom ramen för ett valfrihetssystem. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

### **Rättsmedel**

**16 §** En leverantör som gör gällande att en upphandlande myndighet har brutit mot en bestämmelse i denna lag, får ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol.

Endast den sökande som inte har godkänts får ansöka om rättelse av beslut enligt 12 §.

En ansökan om rättelse ska ges in skriftligen.

**17 §** Om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon bestämmelse i denna lag och detta har medfört att en leverantör har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att den upphandlande myndigheten ska vidta rättelse.



**18 §** En ansökan om rättelse enligt 16 § ska göras hos den förvaltningsrätt i vars domkrets den myndighet som avses i 1 § andra stycket 2 har sin hemvist.

En ansökan enligt 16 § andra stycket ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från det att en upplysning har lämnats enligt 14 § andra stycket.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

**19 §** En upphandlande myndighet som inte har följt bestämmelserna i denna lag ska ersätta sökanden för därigenom uppkommen skada.

Talan om skadestånd ska väckas vid allmän domstol.

En skadeståndstalan som grundar sig på ett beslut att inte godkänna en sökande ska väckas inom ett år från dagen för beslutet. Väcks inte talan i tid, är rätten till skadestånd förlorad.

**20 §** Bestämmelserna i 16–19 §§ om rättelse och skadestånd gäller inte i fråga om information enligt 15 §.

**21 §** Ett beslut som denna lag är tillämplig på får inte överklagas med stöd av 10 kap. kommunallagen (1991:900).

## **Tillsyn**

**22 §** Den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över att denna lag följs.

Tillsynsmyndigheten får inhämta sådana upplysningar som är nödvändiga för tillsynen från en upphandlande myndighet och från den myndighet som avses i 1 § andra stycket 2. Upplysningarna ska i första hand inhämtas genom ett skriftligt förfarande. Om det på grund av materialets omfattning, brådskas eller något annat förhållande är lämpligare, får upplysningarna i stället inhämtas genom besök hos den upphandlande myndigheten eller den myndighet som avses i 1 § andra stycket 2.

En upphandlande myndighet och den myndighet som avses i 1 § andra stycket 2 är skyldig att tillhandahålla de upplysningar som tillsynsmyndigheten begär för sin tillsyn.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar<sup>1</sup> ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 18 §<sup>2</sup>

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. vid åtgärd som avser endast måls beredande,
2. vid förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av en annan förvaltningsrätt,
3. vid beslut som avser endast rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende och

4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsuttent rätt, är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid förvaltningsrätten eller vid en tingsrätt på samma ort som förvaltningsrätten. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om detta.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

1. mål av enkel beskaffenhet,
2. mål om bevissäkring och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt skatteförfarandelagen eller annan skatteförfattning,
3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård i enskildhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om tillfällig flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet eller avskildhet enligt 34 § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av slutet ungdomsvård, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt fängelselagen (2010:610) samt mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1981:1323.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2011:1303.

Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål rörande preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,

5. mål enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,

6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,

7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt och

8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem *och lagen (2013:000) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

## 2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

*dels* att 6 kap. 5–7 §§ ska ha följande lydelse.

*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 6 kap. 4 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **6 kap.**

#### *4 a §*

*En nämnd i en kommun, i ett landsting eller i ett kommunalförbund får efter överenskommelse med den myndighet som avses i 1 § andra stycket 2 lagen (2013:000) om valfrihetsystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering uppdra åt myndigheten att besluta på nämndens vägnar i ärenden enligt den lagen.*

*Uppdrag enligt första stycket får inte lämnas i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900).*

#### *5 §<sup>1</sup>*

Föreskrifterna i 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900) om uppdrag att besluta på nämndens vägnar tillämpas på ärenden enligt 4 § första stycket.

Föreskrifterna i 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900) om uppdrag att besluta på nämndens vägnar tillämpas på ärenden enligt 4 § första stycket och 4 a § första stycket.

#### *6 §<sup>2</sup>*

Beslut som anställda i en inköpscentral fattar på en nämnds vägnar ska anmälas till den som har lämnat uppdraget.

Beslut som anställda i en inköpscentral fattar på en nämnds vägnar ska anmälas till den som har lämnat uppdraget. *Detsamma ska gälla beslut som den myndighet som har fått ett uppdrag enligt 4 a § fattar på en nämnds vägnar.*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2012:389.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2012:389.

7 §<sup>3</sup>

Föreskrifterna i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen (1991:900) om jäv tillämpas på anställda i inköpscentraler som fattar beslut på en nämnds vägnar.

Föreskrifterna i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen (1991:900) om jäv tillämpas på anställda i inköpscentraler som fattar beslut på en nämnds vägnar. *Detsamma ska gälla den som hos den myndighet som har fått ett uppdrag enligt 4 a § fattar beslut på en nämnds vägnar.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2012:389.

## 2.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

*dels* att 19 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 19 kap. 3 a §, och närmast före 19 kap. 3 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **19kap.**

#### **3 §<sup>1</sup>**

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende om förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nytthet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Begreppet tjänst omfattar inte arbete som för en myndighets behov utförs av dess egen eller någon annan myndighets personal, om det inte är fråga om ett arbete som en myndighet i konkurrens med andra myndigheter eller enskilda erbjuder sig att utföra.

Om ett ärende enligt första stycket rör upphandling, får uppgift som rör anbud eller som rör motsvarande erbjudande inom en kommun, ett landsting eller en myndighet eller mellan statliga myndigheter inte i något fall lämnas till någon annan än den som har lämnat anbudet eller erbjudandet förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller beslut om leverantör och anbud fattats eller ärendet dessförinnan har slutförts. Under en elektronisk auktion får dock lämnas sådana uppgifter som avses i 5 a kap. 11 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, 5 a kap. 11 § lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster eller 6 kap. 11 § lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. *Sekretessen enligt detta stycke gäller inte vid ett ansökningsförfarande enligt lagen (2008:962) om valfrihets-system.*

Om ett ärende enligt första stycket rör upphandling, får uppgift som rör anbud eller som rör motsvarande erbjudande inom en kommun, ett landsting eller en myndighet eller mellan statliga myndigheter inte i något fall lämnas till någon annan än den som har lämnat anbudet eller erbjudandet förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller beslut om leverantör och anbud fattats eller ärendet dessförinnan har slutförts. Under en elektronisk auktion får dock lämnas sådana uppgifter som avses i 5 a kap. 11 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, 5 a kap. 11 § lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster eller 6 kap. 11 § lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2011:1574.

Om ett ärende enligt första stycket rör försäljning av lös egendom för det allmännas räkning, får uppgift som rör anbud eller som rör motsvarande erbjudande inom en kommun, ett landsting eller en myndighet eller mellan statliga myndigheter inte i något fall lämnas till någon annan än den som har lämnat anbudet eller erbjudandet förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande en handling som anger villkoren i ett slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess att två år, eller hos statliga affärsverk, Försvarets materielverk och Försvarexportmyndigheten samt i kommunal affärsverksamhet fem år, har gått från det att avtalet slöts.

#### *Undantag från sekretess*

##### *3 a §*

*Sekretessen enligt 3 § andra stycket gäller inte*

*1. vid ett ansökningsförfarande enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem, eller*

*2. vid ett ansökningsförfarande enligt lagen (2013:000) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

## 3 Ärendet och dess beredning

Den 17 juni 2010 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en nämndmyndighet för samordning av statens och kommunernas hantering av metoder och tjänster för elektronisk identifiering och signering (e-legitimation). Myndighetens verksamhet skulle syfta till att privatpersoner och företag skulle kunna använda en och samma e-legitimation vid nyttjande av alla elektroniska tjänster som tillhandahålls av statliga myndigheter och kommuner samt att konkurrensen och förutsättningarna för utveckling av nya tjänster för elektronisk identifiering och signering skulle förbättras. Utredningen tog namnet Utredningen om bildande av en e-legitimationsnämnd.

Den 22 december 2010 överlämnade utredaren betänkandet E-legitimationsnämnden och Svensk e-legitimation (SOU 2010:104). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. I betänkandet föreslås en ny lag om tillhandahållande av valfrihetssystem för tjänster som upphandlas för elektronisk identifiering och signering. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*.

Den 1 januari 2011 inrättades E-legitimationsnämnden.

Den 29 mars 2011 hölls ett remissmöte. En förteckning över deltagarna vid remissmötet finns i *bilaga 4*. En sammanställning över remissyttrandena och en sammanställning av de synpunkter som lämnades vid remissmötet finns tillgängliga i Näringsdepartementet (N2011/559/ITP).

Härefter utarbetades inom Näringsdepartementet en promemoria, med kompletteringar och bearbetningar av de förslag som utredningen lämnat. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 5*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En sammanställning över remissvaren finns tillgänglig i Näringsdepartementet (N2012/5484/ITP).

## 4 Det offentliga tillgång till tjänster för elektronisk identifiering

### 4.1 Bakgrund

Arbetet med att utveckla elektroniska tjänster (e-tjänster) har pågått sedan mitten av 1990-talet. I början utvecklades olika lösningar för att säkerställa behörig användning av den offentliga förvaltningens självbetjäningstjänster, såsom användar-ID, pinkoder och skrapkort. Det har dock hela tiden funnits ett tryck på att utveckla säkra lösningar för elektronisk identifiering och elektroniska signaturer. Skälet till detta är att det i många ärenden finns ett behov av säker identifiering, krav på underskrift och skydd för den personliga integriteten. En förutsättning för en effektiv och säker e-förvaltning är att alla som behöver använda e-tjänster har tillgång till enkla och säkra metoder för elektronisk legitime-



ring. Med en elektronisk legitimation (e-legitimation) kan en användare styrka sin identitet. Den som driver e-tjänsten kontrollerar genom en tjänst för elektronisk identifiering (eID-tjänst) att den e-legitimation som används är giltig.

## 4.2 Vad är en e-legitimation?

En e-legitimation är en elektronisk identitetshandling som kan användas för att identifiera innehavaren på elektronisk väg. E-legitimationen kan användas av enskilda och företrädare för företag eller myndigheter vid åtkomst till myndigheters e-tjänster. Den används också i andra sammanhang, som vid informationsutbyte mellan myndigheter och internt i organisationer.

De e-legitimationer som i dag används i den offentliga förvaltningens e-tjänster består av en privat och en publik krypteringsnyckel med tillhörande elektroniskt certifikat. Den publika nyckeln finns i certifikatet och den privata nyckeln finns hos användaren. En e-legitimation som innehåller ett certifikat gör det också möjligt för användaren att förse uppgifter med en elektronisk motsvarighet till en underskrift, dvs. en elektronisk signatur. Med hjälp av en sådan e-legitimation kan innehavaren alltså både legitimera sig och signera uppgifter elektroniskt i e-tjänster. En e-legitimation kan i dag utfärdas antingen som en fil som innehavaren kan lagra på hårddisk (mjuk lagring) eller i form av en fysisk bärare (hård lagring), t.ex. ett s.k. smart kort.

Det elektroniska certifikatet är en informationsstruktur som innehåller uppgifter som utfärdaren har valt att koppla till e-legitimationen, såsom närmare uppgifter om innehavaren, certifikatets unika nummer, vem som är utfärdare och den publika krypteringsnyckeln. Certifikatet är signerat av den som har utfärdat e-legitimationen.

För att ett system med e-legitimationer ska fungera fordras att det är tillförlitligt för samtliga tillhandahållare av e-tjänster inom den offentliga sektorn. Detta har i nuvarande system säkerställts genom att det för hanteringen har skapats en s.k. infrastruktur för det elektroniska certifikatet. Infrastrukturen består förutom av krypteringsnyckelparet även av regler för samtliga inblandade aktörers användning av och förhållanden i systemet.

## 4.3 Hur tillgodoses den offentliga förvaltningens behov av tjänster för elektronisk identifiering i dag?

Ett stort antal statliga myndigheter, kommuner och landsting tillhandahåller i dag e-tjänster som kräver en säker elektronisk identifiering. I vissa fall krävs också signering. För att täcka behovet av e-legitimationer och eID-tjänster har det sedan 2001 upphandlats gemensamma ramavtal för den offentliga förvaltningens räkning. Det senaste ramavtalet (eID 2008) upphandlades av Verket för förvaltningsutveckling, men kom sedan att förvaltas av Kammarkollegiet. Ramavtalet omfattade också

tjänster för kontroll av att utfärdade e-legitimationer är giltiga. Ramavtalet tecknades med fyra utfärdare: Svenska Handelsbanken, Nordea, Swedbank och TeliaSonera. Dessa når tillsammans ca 4 miljoner användare. Ramavtalet byggde på att avroparna skulle teckna leveransavtal med minst tre av utfärdarna. Omvänt innebär detta att den som har en e-legitimation som är utfärdad av någon annan än dem som omfattas av ramavtalet, för närvarande inte kan använda e-legitimationen i offentliga e-tjänster.

Ramavtalet förlängdes till och med den 30 juni 2012 och avrop som gjordes innan dess kan gälla under fyra år. Som längst kan ett avrop från ramavtalet därför gälla till och med den 30 juni 2016. Det har inte skett någon ny samordnad upphandling av eID-tjänster sedan ramavtalet löpte ut.

För att underlätta kontrollen av e-legitimationer mot flera utfärdare finns en särskild tjänst som samordnar kontrollfrågorna. Sedan 2010 finns ramavtal för s.k. e-förvaltningsstödjande tjänster, där bl.a. tjänster för förmedling av spärrkontroll ingår.

Ramavtalet eID 2008 omfattar olika prismodeller. Vid en översyn av ramavtalet har Kammarkollegiet konstaterat att de flesta organisationer dels betalar en fast abonnemangskostnad per månad, dels betalar per elektronisk identifiering eller signering. Signeringar har ett högre pris eftersom sådana förutsätts ge större nytta i verksamheterna. Årskostnaden för de anslutna organisationerna varierar från ca 15 000 kr till flera miljoner kronor, i vissa fall inklusive stödtjänster.

#### 4.4 E-legitimationsnämnden

E-legitimationsnämnden inrättades den 1 januari 2011. Nämnden har till uppgift att stödja och samordna elektronisk identifiering och signering (e-legitimationer) i den offentliga förvaltningens e-tjänster. Den ska utveckla specifikationer och liknande krav som ska vara gemensamma för myndigheter under regeringen i myndigheternas användning av e-legitimationer. Nämnden ska vidare delta i internationellt standardiseringsarbete, internationellt samarbete och informationsutbyte inom sitt ansvarsområde.

#### 4.5 Förslag till EU-förordning om elektronisk identifiering

Europeiska kommissionen lämnade den 4 juni 2012 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden (KOM[2012] 238 slutlig). När det gäller elektronisk identifiering föreslås att medlemsstaterna ska vara skyldiga att erkänna och godta sådana medel för elektronisk identifiering som andra medlemsstater utfärdar för åtkomst till sina e-tjänster och som de har anmält enligt ett närmare angivet förfarande. Förslaget innehåller dock inte någon skyldighet att införa eller anmäla nationella system för elektronisk identi-

fiering. Det innehåller inte heller några krav på hur nationella system ska vara utformade. Lagstiftningsförfarandet pågår för närvarande och det är i dagsläget oklart när förordningen kan antas och vilket slutligt innehåll den kommer att få.

## 5 Behovet av en reform

### 5.1 Politiska mål

Det övergripande målet för e-förvaltningen är att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt att ta del av förvaltningens service. E-förvaltning handlar om att göra det enklare för privatpersoner och företag att utnyttja offentliga tjänster och att göra rätt för sig, liksom att effektivisera processer och arbetssätt inom offentlig sektor.

E-legitimationer fyller en viktig funktion inom e-förvaltningen. Möjligheten till säker elektronisk identifiering medför framför allt att det går att på ett enkelt och tillförlitligt sätt hantera ärenden enklare och billigare. Innehavaren kan med sin e-legitimation bevisa sin identitet vid inloggning till en myndighets e-tjänst. Det gör det möjligt för myndigheten att visa information som finns hos myndigheten och som rör individen i fråga, men som andra inte ska ha tillgång till. En säker identifiering innebär också att myndigheten kan fastställa vem som har lämnat uppgifter i e-tjänsten. Med hjälp av elektroniska signaturer kan användarna även bekräfta lämnade uppgifter. E-legitimationer används exempelvis vid ansökan om bidrag, vid deklARATIONER och vid ansökan om förskoleplats. I stället för att papper skickas fram och tillbaka med post gör e-legitimationer och e-tjänster att det blir billigare och går snabbare för myndigheten att hantera ärenden. Dessutom kan användarna själva se vilka bidrag som sökts, vilken plats de har i förskolekön, göra ändringar i inkomstdeklarationen osv., utan att andra kan ta del av uppgifterna.

Regeringen har i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt bedömt att statens långsiktiga försörjning av e-legitimationer bör bygga på lösningar som utvecklas av marknaden (prop. 2009/10:175 s. 70 f). Där anges vidare att lösningarna bör uppfylla krav på hög säkerhet och tillgänglighet samt teknisk samverkansförmåga och att myndigheternas hantering av e-legitimationer bör samordnas och styras i större utsträckning än vad som hittills varit fallet.

### 5.2 En ny lösning behövs

Dagens lösning för e-legitimationer fungerar relativt väl och vid en internationell jämförelse är det förhållandevis många medborgare i Sverige som kan utföra legitimering och signering i en elektronisk miljö. Statliga myndigheter, kommuner och landsting har också, i samverkan med utfärdarna av e-legitimationer, infört dialoger och användargränssnitt för

e-legitimering och en samsyn har vuxit fram när det gäller bl.a. rättsliga och administrativa frågor.

Samtidigt finns brister i dagens system. Det finns ingen sammanhållen och enhetlig infrastruktur för identifiering, vilket försvårar och förmodligen hämmar utvecklingen av e-tjänster inom den offentliga sektorn. Nuvarande utfärdare av e-legitimationer har infört delvis olika tekniska lösningar som inte följer en enhetlig standard. Samma verksamhetsbehov av e-identifieringstjänster löses vidare på olika sätt hos olika myndigheter. Detta har också lett till att det finns skillnader mellan olika myndigheters e-tjänster i gränssnitt gentemot användaren när det gäller legitimering och signering. Dagens system brister dessutom i flexibilitet genom att hänsyn inte har tagits till att det kan finnas skilda behov av säkerhetslösningar för olika typer av e-tjänster. En samordnad infrastruktur för användning av e-legitimationer skulle underlätta och främja utvecklingen av e-tjänster.

En viktig drivkraft för översyn av den svenska modellen för e-legitimationer är att förutsättningarna har förändrats så att den form för upphandling som tidigare använts inte kan användas på nytt för att få flera leverantörer av dessa tjänster. Den hittillsvarande försörjningsmodellen har heller inte varit öppen, vilket försvårat för nya aktörer att komma in på marknaden och bidra till mångfald. En ny lösning för upphandling av eID-tjänster bör därför tas fram. Lösningen bör uppmuntra och underlätta marknadsdriven teknikutveckling och spridning av användarvänliga tjänster. Den bör också möjliggöra att de e-legitimationer som finns i dag kan användas även i fortsättningen, så att inte enskildas användning av e-tjänster försvåras i onödan. För att även framöver kunna nå så många användare som möjligt finns det behov av ett system som är så öppet som möjligt så att leverantörer kan tillkomma allteftersom.

## 6 Valfrihetssystem

### 6.1 Köp av eID-tjänster genom tillämpning av valfrihetssystem

Som anförts i avsnitt 4.3 har det inte skett någon ny samordnad upphandling av tjänster för elektronisk identifiering (eID-tjänster) sedan det senaste ramavtalet eID 2008 löpte ut. Den offentliga sektorn är i dagsläget beroende av parallell försörjning av flera olika leverantörer. För att ge upphandlande myndigheter tillgång till eID-tjänster för elektronisk identifiering på ett effektivt sätt föreslogs i promemorian att det skulle införas ett nytt sätt att köpa sådana tjänster. Promemorians förslag är en modell med tillämpning av valfrihetssystem efter mönster från lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV. I valfrihetssystem godkänns samtliga leverantörer som uppfyller de krav som ställs i förfrågningsunderlaget och anslutningen av leverantörer sker löpande. En sådan lösning möjliggör alltså identifiering med hjälp av e-legitimationer som tillhandahålls av ett obegränsat antal eID-tjänstleverantörer.

## 6.2 Valfrihetssystem och EU-rätten

### 6.2.1 Tillämpliga bestämmelser i LOU

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) bygger på Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster<sup>1</sup> (det klassiska upphandlingsdirektivet), senast ändrat genom kommissionens förordning (EU) nr 1251/2011<sup>2</sup>. I upphandlingssammanhang skiljer man mellan tjänstekontrakt och tjänstekoncessionskontrakt. Det klassiska upphandlingsdirektivet är enligt dess artikel 17 inte tillämpligt på tjänstekoncessioner. På motsvarande sätt gäller inte LOU för tjänstekoncessioner, utom i ett avseende som saknar betydelse i detta sammanhang, se 1 kap. 2 § sjätte stycket och 12 § LOU.

Av 2 kap. 18 § LOU följer att ett tjänstekontrakt är ett skriftligt, undertecknat avtal med ekonomiska villkor som har slutits mellan en eller flera ekonomiska aktörer och en eller flera upphandlande myndigheter, som avser tillhandahållande av tjänster enligt bilaga 2 eller 3 till lagen och som inte utgör byggtreprenad- eller varukontrakt.

Med tjänstekoncessioner avses enligt 2 kap. 17 § LOU ett kontrakt av samma slag som ett tjänstekontrakt men som innebär att ersättningen för tjänsterna helt eller delvis utgörs av en rätt att utnyttja tjänsten.

Det som utmärker tjänstekoncessioner är således att ersättningen för tjänsternas utförande endast utgörs av rätten att utnyttja tjänsten eller dels en sådan rätt, dels betalning från den upphandlande myndigheten. Den del av ersättningen som består i en rätt att utnyttja tjänsten kommersiellt ska enligt EU-domstolens praxis vara så omfattande att en betydande del av den ekonomiska risken övergår från den upphandlande myndigheten till leverantören/koncessionshavaren. Det kan vara fråga om en tjänstekoncession även om den risk som överförs redan från början är mycket begränsad<sup>3</sup>.

I fråga om skillnaden mellan ett tjänstekoncessionskontrakt och ett ramavtal har EU-domstolen uttalat<sup>4</sup> att en tjänstekoncession kännetecknas av en situation där den upphandlande myndigheten överför rätten att utnyttja viss tjänst till en koncessionsinnehavare, vilken inom ramen för det ingångna kontraktet har en viss ekonomisk frihet att bestämma villkoren för hur denna rätt utnyttjas och därmed också i huvudsak står riskerna med detta utnyttjande. Ett ramavtal kännetecknas däremot av en situation där den verksamhet som en ekonomisk aktör som är part i avtalet bedriver är reglerad på så vis att alla kontrakt som denna aktör ingår under en given tidsperiod måste följa de villkor som anges i ramavtalet. Klassificeringen av ett kontrakt beror enligt domstolen på de konkreta omständigheterna i det enskilda fallet.

Den ekonomiska risken ska förstås som en risk att utsättas för marknadens nycker. Denna risk kan enligt domstolen exempelvis bestå i att utsättas för konkurrens från andra ekonomiska aktörer, en risk för

<sup>1</sup> EUT L 134, 30.4.2004, s. 114, Celex 32004L0018.

<sup>2</sup> EUT L 319, 2.12.2011, s. 43, Celex 32011R1251.

<sup>3</sup> Se dom av den 10 september 2009 i mål C-206/08 Eurawasser, p. 74 och 77.

<sup>4</sup> Se dom av den 11 juni 2009 i mål C-300/07 Oymanns, p. 70–72 och 75.

bristande jämvikt mellan utbud och efterfrågan, en risk för insolvens hos dem som är betalningsskyldiga för tillhandahållna tjänster, en risk för att inkomsterna inte ska täcka samtliga kostnader eller en risk att stå ansvaret för alla sorters skador som uppkommer till följd av brister i tjänsten<sup>5</sup>.

## 6.2.2 De grundläggande unionsrättsliga principerna

Även om det klassiska upphandlingsdirektivet och LOU inte är tillämpliga på tjänstekoncessioner och tilldelning av sådana kontrakt gäller de grundläggande principerna om likabehandling, icke-diskriminering och öppenhet i förhållande till leverantörer och förfarandet. Principernas tillämpning på upphandlande myndigheters och enheters tilldelning av tjänstekoncessionskontrakt framgår också av EU-domstolens praxis<sup>6</sup>.

I artikel 18 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) anges principen om icke-diskriminering. All diskriminering på grund av nationalitet ska vara förbjuden.

I artikel 49 i EUF-fördraget anges principen om etableringsfrihet. Den innebär att inskränkningar, inom ramen för vissa särskilda bestämmelser, för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium ska förbjudas. Etableringsfriheten innefattar rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare.

I artikel 56 och 57 i EUF-fördraget regleras principen om tjänsters fria rörlighet. Den innebär ett förbud mot inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen i fråga om medborgare som har etablerat sig i en annan medlemsstat än mottagaren av tjänsten. Med tjänster förstås prestationer som normalt utförs mot ersättning och som inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer. Med tjänster avses särskilt verksamhet av industriell natur eller kommersiell natur, inom hantverk och fria yrken.

Dessa principer bekräftas i artikel 2 i det klassiska upphandlingsdirektivet. Det anges där att upphandlande myndigheter ska behandla ekonomiska aktörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt och förfara på ett öppet sätt. Bestämmelsen kodifierar EU-domstolens praxis i upphandlingsmål, där domstolen ofta åberopar krav på icke-diskriminering, likabehandling, transparens och öppenhet, proportionalitet samt ömsesidigt erkännande.

*Principen om icke-diskriminering* innebär att även om den upphandlande myndigheten inte förväntar sig några utländska anbud får den vid utformandet av förfrågningsunderlaget inte införa krav som enbart svenska företag känner till eller kan utföra.

<sup>5</sup> Se dom av den 10 mars 2011 i mål C-274/09 *Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler*, p. 37.

<sup>6</sup> Se bl.a. mål C-272/91 *Lottomatica*, mål C-324/98 *Telaustria Verlags GmbH och Telefonadress GmbH mot Telekom Austria AG Herold Business Data AG*, mål C-231/03 *Coname*, mål C-458/03 *Parking Brixen GmbH mot Gemeinde Brixen och Stadtwerke Brixen AG*, mål C-260/04 *Kommissionen mot Italien* och mål C-410/04 *ANAV*.

*Principen om likabehandling* innebär att alla leverantörer ska ges så lika förutsättningar som möjligt. Alla måste t.ex. vid samma tillfälle få den information som är relevant för upphandlingen.

Med *transparens* och *öppenhet* avses främst skyldigheten för den upphandlande myndigheten att lämna information om upphandlingen och det praktiska tillvägagångssättet vid denna samt rätten för leverantörer att få tillgång till denna information så att de i förväg känner till vad som gäller vid upphandlingen och i efterhand kan kontrollera kontraktstilldelningen. Därigenom skapas förutsättningar för leverantören att kunna få sina fördragsfästa rättigheter beaktade i en domstolsprövning.

*Proportionalitetsprincipen* innebär att den upphandlande myndigheten i en upphandling inte får ställa större krav på leverantören eller leveransen än som behövs och som är ändamålsenligt för den aktuella upphandlingen. Kraven ska således ha ett naturligt samband med och stå i proportion till det behov som ska täckas.

Av *principen om ömsesidigt erkännande* följer att bevis, intyg eller liknande om att någon är ackrediterad, certifierad, har viss utbildning eller liknande och som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska godtas också i andra medlemsstater.

### **6.2.3 Förslag till EU-reglering om tjänstekoncessioner**

Europeiska kommissionen lämnade den 20 december 2011 ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tilldelning av koncessioner (KOM[2011] 897 slutlig). Lagstiftningsförfarandet pågår för närvarande och det är i dagsläget oklart när direktivet kan antas och vilket slutligt innehåll det kommer att få.

Regeringen beslutade den 27 september 2012 att tillkalla en särskild utredare för att bl.a. lämna förslag till hur det kommande direktivet ska genomföras (dir. 2012:96).

### **6.2.4 Valfrihetssystem**

Bestämmelser om valfrihetssystem finns för närvarande i LOV, som gäller vid införande av valfrihetssystem inom delar av hälso- och sjukvården och socialtjänsten, i lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen och i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Valfrihetssystem är en svensk konstruktion. Regeringen har i samband med de aktuella regleringarna bedömt att ersättningen till leverantörerna i valfrihetssystemen lämnas på ett sådant sätt att kraven för tjänstekoncessioner är uppfyllda.

Med valfrihetssystem avses ett förfarande där den enskilde har rätt att välja bland de leverantörer som en upphandlande myndighet har godkänt och tecknat kontrakt med för att få en tjänst utförd. Den upphandlande myndigheten har som huvudman för verksamheten ansvaret för att tjänsterna tillhandahålls brukaren eller invånaren i enlighet med gällande lag. Den upphandlande myndigheten tecknar ett offentligt kontrakt med ett antal leverantörer. Kontraktet innehåller ekonomiska villkor och avser tillhandahållande av en tjänst. Den enskilde brukaren bestämmer därefter vilken av leverantörerna som ska tillhandahålla tjänsten.

Den stora skillnaden mellan ett valfrihetssystem och traditionell offentlig upphandling är att det i ett valfrihetssystem inte finns någon konkurrenssituation mellan leverantörerna vid tidpunkten för tilldelningsbeslutet. I ett valfrihetssystem enligt LOV får samtliga leverantörer som har godkänts teckna kontrakt med den upphandlande myndigheten. Sådana tilldelningskriterier som ”ekonomiskt mest fördelaktiga” och ”lägsta pris”, vilka gäller enligt LOU, tillämpas inte. Det är inte fråga om en priskonkurrens mellan leverantörerna eftersom priset fastställs av den upphandlande myndigheten redan i förfrågningsunderlaget. Konkurrensituationen mellan leverantörerna uppstår i stället efter det att kontrakt har tecknats och pågår sedan löpande under hela avtalsperioden. Valfrihetssystemet medför att det uppstår en kvalitetskonkurrens i brukarledet. Den enskilde användaren ges möjlighet att välja den utförare som tillhandahåller den bästa kvaliteten.

I förarbetena till LOV bedömde regeringen att kontrakt om valfrihetssystem enligt lagen utgör tjänstekoncessioner (prop. 2008/09:29 s. 56 f). Enligt regeringens mening stod det klart att det är utföraren av tjänster inom ramen för ett valfrihetssystem som står den ekonomiska risken. Leverantörens inkomster är beroende av att leverantören lyckas få exempelvis äldre till sitt äldreboende eller patienter till sin praktik. Att betalning inte sker från tredje man, brukaren, utan i huvudsak härrör från den upphandlande myndigheten, medförde ingen annan bedömning i tjänstekoncessionsfrågan. Regeringen anförde vidare att frågan om det krävs betalning direkt från slutanvändaren för att det ska vara fråga om en koncession inte hade varit föremål för EU-domstolens prövning, och att det därmed är ovisst vilken bedömning EU-domstolen skulle kunna göra i framtiden.

I förarbetena till lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (prop. 2009/10:60 s. 86 f) bedömde regeringen att det var fråga om en tjänstekoncession trots att hela ersättningen för utnyttjandet av tjänsten kom från den upphandlande myndigheten. Skälet till detta var att valfrihetssystemet var utformat så, att den upphandlande myndigheten löpande ska annonsera, godkänna och teckna avtal med alla leverantörer som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget och att detta fick till konsekvens att en leverantör i ett valfrihetssystem inte kan beräkna hur omfattande konkurrensen kommer att bli samt hur stor volym som denne kommer att få leverera. Det anfördes vidare att oförutsedda händelser i världen dessutom gör att antalet personer som omfattas av lagen och rätten att välja en s.k. etableringslots kommer att variera från år till år samt att en av grundpelarna i ett valfrihetssystem är den enskildes rätt att byta leverantör av tjänsten om han eller hon så önskar.

Även under arbetet med lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen anförde regeringen (prop. 2009/10:146 s. 17 f) att inte någon del av ersättningen till leverantören nödvändigtvis måste komma från den enskilde för att det ska vara fråga om en sådan koncession. Regeringen anförde att rätten att utnyttja en tjänst även bör kunna innebära en rätt att på andra sätt än att ta betalt av slutanvändarna exploatera tjänsten gentemot dessa i syfte att öka kundunderlaget och därmed intäkterna till den aktuella verksamheten. Att användaren inte skulle betala för den tjänst som skulle komma att tillhandahållas ansågs därför inte utgöra något problem.



## 7 Ett nytt system för säker elektronisk identifiering

### 7.1.1 En identitetsfederation skapas

Sedan E-legitimationsnämnden inrättades den 1 januari 2011 har nämnden arbetat med att utveckla en ny och samordnad infrastruktur för säker elektronisk identifiering. Syftet är att stödja den offentliga förvaltningen vid upphandlingen av eID-tjänster så att upphandlingen kan ske på ett enhetligt och effektivt sätt. För ändamålet kommer det att skapas ett samordnat system för säker elektronisk identifiering i form av en s.k. identitetsfederation, som administreras av E-legitimationsnämnden. Regeringen avser att i förordning utse E-legitimationsnämnden att tillhandahålla ett sådant system för säker elektronisk identifiering åt den offentliga förvaltningen.

I en identitetsfederation finns flera typer av aktörer. Hit hör till en början de myndigheter som tillhandahåller e-tjänster där det krävs elektronisk identifiering. Vidare finns det aktörer som levererar standardiserade intyg i elektronisk form med uppgifter om en användares identitet, dvs. eID-tjänsteleverantörer. Det finns också en federationsoperatör som handlägger och administrerar anslutning till federationen och tillhandahåller register, installationer och tjänster som behövs för att samordna leveransen av identitetsintyg till e-tjänsterna. Även andra aktörer, såsom utfärdare av attributsintyg, kan komma att anslutas till federationen.

E-legitimationsnämnden kommer att fungera som federationsoperatör, vilket bl.a. innebär att nämnden ska styra, utveckla och svara för verksamheten inom infrastrukturen samt sköta kontakterna med parterna i systemet. I sin roll som federationsoperatör kommer E-legitimationsnämnden att utarbeta ett regelverk som ska gälla för aktörerna i federationen. I regelverket regleras förhållandet mellan identitetsfederationens parter och de krav som ställs på varje part för att delta i federationen. Nämnden kommer också att upprätta ett s.k. tillitsramverk, dvs. gemensamma krav för utfärdande av e-legitimationer som får användas i systemet. Kraven kan vara fördelade på olika skyddsklasser eller tillitsnivåer som svarar mot olika grader av teknisk och operationell säkerhet hos utfärdare av e-legitimationer och olika grader av kontroll av att en person som tilldelas en e-legitimation verkligen är den han eller hon utger sig för att vara. Vidare kommer nämnden att tillhandahålla och administrera för federationen gemensamma funktioner. Exempel på sådana funktioner är ett register över vilka som är anslutna till federationen (metadata-register), en tjänst för hur användare ska kunna välja legitimeringsmetod (anvisningstjänst) samt en signeringstjänst, dvs. en teknisk plattform som gör det möjligt för användaren att signera uppgifter elektroniskt. Nämnden kommer att ha det centrala ansvaret för att övervaka och kontrollera att systemet sköts på ett säkert sätt. Slutligen kommer nämnden att svara för anslutning av de olika aktörerna i systemet till identitetsfederationen.

Anslutning av upphandlande myndigheter och eID-tjänsteleverantörer till identitetsfederationen sker genom att respektive part tecknar ett

anslutningsavtal med E-legitimationsnämnden, i vilket parten bl.a. lämnar fullmakt till E-legitimationsnämnden samt åtar sig att följa de krav som gäller enligt regelverket för identitetsfederationen med tillhörande tillitsramverk. När myndigheten och leverantören har anslutit sig kan enskilda användare identifiera sig i e-tjänsterna. Det uppkommer inte något nytt avtalsförhållande mellan någon part i samband med att en e-legitimation används för identifiering i en e-tjänst.

Enskilda som använder en e-tjänst hos en ansluten upphandlande myndighet kan identifiera sig med valfri ansluten leverantörs e-legitimation. Alla som har e-legitimationer som är utfärdade av en godkänd leverantör ska således kunna använda dem i den upphandlande myndighetens e-tjänster. Omvänt har den upphandlande myndigheten inte någon möjlighet att påverka vilken leverantör som den enskilde väljer att anlita vid varje tillfälle, så länge e-legitimationen uppfyller de krav som ställts upp för tillgång till e-tjänsten.

De upphandlande myndigheterna ska ersätta eID-tjänsteleverantörerna för de tjänster som tillhandahålls. Ersättningsnivåerna och övriga grunder för ersättning ska fastställas på förhand och ersättningen ska som utgångspunkt vara transaktionsberoende. Den enskilda upphandlande myndigheten kan därmed inte påverka vem som får ersättning eller hur hög den totala ersättningen kommer att bli.

Federationslösningen innebär sammanfattningsvis att de upphandlande myndigheter som tillhandahåller e-tjänster på ett samordnat sätt kopplas samman, såväl tekniskt som affärsmässigt, med eID-tjänsteleverantörer. Detta görs på ett sådant sätt att enskilda som använder en ansluten e-tjänst kan legitimera sig elektroniskt med en e-legitimation från vilken ansluten leverantör av eID-tjänster som helst.

## **7.1.2 Närmare om federationen**

Den modell för elektronisk identifiering som E-legitimationsnämnden håller på att utveckla innebär att när någon använder en e-legitimation för att identifiera sig i en myndighets e-tjänst så ska eID-tjänsteleverantören utfärda ett standardiserat identitetsintyg där det framgår vems e-legitimation som används. Användningen av standardiserade identitetsintyg möjliggör att eID-tjänster kan tillhandahållas åt den offentliga sektorn på ett effektivt sätt. Det förenklar den tekniska integrationen med e-tjänster och gör det möjligt att variera information om användaren av en e-legitimation beroende på vilken e-tjänst som används. Vidare underlättas teknisk anslutning av nya typer av e-legitimationer, då inga ytterligare åtgärder krävs från myndighetens sida utöver ursprunglig anslutning till federationen. Det blir också möjligt att använda e-legitimationer som inte är beroende av en viss teknisk plattform. Detta innebär att infrastrukturen blir mer teknikneutral, då systemet med identitetsintyg inte kräver att e-legitimationen måste innehålla ett certifikat. Även andra typer av e-legitimationer, t.ex. koddosor och liknande kan komma att omfattas, om de uppfyller de krav som ställs upp. Detta kan sammantaget väntas främja det övergripande målet för e-förvaltningen samt underlätta marknadsdriven teknikutveckling och spridning av användarvänliga tjänster. En enhetlig struktur för e-

legitimationer kan förväntas underlätta användningen av befintliga e-tjänster och förenkla utvecklingen av nya e-tjänster.

I fråga om eID-tjänsteleverantörerna innebär införande av standardiserade identitetsintyg att det är möjligt att också införa ett standardiserat gränssnitt gentemot användarna. Till detta finns standardiserade programvaror som stöd. Dessutom kommer användarna att känna igen sig i gränssnittet oavsett e-tjänst, vilket kan förväntas främja ökad användning och underlätta support.

Som en konsekvens av införandet av identitetsintyg kommer en separat signeringstjänst att behöva tillhandahållas. E-legitimationsnämnden har arbetat vidare med hur signeringstjänsten ska utformas för att bl.a. säkerställa att integritetsfrågor tas om hand på ett godtagbart sätt. I detta arbete har E-legitimationsnämnden samverkat med Datainspektionen, Post- och telestyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarets materielverk.

E-legitimationsnämnden ska även överta vissa tekniska och administrativa funktioner från de upphandlande myndigheterna. Detta innebär fördelar ur samordningssynpunkt, förenklar administrationen för samtliga inblandade aktörer och garanterar att en stor del av kompetensen kan centraliseras i dessa ofta ganska komplexa frågor.

### **7.1.3 E-legitimationsnämndens samordningsfunktion**

En av utgångspunkterna för förslagen i promemorian är att E-legitimationsnämnden ska bistå de upphandlande myndigheterna vid köp av eID-tjänster. Syftet med detta är att säkerställa samordning och likformighet i kravställningen, så att de krav som ställs vid köpet av tjänsterna och de kontrakt som tecknas med leverantörerna är förenliga med det regelverk som gäller för identitetsfederationen. För att uppnå detta syfte avses E-legitimationsnämnden ansvara för annonsering och utformning av förfrågningsunderlag, liksom för godkännande av och tecknande av kontrakt med de intresserade leverantörer som uppfyller de krav som ställs. E-legitimationsnämnden kommer således att sköta hela inköpsförfarandet. Tanken är att E-legitimationsnämnden inte ska genomföra inköpen i eget namn utan i egenskap av ombud för de upphandlande myndigheterna. Varje upphandlande myndighet kommer därmed att anses ha gjort ett eget köp av eID-tjänster. Eftersom nämnden ska agera på andra myndigheters vägnar medför avtalstecknandet med de eID-tjänsteleverantörer som uppfyller de ställda kraven att det uppkommer ett avtalsförhållande direkt mellan de deltagande upphandlande myndigheterna och de godkända eID-tjänsteleverantörerna.

### **7.1.4 Upphandlingspliktiga tjänster**

E-legitimationsnämnden kommer att utföra vissa tjänster för de upphandlande myndigheter som väljer att ansluta sig till identitetsfederationen. Det handlar dels om att tillhandahålla stöd i rollen som federationsoperatör, vilket bl.a. innefattar kravspecifikationer och administration etc. beträffande federationen och anslutning till den, dels om att bistå de upphandlande myndigheterna genom att köpa själva eID-tjänsterna i

dessas namn. I den mån de tjänster som E-legitimationsnämnden utför åt de upphandlande myndigheterna är upphandlingspliktiga avses direktupphandling ske. Den ersättning som varje upphandlande myndighet ska betala till E-legitimationsnämnden är för närvarande inte fastställd, men beloppen kan förväntas bli förhållandevis låga. Av 15 kap. 3 § andra stycket LOU följer att direktupphandling får användas om ett kontrakts värde uppgår till högst 15 procent av det tröskelvärdet som avses i 3 kap. 1 § första stycket 2 och andra stycket i lagen. Detta innebär att en upphandlande myndighet under 2013 får använda direktupphandling om kontraktets värde uppgår till högst ca 284 000 kr. Av 15 kap. 3 a § LOU följer att värdet av ett kontrakt ska uppskattas till det totala belopp som ska betalas enligt kontraktet. En upphandling får inte delas upp i syfte att kringgå tröskelvärdet. Vidare ska den upphandlande myndigheten beakta direktupphandlingar av samma slag som den gjort under räkenskapsåret.

Enligt den bedömning som kan göras i dagsläget kommer ersättningen för eventuella upphandlingspliktiga tjänster att vara så låg att värdet av respektive kontrakt kommer att understiga det högsta värde som gäller för att direktupphandling ska vara tillåten. Det är slutligen upp till respektive upphandlande myndighet att avgöra om det finns förutsättningar för direktupphandling.

## 8 En lag om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering

### 8.1 En ny lag införs

**Regeringens förslag:** En ny lag om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering införs. Lagen ska gälla när en upphandlande myndighet har beslutat att tillämpa valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering, har anslutit sig till ett system för säker elektronisk identifiering som tillhandahålls av den myndighet som regeringen bestämmer, samt har uppdragit åt denna myndighet att i den upphandlande myndighetens namn administrera valfrihetssystemet.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslog att E-legitimationsnämnden skulle få besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för tjänster som upphandlas för elektronisk identifiering och därvid tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem, med vissa anpassningar.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning. *Kammarkollegiet* anser att den lagtekniska lösning som utredningen har föreslagit är svåröverskådlig. *Konkurrensverket* anser att behovet av författningsreglering är oklart. När det gäller huruvida kontrakten är tjänstekoncessioner instämmer Konkurrensverket och *Bolagsverket* i utredningens bedömning. Konkurrensverket anser dock att konsekvenserna av om tjänsterna bedöms utgöra A- eller B-tjänster bör analyseras närmare. *Kronofogdemyndigheten* är tveksam till

om förslaget är förenligt med EU-rätten. Även *Sandvikens* och *Uppsala kommuner*, *Hallands läns landsting* och *Jämtlands läns landsting* anför att det kan finnas juridiska problem med den föreslagna utformningen. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att det är osäkert om ett system där leverantören får sin ersättning från den upphandlande myndighet som tilldelat avtalet kan klassificeras som tjänstekoncessioner. Organisationen anför också att den omständigheten att villkoren för verksamheten regleras i avtal med den upphandlande myndigheten, att antalet leverantörer kan antas vara begränsat, att användarkretsen är känd på förhand samt att det är besvärligt för den enskilde att byta leverantör talar mot att det är fråga om en tjänstekoncession. *Stockholms handelskammare* anser att det behövs fortsatt arbete med att klarlägga vad som gäller för rättsprövning vid tilldelning av tjänstekoncessionskontrakt.

**Promemorians förslag:** överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Promemorians förslag omfattade endast statliga myndigheter, kommuner och landsting. Vidare angavs det inte uttryckligen att den som inrättar valfrihetssystemet ska ansluta sig till det system för säker elektronisk identifiering som tillhandahålls av en myndighet som regeringen bestämmer.

**Remissinstanserna:** *Post- och telestyrelsen*, *Stockholms kommun*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* och *Myndigheten för handikappolitisk samordning* stöder förslaget. *Helsingborgs tingsrätt*, *Falkenbergs kommun* och *Centrala studiestödsnämnden* är positiva till att valfrihetssystemen lagregleras. E-legitimationsnämnden stöder förslaget i huvudsak. Nämnden anser dock, med instämmande av Sveriges Kommuner och Landsting och Sveriges advokatsamfund, att lagen ska gälla för alla som är upphandlande myndigheter enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. *Linköpings kommun* anser att E-legitimationsnämnden bör ha ett totalansvar för hela valfrihetssystemet, både mot deltagande myndigheter och anslutna leverantörer. *Kammarrätten i Stockholm* menar att lagen bör innehålla definitioner av vad som avses med tjänster för elektronisk identifiering och elektroniska tjänster. *Riksarkivet* förordar en gemensam reglering av alla valfrihetssystem i stället för en ny särreglering. *Göta hovrätt* framför liknande synpunkter. *Trafikverket* efterfrågar ett förtydligande om huruvida det är tillåtet att inrätta valfrihetssystem och dessutom göra egna upphandlingar av kompletterande tjänster. *TS Solutions AB* anser att det är tveksamt om förslaget är förenligt med EU-rätten.

## Skälen för regeringens förslag

### *Tjänster för elektronisk identifiering*

Det offentliga har behov av tjänster för att kontrollera vem som använder en viss e-tjänst. Det finns även behov av tjänster för att användaren ska kunna signera uppgifter elektroniskt. I tjänsterna ingår utfärdande av e-legitimationer, autentisering och validering, inklusive att tillhandahålla identitetsintyg i elektronisk form med uppgifter om innehavaren av e-legitimationen, samt andra närliggande tjänster.

Såväl i det klassiska upphandlingsdirektivet som i LOU skiljer man på A-tjänster och B-tjänster. Vilka tjänster som utgör A- respektive B-tjänster framgår av bilaga 2 och 3 till lagen. Till A-tjänster räknas sådana

tjänster som till sin art lättare kan bli föremål för gränsöverskridande handel medan B-tjänster omfattar sådana tjänster som normalt lämpar sig mindre väl för gränsöverskridande handel. Klassificeringen i A- och B-tjänster görs med utgångspunkt från s.k. CPV-koder. Om en tjänst inte har en CPV-kod anses den vara en B-tjänst av typen Övriga tjänster.

Det finns ingen CPV-kod för de tjänster för elektronisk identifiering som omfattas av det system som nu håller på att byggas upp. En närliggande tjänst med egen CPV-kod är Certifieringstjänst för elektroniska signaturer (CPV 79132100-9). Denna tjänst omfattas av bilaga 3 till LOU och utgör således en B-tjänst.

I avsaknad av en särskild CPV-kod bör de tjänster som det offentliga har behov av på området beskrivas som tjänster för elektronisk identifiering (eID-tjänster).

*Kontrakt om tillhandahållande av eID-tjänster är av samma karaktär som kontrakt som tilldelas enligt lagen om valfrihetssystem*

Som anges i avsnitt 7.1.1 avser regeringen att i förordning utse E-legitimationsnämnden att åt den offentliga förvaltningen tillhandahålla ett system för säker elektronisk identifiering. Det system som för närvarande utvecklas bygger på att upphandling av eID-tjänster ska ske på ett sätt som möjliggör anslutning av flera leverantörer. Det är enbart den enskilda användaren som genom sitt val av leverantör ska bestämma vem som ska utföra den elektroniska identifieringen. I ett sådant system riskerar eID-tjänsteleverantören, i likhet med vad som gäller i valfrihetssystem enligt LOV, att användarna väljer att låta en konkurrent utföra tjänsten. Den risken påverkas inte av om ersättningen för tjänstens utförande betalas av de deltagande myndigheterna. Det är inte heller möjligt att på förhand säga med någon exakthet ens hur mycket de användare som redan tidigare är kunder hos leverantören kommer att använda eID-tjänsterna. Den ersättning som leverantören ska få är i sin helhet beroende av att användarna väljer att utnyttja tjänsten. För att tillhandahålla eID-tjänster krävs vidare inte obetydliga investeringar för att leva upp till de krav som kommer att ställas på verksamheten, samtidigt som det inte finns något inslag av garanterad ersättning. Ersättningen är inte heller kopplad till de investeringar som leverantören har gjort eller de kostnader som denne har haft, utan helt beroende på den faktiska efterfrågan på den tjänst som tillhandahålls. Det finns således inte någon garanti för att den som väljer att delta i ett valfrihetssystem kommer att kunna få kompensation vare sig för de investeringar som krävs eller för de driftskostnader som tillhandahållandet är förknippat med. Leverantörerna får därför anses vara utsatta för marknadens nycker på ett sådant sätt att de bär en betydande ekonomisk risk för verksamheten. De kontrakt som genom E-legitimationsnämndens förmedling ska ingås mellan myndigheter och eID-tjänsteleverantörer får mot denna bakgrund anses vara av samma karaktär som kontrakt som tilldelas enligt LOV.

## *Valfrihetssystem och tillhandahållandet av eID-tjänster inom identitetsfederationen*

Förutom när det gäller kontraktens karaktär liknar det system som föreslås för tillgång till eID-tjänster inom identitetsfederationen även i övrigt i avgörande delar befintliga valfrihetssystem. Den enskilde kommer att kunna välja vem som ska utföra tjänsten bland de leverantörer som har godkänts. Det är varje deltagande myndighet som har ansvaret för att tjänsterna tillhandahålls den enskilde och som ingår kontrakt med ett antal leverantörer. Det är sedan upp till den enskilde att avgöra vilken av dessa som ska utföra tjänsten. Att den enskilde vid legitimeringen måste ha en e-legitimation som är utfärdad av en godkänd leverantör, eller någon som utfärdar e-legitimationer på dennes vägnar, ändrar inte denna bedömning. I likhet med vad som gäller vid valfrihetssystem enligt LOV får samtliga leverantörer som har ansökt om godkännande och som uppfyller kraven teckna kontrakt. Vidare finns det, till skillnad från vad som gäller vid en vanlig upphandling, inte någon konkurrenssituation vid tidpunkten för tilldelningsbeslutet. På samma sätt som i andra valfrihetssystem uppstår i stället konkurrenssituationen mellan leverantörerna efter kontraktstecknandet och pågår sedan löpande under hela avtalsperioden. Det råder inte heller någon priskonkurrens mellan leverantörerna, eftersom priset är fastställt i förväg. I och med att det är den enskilde användaren som bestämmer vem som ska utföra tjänsten uppstår det i stället, precis som i valfrihetssystem, en kvalitetskonkurrens gentemot användarna. Med kvalitetskonkurrens avses här framför allt att det kan förekomma olika tekniska lösningar för e-legitimationer där enskilda har möjlighet att välja den som på bästa sätt tillgodoser vars och ens behov.

En skillnad i förhållande till valfrihetssystem enligt LOV är att det finns fler aktörer i de valfrihetssystem som nu regleras. E-legitimationsnämnden kommer att fungera som mellanhand mellan myndigheterna och leverantörerna. Det är E-legitimationsnämnden som i praktiken kommer att anskaffa eID-tjänsterna i de deltagande myndigheternas namn, efter överenskommelse med var och en av dem. Formellt sett är det alltså respektive myndighet som ansvarar för anskaffningen, inklusive avtalstecknande, på samma sätt som i andra typer av valfrihetssystem. Även om E-legitimationsnämnden har en stor stödjande och samordnande funktion i förhållande till de deltagande myndigheterna finns det således inte någon avgörande skillnad i sak mot vad som gäller för valfrihetssystem enligt LOV. Inte heller det förhållande att eID-tjänsterna, till skillnad mot vad som gäller i valfrihetssystem enligt LOV, utförs åt såväl de enskilda användarna som åt de deltagande myndigheterna kan anses ha sådan betydelse.

### *Närmare om A- och B-tjänster*

Upphandling av B-tjänster regleras i 15 kap. LOU. Det klassiska upphandlingsdirektivet är dock endast i begränsad utsträckning tillämpligt på upphandling av B-tjänster. Detta innebär inte att medlemsstaterna har full frihet vid upphandling av dessa tjänster. Även om en B-tjänst i allmänhet inte har ett gränsöverskridande intresse kan en upphandling av en sådan tjänst anses ha ett bestämt gränsöverskridande intresse i ett särskilt fall. Oavsett vilken tjänst det är fråga om kan därmed all tilldelning av

offentliga kontrakt, vare sig det sker efter offentlig upphandling eller i annan ordning, omfattas av de grundläggande unionsrättsliga reglerna, särskilt principerna om etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster. I linje med detta bedömde regeringen vid tillkomsten av LOV, som endast är tillämplig på vissa B-tjänster, att det finns ett utrymme för nationella särlösningar för sådana tjänster så länge de grundläggande principerna i fördraget respekteras (se prop. 2008/09:29 s. 59).

Lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen omfattar såväl A-tjänster som B-tjänster. I förarbetena till lagen anförde regeringen att upphandlingen i praktiken framför allt skulle avse B-tjänster och att kontrakt som sluts efter upphandling enligt LOV inte omfattas av det klassiska upphandlingsdirektivet. Det fanns därför inte tillräckliga skäl att undanta A-tjänster för att lagen inte skulle riskera att tillämpas i strid med EU-rätten (se prop. 2009/10:146 s. 20).

Som anges ovan finns det ingen CPV-kod för de eID-tjänster som omfattas av det system som nu håller på att byggas upp och den enda närliggande tjänsten med egen CPV-kod är Certifieringstjänst för elektroniska signaturer. Denna tjänst omfattas av bilaga 3 till LOU och utgör således en B-tjänst.

När en certifieringstjänst för elektroniska signaturer används omfattar kontrollerna normalt både identifiering och om det som har signerats kommer från den angivna signatären i omanipulerad form. Dagens e-legitimationer används dock inte alltid för signering utan kan även användas för enbart identifiering av användaren. I det tilltänkta systemet kommer användaren att identifieras på ett sätt som motsvarar det som sker inom ramen för en certifieringstjänst för elektroniska signaturer.

Mot denna bakgrund finns det skäl att anta att de eID-tjänster som omfattas av denna lagrådsremiss utgör B-tjänster. Även om eID-tjänster i praxis skulle anses utgöra A-tjänster konstaterar regeringen att lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen är tillämplig på A-tjänster. Det finns därför inte skäl att med hänsyn till klassificeringen av eID-tjänster som A- eller B-tjänster nu ha en mer restriktiv inställning till möjligheten att införa den lagstiftning som nu föreslås än vid införandet av valfrihetssystem inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

#### *Det bör införas en möjlighet att anskaffa tjänster för elektronisk identifiering genom tillämpning av valfrihetssystem*

Det system för säker elektronisk identifiering som för närvarande byggs upp utgör ett led i strävan att kunna fortsätta utvecklingen av den i huvudsak framgångsrika modell för elektronisk identifiering i den offentliga förvaltningens e-tjänster som har tillämpats under 2000-talet. Syftet är att stärka samordningen av tjänster för elektronisk identifiering inom den offentliga förvaltningen för att därigenom uppnå effektivisering och bidra till utveckling av ytterligare e-tjänster. Behovet av eID-tjänster har sedan 2001 tillgodosetts genom upphandling. Upphandling har visat sig vara i huvudsak ändamålsenligt på detta område. Tjänsterna bör därför även i fortsättningen köpas in. Det blir då också möjligt att bygga vidare på de erfarenheter som hittills har vunnits. Tanken är dock samtidigt att säkerställa att så många leverantörer av eID-tjänster som möjligt har möjlighet att delta, så att så många enskilda som möjligt kan



ta del av tjänsterna. Detta leder till effektiviseringar för såväl den offentliga förvaltningen som enskilda. En möjlighet att inrätta valfrietssystem framstår mot denna bakgrund som en användbar modell för köp av eID-tjänster.

Med valfrietssystem kan de mål som införandet av en identitetsfederation syftar till att uppfylla tillgodoses väl. En eID-tjänsteleverantör kan endast utfärda identitetsintyg avseende sina egna e-legitimationer. Det är därför önskvärt att så många leverantörer som möjligt deltar i systemet för att det ska vara effektivt. En tillämpning av valfrietssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering möjliggör användning av e-legitimationer som tillhandahålls av ett obegränsat antal leverantörer. När flera myndigheter inrättar valfrietssystem samtidigt kan det dessutom i vissa fall gå att samordna förfarandet så att samtliga leverantörer som lämnar anbud ska lämna anbud på samtliga valfrietssystem. Att basera försörjningslösningen på samma grunder som LOV medför också att ett genomlyst och beprövat förfarande med hög grad av rättssäkerhet används. Valfrietssystemens dynamiska karaktär med obegränsad och löpande anslutning av leverantörer säkerställer vidare långsiktighet samt främjar konkurrens. Detta väntas i sin tur öka tillgängligheten av e-legitimationer för användarna. Användarna kommer också att ha möjlighet att välja vilken leverantör som ska anlitas för den elektroniska identifieringen.

Syftet med förslaget är att ge upphandlande myndigheter tillgång till eID-tjänster som omfattar så många enskilda som möjligt. Med införandet av valfrietssystem kan det undvikas att vissa e-legitimationer som fungerar i dag utesluts från användning i framtiden. Det skulle medföra kostnader inte bara för utfärdande av nya e-legitimationer, utan också stora kostnader för det allmänna om vissa användare inte längre kan sköta sina myndighetskontakter genom e-tjänster.

En modell med tillämpning av valfrietssystem kan uppmuntra och underlätta marknadsdriven teknikutveckling och skapa ökad konkurrens genom att samtliga aktörer som tillhandahåller e-legitimationer i dag ges möjlighet att erbjuda sina tjänster samtidigt som också nya leverantörer fritt kan etablera sig under förutsättning att de uppfyller uppställda krav. Den hittillsvarande ordningen att det huvudsakligen är privata aktörer som tillhandahåller e-legitimationer kan därmed behållas. Detta är också i linje med regeringens bedömning i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor på marknaden (prop. 2009/10:175 s. 61 f).

Mot den nu angivna bakgrunden anser regeringen att det bör införas en möjlighet att anskaffa tjänster för elektronisk identifiering genom tillämpning av valfrietssystem.

Det bör vara upp till respektive myndighet att själv avgöra om det finns ett sådant behov av eID-tjänster i myndighetens e-tjänster att valfrietssystem bör inrättas. Inget bör heller hindra en myndighet från att upphandla tjänster för elektronisk identifiering på annat sätt eller från att upphandla tilläggstjänster för specifika behov, utöver vad som omfattas av redan inrättade valfrietssystem.

### *Det ska införas en ny lag om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering*

Som framgått ovan är syftet med den nya regleringen att skapa förutsättningar för att kunna fortsätta utvecklingen av den i huvudsak framgångsrika modell som har tillämpats under 2000-talet för att förse staten och kommuner med eID-tjänster. Tanken är samtidigt att långsiktigt säkerställa att så många leverantörer av eID-tjänster som möjligt har möjlighet att delta, så att så många enskilda som möjligt kan ta del av tjänsterna. Regleringen har således en delvis annan utgångspunkt än LOV. Syftet med LOV är att vid upphandling av stöd-, vård- och omsorgstjänster sätta brukaren i fokus och att åstadkomma en maktförskjutning från politiker och tjänstemän till medborgare. Dessutom eftersträvas ökad valfrihet och ökat inflytande, fler utförare och större mångfald. Genom det ökade brukandeflytandet anses också kvaliteten på tjänsterna öka (prop. 2008/09:29 s. 54). Vidare är LOV begränsad till den kommunala sektorn.

Mot bakgrund av de skillnader som finns mellan eID-tjänster och de tjänster som omfattas av LOV framstår det inte som ändamålsenligt att på det sätt som utredningen har föreslagit skapa en lag som i huvudsak hänvisar till bestämmelserna i LOV. En sådan lagteknisk lösning skapar också otydlighet och blir svåröverskådlig. Som föreslås i promemorian bör i stället den typ av valfrihetssystem som nu möjliggörs i sin helhet regleras i en egen lag. Lagen bör dock utformas på ett liknande sätt som LOV, men med hänsyn tagen till den specifika tjänst som det nu är fråga om.

*Riksarkivet* har anfört att det bör skapas en gemensam lagreglering av alla valfrihetssystem. Som regeringen anförde i förarbetena till lagen (2010:536) om valfrihet vid Arbetsförmedlingen (se prop. 2009/10:146 s. 18) vore det naturligtvis en fördel om all upphandling av tjänster med valfrihetssystem regleras i en lag. En reformering av regelsystemet med den inriktningen tar dock tid att genomföra. Det är mycket viktigt att det så snart som möjligt skapas en möjlighet för den offentliga förvaltningen att tillhandahålla valfrihetssystem för att få tillgång till tjänster för elektronisk identifiering. I nuläget anser därför regeringen att det är lämpligast att gå vidare med promemorians förslag om en ny lag. Som regeringen tidigare har uttalat är dock avsikten att vid en framtida översyn av valfrihetssystemen försöka åstadkomma en bättre systematik (a. prop. s. 18).

*Kammarrätten i Stockholm* har anfört att lagtexten bör innehålla definitioner av vad som avses med tjänster för elektronisk identifiering och elektroniska tjänster. Enligt regeringens bedömning anger dock dessa termer i sig tillräckligt klart vad det är fråga om. Ytterligare vägledning för vilka företeelser som omfattas av termerna lämnas i författningskommentaren. Risken för missförstånd får därmed anses så liten att det inte behöver införas särskilda definitioner i dessa avseenden.

### *Alla upphandlande myndigheter ska kunna tillämpa lagen*

I promemorian föreslogs att lagen skulle gälla för statliga myndigheter, kommuner och landsting. *E-legitimationsnämnden*, *Sveriges Kommuner och Landsting* och *Sveriges advokatsamfund* har dock föreslagit att lagen

ska gälla för alla som utgör upphandlande myndigheter enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU.

I 2 kap. 19 § LOU anges att följande myndigheter utgör upphandlande myndigheter enligt lagen:

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. beslutande församlingar i kommuner och landsting,
3. offentligt styrda organ, och
4. sammanslutningar av en eller flera statliga eller kommunala myndigheter eller beslutande församlingar i kommuner och landsting eller sammanslutningar av ett eller flera offentligt styrda organ.

Med offentligt styrda organ avses enligt 2 kap. 12 § LOU bolag, föreningar, delägarförvaltningar, särskilt bildade samfällighetsföreningar och stiftelser som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och

1. som till största delen är finansierade av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet,
2. vars verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet, eller
3. i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet.

Enligt regeringens mening finns det inget starkt skäl för att utesluta någon upphandlande myndighet från möjligheten att inrätta valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Lagen bör därför gälla för alla organ som utgör upphandlande myndigheter enligt LOU.

#### *E-legitimationsnämnden ska samordna valfrihetssystemen*

Som framgått ovan avser regeringen att i förordning utse en myndighet att tillhandahålla ett system för säker elektronisk identifiering. Avsikten är att E-legitimationsnämnden ska få denna uppgift. Som anförs i avsnitt 7.1.3 är tanken att E-legitimationsnämnden ska bistå de upphandlande myndigheterna i syfte att säkerställa att de krav på leverantörerna som ställs vid anskaffningen av tjänsterna och de kontrakt som tecknas är förenliga med det regelverk som gäller för identitetsfederationen. För att uppnå detta syfte bör E-legitimationsnämnden i egenskap av ombud för de upphandlande myndigheterna ansvara för hela det praktiska förfarandet. Nämnden bör alltså svara för annonsering och utformning av förfrågningsunderlag, liksom för godkännande av och tecknande av kontrakt med de intresserade leverantörer som uppfyller de krav som ställs. Ombudsrollen bör ha sådan karaktär att de upphandlande myndigheterna kommer att anses ha inrättat sina egna valfrihetssystem.

En följd av att E-legitimationsnämnden inte ska agera i eget namn utan på uppdrag av den som inrättar valfrihetssystem är att det blir flera valfrihetssystem som ska samordnas av E-legitimationsnämnden. För att E-legitimationsnämnden ska kunna fullgöra sin samordningsroll och säkerställa att de parter som deltar i identitetsfederationen kan ha nödvändig tillit till att den elektroniska identifieringen är säker måste de krav som ställs på leverantörerna vara enhetliga. Olika upphandlande myndigheter kan således inte ha helt egna och skilda krav. Mot denna bakgrund bör det vara en förutsättning för den nya lagens tillämpning att

den som beslutar att tillämpa valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering uppdrar åt den myndighet som regeringen bestämmer, vilket bör vara E-legitimationsnämnden, att administrera systemet.

Syftet med lagen är att reglera anslutning till det samordnade system för säker elektronisk identifiering som E-legitimationsnämnden avses tillhandahålla. Det var också utgångspunkten för promemorians förslag även om det inte framgick direkt av någon bestämmelse i lagen. Det bör enligt regeringens mening uttryckligen framgå av lagen att endast sådana valfrihetssystem omfattas av regleringen.

*Linköpings kommun* anser att E-legitimationsnämnden bör ha ett totalansvar för hela valfrihetssystemet, både mot deltagande myndigheter och anslutna leverantörer. Enligt regeringens mening talar dock systematiska skäl för att den nya lagen så nära som möjligt bör ansluta till den beprövade ordning för valfrihetssystem som följer av LOV. Samtidigt behövs vissa modifieringar för att tillgodose det behov av samordning som finns när det gäller det offentliga behov av tjänster för elektronisk identifiering. Regeringen ställer sig därför bakom promemorians förslag att varje upphandlande myndighet ska inrätta valfrihetssystem och uppdra åt E-legitimationsnämnden att administrera systemet i myndighetens namn.

## 8.2 Lagens innehåll

**Regeringens förslag:** Den upphandlande myndigheten ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt iakttå principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet när den tillämpar valfrihetssystem. När valfrihetssystem har inrättats ska ansökningar löpande begäras in genom annonsering på en nationell webbplats. Ett förfrågningsunderlag ska finnas tillgängligt på webbplatsen tillsammans med annonsen. Förfrågningsunderlaget ska ange de villkor som leverantören ska uppfylla för att bli godkänd, den ekonomiska ersättningen till leverantören och den upphandlande myndighetens handläggningstid av en ansökan. Särskilda villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras ska anges i annonsen eller förfrågningsunderlaget.

Leverantörer får lämna en ansökan var för sig eller tillsammans med andra leverantörer och får vid behov åberopa andra företags ekonomiska, tekniska och yrkesmässiga kapacitet i ansökan.

Den upphandlande myndigheten ska få utesluta en sökande som är föremål för konkurs, likvidation eller liknande, som är dömd för brott som avser yrkesutövningen eller kan visas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen, som inte fullgjort sina åligganden avseende socialförsäkringsavgifter eller skatt eller som i något väsentligt hänseende inte har lämnat upplysningar eller har lämnat felaktiga upplysningar som har begärts.

Den upphandlande myndigheten ska godkänna samtliga sökande som uppfyller kraven i annonsen och förfrågningsunderlaget och som

inte har uteslutits. När godkännande har lämnats ska den upphandlande myndigheten utan dröjsmål teckna kontrakt med leverantören.

Den upphandlande myndigheten ska till enskilda lämna information om samtliga leverantörer som den upphandlande myndigheten har tecknat kontrakt med inom ramen för valfrihetssystemet. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

**Utredningens förslag:** överensstämmer i sak med promemorians förslag.

**Remissinstanserna:** *Konkurrensverket* har påpekat att om e-legitimationstjänster utgör s.k. A-tjänster så måste de upphandlingsrättsliga principerna tillämpas på alla kontrakt som överstiger tröskelvärdena.

**Promemorians förslag:** överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *E-legitimationsnämnden* stöder förslaget. *Socialstyrelsen* anser att en modell där samtliga eID-tjänsteleverantörer som uppfyller vissa minimikrav ska godkännas öppnar för missbruk och kan äventyra tilliten till systemet. Myndigheten föreslår också att det ska införas en obligatorisk uteslutningsgrund för leverantörer vid vissa fall av brottslighet. *Skogsstyrelsen* har föreslagit att bestämmelsen om informationsskyldighet formuleras om så att den gäller samtliga svenska medborgare och personer i kontakt med svenska myndigheter. *Jönköpings kommun* är övervägande positiv till förslaget, men föreslår att uteslutning ska kunna ske även vid företagsrekonstruktion.

## Bakgrund med beskrivning av förfarandet i LOV

### *Tillämpningsområdet*

Med stöd av LOV finns det inom den kommunala sektorn en möjlighet att tillämpa valfrihetssystem för vissa särskilt angivna tjänster inom hälsovård och socialtjänster. Det kan t.ex. gälla äldreomsorg, social omsorg för handikappade, barnmorsketjänster, tjänster utförda av allmänpraktiserande läkare och tjänster för dagcenter. Enligt 5 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) tillämpas LOV också när ett landsting har beslutat att införa ett vårdvalssystem. Samma valfrihetssystem behöver inte tillämpas inom alla berörda områden.

Ett valfrihetssystem innebär att enskilda har rätt att välja en leverantör bland de leverantörer som en upphandlande myndighet har godkänt och tecknat kontrakt med för att få en tjänst utförd.

LOV bygger på principen att den upphandlande myndigheten som huvudman för verksamheten har ansvaret för att tjänsterna tillhandahålls brukaren eller invånaren i enlighet med gällande lag. Den upphandlande myndigheten tecknar ett offentligt kontrakt med ett antal leverantörer. Kontraktet innehåller ekonomiska villkor och avser tillhandahållande av en tjänst. Den enskilde brukaren eller invånaren bestämmer därefter vilken av dessa leverantörer som ska utföra tjänsten.

Bestämmelserna i LOV tillämpas, med smärre modifieringar, även i fråga om utförandet av vissa andra tjänster. Enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska Arbetsförmedlingen tillhandahålla ett eller flera valfrihetssystem som ger

nyanlända rätt att välja en av Arbetsförmedlingen godkänd och kontrakterad leverantör av vissa tjänster, en s.k. etableringslots. Vidare gäller enligt lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen att Arbetsförmedlingen får besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för tjänster inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Dessa lagar hänvisar dock i allt väsentligt tillbaka till de bestämmelser som finns i LOV.

#### *Grundläggande principer för valfrihetssystem*

I LOV slås det uttryckligen fast att de grundläggande EU-rättsliga principerna ska gälla (1 kap. 2 §). Den upphandlande myndigheten ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Den upphandlande myndigheten ska också iaktta principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet när den tillämpar valfrihetssystem. Vid kommunikation med elektroniska medel ska medlen vara icke-diskriminerande, tillgängliga och möjliga att använda tillsammans med sådan maskin- och programvara som i allmänhet används (6 kap. 1 §).

Förvaltningslagen (1986:223) ska inte tillämpas vid handläggningen av ärenden enligt lagen om valfrihetssystem (1 kap. 3 §).

#### *Löpande annonsering på en nationell webbplats*

En upphandlande myndighet som beslutat att inrätta eller förändra ett valfrihetssystem ska löpande annonsera på en för ändamålet upprättad nationell webbplats, [www.valfrihetswebben.se](http://www.valfrihetswebben.se) (3 kap.). Annonsen och förfrågningsunderlaget ska finnas tillgängliga på webbplatsen. Den löpande annonseringen innebär att den upphandlande myndigheten genom annonsen fortlöpande begär in ansökningar från leverantörer.

#### *Förfrågningsunderlaget*

Den upphandlande myndigheten ska i ett förfrågningsunderlag ange de villkor som leverantören ska uppfylla för att bli godkänd (4 kap.). Av förfrågningsunderlaget ska den ekonomiska ersättningen till leverantören framgå. Ersättningen i ett valfrihetssystem ska vara enhetlig för de leverantörer som utför samma tjänst. Den totala ersättning som leverantören får beror på hur många brukare som väljer leverantören som utförare och utförd mängd.

Den upphandlande myndigheten har möjlighet att i förfrågningsunderlaget ange särskilda kontraktsvillkor i form av särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur kontraktet ska fullgöras.

Den upphandlande myndighetens handläggningstid av en ansökan ska framgå av förfrågningsunderlaget. I annonsen eller förfrågningsunderlaget ska det också anges hur ansökan ska göras.

#### *Rätt att ansöka och uteslutning av sökande*

Alla leverantörer som vill delta i ett valfrihetssystem har rätt att ansöka (5 kap.). Det gäller även grupper av leverantörer, oavsett juridisk form. När kontrakt ska tecknas kan den upphandlande myndigheten dock begära att gruppen ska ha en viss juridisk form. Det finns vidare

bestämmelser om en sökandes möjlighet att återropa andra företags kapacitet. Den upphandlande myndigheten får medge att den sökande rättar felskrivningar eller andra uppenbara fel och får begära att en ansökan förtydligas eller kompletteras (6 kap. 2 §).

I lagen regleras vidare under vilka omständigheter den upphandlande myndigheten får utesluta en sökande från att delta i valfrihetssystem (7 kap.). Dessa omständigheter är främst hänförliga till den sökandes ekonomiska problem och brott när det gäller yrkesutövningen.

#### *Godkännande av de sökande*

Samtliga sökande som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget och som inte har uteslutits ska godkännas av den upphandlande myndigheten (8 kap.). Den upphandlande myndigheten ska snarast underrätta en sökande om ett beslut att godkänna eller inte godkänna den sökande och skälen för beslutet. Den upphandlande myndigheten ska utan dröjsmål teckna kontrakt med samtliga leverantörer som godkänts. Den som inte har godkänts som leverantör ska få upplysningar om hur man ansöker om rättelse.

#### *Information till enskilda och ickevalsalternativ*

Den upphandlande myndigheten ska till enskilda lämna information om samtliga leverantörer som myndigheten tecknat kontrakt med (9 kap. 1 §). Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

Avsikten är att den upphandlande myndigheten ska stödja, underlätta för och uppmuntra den enskilde att välja leverantör i ett valfrihetssystem. För enskilda som inte väljer leverantör ska den upphandlande myndigheten tillhandahålla ett ickevalsalternativ (9 kap. 2 §).

#### *Rättsmedel och tillsyn*

I LOV finns det också bestämmelser om tillsyn och om rättsmedel (10 kap.). Frågor om tillsyn och rättsmedel behandlas i avsnitt 9 och 10.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *De grundläggande unionsrättsliga principerna*

Som framgår av avsnitt 6.2.2 följer det av unionsrätten att all tilldelning av offentliga kontrakt omfattas av de grundläggande unionsrättsliga reglerna, särskilt principerna om etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster. Även om ett kontrakt avser en B-tjänst kan tjänsten ha ett gränsöverskridande intresse. Tilldelningen av kontrakt bör därför följa de grundläggande EU-rättsliga principer som framgår av fördraget<sup>7</sup>. Det bör uttryckligen anges i lagen att dessa principer ska följas vid tillämpningen av lagen. En sådan bestämmelse finns också i 1 kap. 2 § LOV. En följd av att de EU-rättsliga principerna ska följas är att det inte är möjligt att

<sup>7</sup> Jfr bl.a. EU-domstolens dom av den 13 november 2007 i mål C-507/03, Europeiska kommissionen mot Irland, p. 26.

begränsa antalet sökande mer än vad som är möjligt med stöd av objektivet godtagbara krav i annonsen och förfrågningsunderlaget.

#### *Närmare om förfarandet*

Som redovisats ovan finns det i LOV regler om löpande annonsering på en nationell webbplats, om innehållet i förfrågningsunderlag, om särskilda kontraktsvillkor, om rätten att få delta i ett valfrihetssystem, om tillgång till andra företags kapacitet, om uteslutning av sökande, om godkännande av sökande samt godtagande av intyg och bevis, om tecknande av kontrakt och om informationsskyldighet. Dessa bestämmelser har utformats med beaktande av den EU-rättsliga reglering som finns och EU-domstolens praxis (se prop. 2008/09:29 s. 61 f och 66 f). Bestämmelserna är, med vissa mindre justeringar, också tillämpliga på de valfrihetssystem som regleras i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen. Valfrihetssystem avseende eID-tjänster kommer att ha en likartad uppbyggnad som valfrihetssystem enligt LOV. Det har inte framkommit något som talar emot att bygga upp regleringen av dessa frågor i den nya lagen på i huvudsak motsvarande sätt som i LOV. Dessa bestämmelser bör därför utformas efter förebild från motsvarande bestämmelser i LOV.

I lagen bör det anges att en upphandlande myndighet som har beslutat att inrätta eller förändra ett valfrihetssystem löpande ska begära in ansökningar genom annonsering på en nationell webbplats som har upprättats för ändamålet. Ett förfrågningsunderlag ska finnas tillgängligt på webbplatsen tillsammans med annonsen. Förfrågningsunderlaget ska ange de villkor som leverantören ska uppfylla för att bli godkänd, den ekonomiska ersättningen till leverantören och den upphandlande myndighetens handläggningstid av en ansökan. Särskilda villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras ska anges i annonsen eller förfrågningsunderlaget.

Det bör vidare anges i lagen att leverantörer får lämna en ansökan var för sig eller tillsammans med andra leverantörer och att en sökande vid behov ska kunna åberopa andra företags ekonomiska, tekniska och yrkesmässiga kapacitet i ansökan. Även grupper av leverantörer bör få ansöka och vid tidpunkten för ansökan bör dessa inte behöva ha antagit en viss juridisk form. När kontrakt tecknas bör dock den upphandlande myndigheten få ställa upp villkor om att sökanden ska ha en bestämd juridisk form om det behövs för att ett kontrakt ska kunna fullgöras på ett godtagbart sätt.

Den upphandlande myndigheten bör få utesluta en sökande vid fall av konkurs, likvidation, ackord, tvångsförvaltning och betalningsinställelse eller som är underkastad näringsförbud, som är dömd för brott som avser yrkesutövningen eller annars gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen, som inte har fullgjort åligganden avseende socialförsäkringsavgifter eller skatt eller som brustit väsentligt i skyldigheter att lämna upplysningar.

*Jönköpings kommun* har föreslagit att uteslutning ska kunna ske när sökanden är föremål för företagsrekonstruktion. Enligt regeringens mening talar systematiska skäl för att uteslutningsgrunderna ska vara så enhetliga som möjligt för alla typer av valfrihetssystem. Bestämmelserna



om uteslutning i 7 kap. 1 § LOV överensstämmer med uteslutningsgrunderna i 10 kap. 2 § LOU, vilka i sin tur syftar till att genomföra artikel 45.2 i det klassiska upphandlingsdirektivet. Av dessa bestämmelser framgår inte om det är möjligt att utesluta leverantörer som är föremål för företagsrekonstruktion. Det klassiska upphandlingsdirektivet är inte tillämpligt på valfrihetssystem. Trots detta är det angeläget att uteslutningsgrunderna så långt som möjligt har samma innebörd i olika lagar och att den rättspraxis som utvecklas enligt LOU i detta avseende blir vägledande även enligt valfrihetslagstiftningen (jfr prop. 2008/09:29 s. 86). Vidare pågår det förhandlingar inom EU om nya direktiv på upphandlingsområdet. Frågan kan således komma att ses över i samband med den översyn av upphandlingslagstiftningen som är nödvändig för att genomföra de nya direktiven. Det får överlämnas till rättstillämpningen att avgöra huruvida företagsrekonstruktion kan anses vara ett förfarande som liknar konkurs, likvidation, tvångsförvaltning och ackord och därmed kunna utgöra grund för uteslutning av en leverantör.

*Socialstyrelsen* har efterfrågat en obligatorisk uteslutningsgrund för leverantörer vid vissa fall av brottslighet enligt vad som anges i 10 kap. 1 § LOU. En motsvarande bestämmelse finns inte LOV. Skälet till det är att en sådan bestämmelse, som grundar sig på artikel 45.1 i det klassiska upphandlingsdirektivet, inte har ansetts motsvara tillräckliga krav på tydlighet och tillgänglighet och att det inte finns någon direktivbunden skyldighet att införa en sådan bestämmelse i lagstiftning om valfrihetssystem (se prop. 2008/09:29 s. 85). Av samma skäl anser regeringen att en sådan bestämmelse inte heller bör införas i lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

En sökande bör i vissa fall kunna föreläggas att lämna uppgifter för att visa att det inte finns grund för att utesluta sökanden. Sådana kontroller bör dock inte göras regelmässigt, utan endast när det finns anledning att anta att det finns grund för uteslutning.

I fråga om kontroll av om sökanden är försatt i eller föremål för ansökan om konkurs, tvångslikvidation eller liknande förfarande, underkastad näringsförbud eller är satt under tvångsförvaltning förutsätts sökanden själv ge in erforderligt underlag till E-legitimationsnämnden. Detsamma gäller underlag för bedömning av om sökanden har fullgjort sina åligganden avseende socialförsäkringsavgifter eller skatt.

När det gäller kontroll av att sökanden, eller en ställföreträdare för sökanden, inte är dömd för brott bör i stället uppgifter inhämtas ur belastningsregistret. Enligt regeringens mening är det rimligt att uppgifter ur belastningsregistret om vissa särskilda brott får lämnas ut om det begärs av E-legitimationsnämnden i ett ärende om godkännande enligt den nya lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. De brott som kan vara aktuella är sådana brott i yrkesutövningen som typiskt sett kan föranleda att sökandens lämplighet som leverantör kan komma att ifrågasättas. Det kan exempelvis vara fråga om överträdelse av näringsförbud, vissa förmögenhetsbrott som bedrägeri och förskingring, brott mot borgenärer eller annan ekonomisk brottslighet. Regeringen avser att åstadkomma en sådan ordning genom ändringar i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

I vissa fall är det dock inte tillräckligt att ta del av ett belastningsregisterutdrag för att avgöra om det finns grund för uteslutning. För att

avgöra om ett brott är av sådan art och svårhetsgrad att uteslutning bör ske, eller för att avgöra huruvida ett brott avser yrkesutövningen, kan det i ett enskilt fall vara nödvändigt att nämnden även tar del av brottmålsdomen.

Den upphandlande myndigheten har möjlighet att ställa ytterligare krav på leverantören, om kraven är relevanta och proportionerliga. Om de uteslutningsgrunder som anges i förfrågningsunderlaget uppfyller dessa krav får i slutändan bedömas av domstol.

I lagen bör det vidare anges att den upphandlande myndigheten ska godkänna samtliga sökande som uppfyller kraven i annonsen och förfrågningsunderlaget och som inte har uteslutits. När den upphandlande myndigheten har lämnat sitt godkännande ska myndigheten utan dröjsmål teckna kontrakt med leverantören.

Varje upphandlande myndighet som inrättar valfrihetssystem ska till enskilda lämna information om samtliga leverantörer som den upphandlande myndigheten har tecknat kontrakt med inom ramen för valfrihetssystemet. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig. Enligt regeringens mening bör informations skyldigheten utformas på samma sätt som i LOV. Den formulering som *Skogsstyrelsen* har föreslagit, och som avviker från motsvarande bestämmelse i LOV, bör därför inte genomföras.

### 8.3 Handläggningen av ärenden

**Regeringens förslag:** Den som har ansökt om godkännande ska få del av uppgifter som tillförs ärendet genom någon annan och få tillfälle att yttra sig över uppgifterna innan ärendet avgörs.

Ett slutligt beslut i ett ärende om godkännande ska innehålla skälen för beslutet. Ett beslut om att inte godkänna en sökande ska även innehålla en upplysning om hur man ansöker om rättelse.

Sökanden ska snarast underrättas om innehållet i beslutet.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslår att förvaltningslagen (1986:223) inte ska tillämpas vid handläggningen av ärenden enligt lagen.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har uttalat sig om förslaget.

**Promemorians förslag:** överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *E-legitimationsnämnden* stöder förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Vid *E-legitimationsnämndens* handläggning av ärenden enligt den lag som nu föreslås kommer förvaltningslagen (1986:223) att gälla om inte avvikande bestämmelser införs i den nya lagen. Det gäller även vid handläggning av ärenden som *E-legitimationsnämnden* utför på uppdrag av upphandlande myndigheter som inte själva är bundna av förvaltningslagen. Frågan om förvaltningslagens tillämpning i valfrihetssystem aktualiserades vid tillkomsten av LOV.

Enligt 1 kap. 3 § LOV ska förvaltningslagen inte tillämpas vid handläggningen av ärenden enligt den lagen. Bestämmelsen infördes på inrådan från Lagrådet (prop. 2008/09:29 s. 63, 138 och 186 f). Skälet till

detta var att lagen skulle komma att tillämpas även av organ som inte är förvaltningsmyndigheter och som därmed inte är bundna av förvaltningslagen. Det föreföll därför enligt Lagrådets mening naturligt att förvaltningslagen inte heller skulle gälla förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden enligt LOV. Vidare konstaterades i förarbetena att även om förvaltningslagens regler inte är tillämpliga, så är grundläggande krav på rättssäkerhet ändå uppfyllda, t.ex. genom jävsbestämmelserna för kommunala myndigheter i kommunallagen (1991:900). Eftersom leverantörer enligt LOV får ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol ges också en möjlighet till domstolsprövning. I 4 kap. 5 § LOV finns vidare en bestämmelse om att 10 § förvaltningslagen ska tillämpas vid bedömningen av när en handling ska anses inkommen till den upphandlande myndigheten.

Frågan om förvaltningslagens tillämpning aktualiserades också vid utarbetandet av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen. I 13 respektive 3 §§ i dessa lagar finns bestämmelser om att endast bestämmelserna om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen ska tillämpas vid handläggningen av ärenden enligt lagen. Lagrådet anförde i båda ärendena att de särskilda skäl som motiverat ett undantag från förvaltningslagens tillämpning i LOV inte förelåg i dessa lagstiftningsärenden (prop. 2009/10:60 s. 213 f och prop. 2009/10:146 s. 34 f). Regeringen valde dock att inte följa Lagrådets förslag (prop. 2009/10:60 s. 88 f och prop. 2009/10:146 s. 21 f). Skälen till detta angavs vara att det i LOV finns särskilda förfaranderegler och regler om rättelse samt att förvaltningslagens bestämmelser om muntlig handläggning, kommunikation och omprövning inte avsågs gälla. Vidare framfördes att Lagrådets förslag skulle innebära att två uppsättningar av förfaranderegler med delvis olika syften skulle konkurrera med varandra, vilket skulle innebära en risk för tillämpningsproblem och konflikter i förhållande till syftet med den särskilda regleringen i LOV. Eftersom lagen inte innehåller några bestämmelser om jäv, kom dock lagarna att innehålla en bestämmelse om att jävsbestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen ska tillämpas.

Flertalet bestämmelser i den nu föreslagna lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering har motsvarigheter i LOV. Till skillnad mot lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen innebär den nya regleringen inte att LOV kommer att tillämpas direkt. I stället föreslås en reglering som är fristående från LOV. Lagen ska dessutom tillämpas endast vid handläggning hos en statlig myndighet.

Det finns vidare från allmän synpunkt ett starkt önskemål om att den offentliga förvaltningens e-tjänster når ut till så många användare som möjligt. För att uppnå detta bör systemet utformas på sådant sätt att så många leverantörer som möjligt kan delta i valfrihetssystemen, under förutsättning att de uppfyller uppställda krav. Det allmänna har därför ett intresse av att inte på formella grunder utesluta leverantörer, utan se till att ärenden om att delta i valfrihetssystem kan bli tillfredsställande utredda. Sammanfattningsvis bör det enligt regeringens mening inte införas något undantag från förvaltningslagens regler.

Vissa bestämmelser i förvaltningslagen gäller endast vid handläggning av sådana ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Hit hör bl.a. bestämmelserna i 14 § om muntlig handläggning, i 15 § om anteckning av uppgifter, i 16 och 17 §§ om parternas rätt att få del av uppgifter, i 18 § om omröstning, i 20 § om motivering av beslut, i 21 § om underrättelse av beslut och i 26 § om rättelse av skrivfel och liknande.

I förarbetena till LOU uttalas att begreppet myndighetsutövning inte kan omfatta ärenden som avgörs genom att myndigheten träffar avtal med en enskild och att ärenden rörande offentlig upphandling således inte omfattas av de bestämmelser i förvaltningslagen som enbart gäller handläggning av ärenden som avser myndighetsutövning (prop. 2006/07:128 s. 142 f. och 240). I förarbetena till LOV gjordes motsvarande bedömning i fråga om ärenden enligt den lagen (prop. 2008/09:29 s. 63). Det saknas anledning att göra en annan bedömning i fråga om ärenden enligt den nu aktuella lagen.

Det finns dock skäl att i den nya lagen införa motsvarigheter till vissa av de angivna bestämmelserna i förvaltningslagen, även om ärenden enligt lagen inte avser myndighetsutövning mot någon enskild. Därigenom skapas också en bättre överensstämmelse med bestämmelserna i LOV om handläggningen av ärenden. Mot denna bakgrund bör den nya lagen innehålla regler om att den som har ansökt om godkännande ska få del av uppgifter som tillförs ärendet genom någon annan och få tillfälle att yttra sig över uppgifterna innan ärendet avgörs. Vidare bör det anges i lagen att en sökande snarast ska underrättas om beslut att godkänna eller inte godkänna sökanden samt om skälen för beslutet. Om en sökande inte godkänns så ska denne även upplysas om hur rättelse kan sökas.

## 8.4 Ickevalsalternativ

<p><b>Regeringens bedömning:</b> Det finns inte behov av bestämmelser om tillhandahållande av ickevalsalternativ.</p>
---

**Utredningens bedömning:** överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har uttalat sig i frågan.

**Promemorians bedömning:** överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** *E-legitimationsnämnden* instämmer i bedömningen. *Skogsstyrelsen* anser att frågan om ickevalsalternativ behöver förtydligas och eventuellt utredas vidare.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt 9 kap. 2 § LOV ska den upphandlande myndigheten tillhandahålla ett ickevalsalternativ för enskilda som inte väljer leverantör. Bakgrunden är att den upphandlande myndigheten ska stödja, underlätta för och uppmuntra den enskilde att välja leverantör i ett valfrihetssystem. Med hänsyn till att valet är svårt att göra och det finns människor som inte vill eller kan välja har det ansetts att ett kvalitativt fullgott s.k. ickevalsalternativ ska tillhandahållas inom valfrihetssystemen (prop. 2008/09:29 s. 99 f). I dessa fall rör det sig om vårdtjänster som enskilda medborgare har rätt till, oavsett om de

väljer vem som ska utföra tjänsten eller inte. Att någon inte väljer vem som ska utföra vårdtjänsten kan inte innebära att denne förlorar sin rätt till vård.

När det gäller eID-tjänster konstaterar regeringen att situationen är annorlunda. Det är den privata marknaden som tillhandahåller sådana tjänster och det är marknadsaktörerna själva som avgör vilka användare de ska ha som kunder. Som anförts i avsnitt 8.1 är detta utgångspunkten även för den framtida försörjningen av eID-tjänster inom den offentliga förvaltningen. Det är alltså inte möjligt för en upphandlande myndighet att på samma sätt som när det gäller t.ex. vårdtjänster anvisa en leverantör av eID-tjänster. Upphandlande myndigheter är vidare inte, och bör enligt regeringens mening inte heller vara, skyldiga att tillhandahålla vare sig e-legitimationer eller tjänster för elektronisk identifiering. Frågan om tillhandahållande av ickevalsalternativ blir därmed inte aktuell för eID-tjänster. Det bör således inte införas någon bestämmelse om detta i den nya lagen.

## 8.5 Ekonomisk ersättning

**Regeringens förslag:** Grunderna för den ekonomiska ersättningen ska anges i förfrågningsunderlaget.

**Regeringens bedömning:** Som utgångspunkt bör ersättningen till leverantörer grundas på antalet utförda identitetskontroller.

**Utredningens förslag och bedömning:** Utredningens förslag överensstämmer med promemorians förslag. Utredningens bedömning är att den totala ersättningen per år till leverantörer bör fastställas av E-legitimationsnämnden och fördelas mellan leverantörerna i förhållande till vars och ens andel av det totala antalet utförda tjänster.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har haft något att erinra mot att grunderna för den ekonomiska ersättningen ska anges i förfrågningsunderlaget. *Stockholms kommun* är positiv till den föreslagna modellen. *Dataföreningen* och *Logica* är kritiska till att eID-tjänsteleverantörernas ersättning inte är volymbaserad. *Hallands läns landsting* och *Falkenbergs kommun* anser att den ekonomiska modellen är svår genomtränglig och att det saknas incitament för marknaden att trygga försörjningen av e-legitimationstjänster. *Malmö kommun* anser att affärsmodellen är för komplex och osäker, vilket riskerar att skapa en för hög tröskel för ett smidigt genomförande. Kommunen menar att de första åren inte bör belastas med införandet av en avancerad ekonomisk modell. *Pensionsmyndigheten*, *Sveriges Kommuner och Landsting* och *Stockholms läns landsting* anser att affärsmodellen inte är färdigutvecklad utan bör utredas vidare. Sveriges Kommuner och Landsting och *Stockholms läns landsting* menar dessutom att kostnaderna för den nya modellen är för lågt beräknade. *Finansiell ID-teknik* är kritiskt till att den föreslagna affärsmodellen är helt olik den modell som redan finns och som har accepterats av marknaden. Företaget anser vidare, med instämmande av *TeliaSonera*, *Handelsbanken* och *Swedbank* att det finns en stor risk att leverantörer väljer att inte ansluta sig till systemet eftersom det skulle

medföra högre volymberoende kostnader än tidigare samtidigt som ersättningssystemet innehåller ett intäktstak, vilket inte leder till en affärsmodell i balans. Även *Svenska bankföreningen* anser att affärsmodellen inte ger leverantörerna någon möjlighet att förutse ett positivt utfall på de investeringar som krävs för att delta.

**Promemorians förslag och bedömning:** överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

**Remissinstanserna:** *E-legitimationsnämnden* stöder förslaget och instämmer i bedömningen att en transaktionsbaserad ersättningsmodell bör vara huvudregel. Nämnden anser dock, med instämmande av *Bolagsverket* och *Svenska bankföreningen*, att detta inte bör hindra att det vid behov utvecklas alternativa modeller, under förutsättning att de allmänna principerna om tydlighet, likabehandling och transparens är uppfyllda. *Linköpings kommun* instämmer i bedömningen att ersättningen bör vara transaktionsbaserad och menar att ersättningen måste vara så hög att leverantörer vill delta. *Telia Sonera AB* menar att det inte går att bedöma om det finns förutsättningar att bedriva en lönsam e-legitimationsaffär. *Stockholms kommun* anser att ersättning bör utgå med ett fast belopp. *Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll* anser att det bör övervägas att införa en garanterad minimiersättning under en övergångsperiod. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att affärs- och betalmodeller behöver vara selektiva och ta hänsyn till ärendemängder och myndighetens struktur. *Försvarets materielverk* anser att det finns skäl att ytterligare utreda ersättningsmodellens utformning för att uppnå en balanserad avvägning mellan olika intressen.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** I valfrihetssystem förekommer det ingen pris konkurrens mellan leverantörerna. Samtliga aktörer måste förhålla sig till det pris som har erbjudits för utförandet av tjänsterna. Grunderna för ersättningen för utförandet av eID-tjänster ska därför framgå av förfrågningsunderlaget.

Utredningen förutsåg en ersättningsmodell där E-legitimationsnämnden varje år skulle besluta hur stor den totala ersättningen till eID-tjänsteleverantörerna skulle vara. Var och en av dem skulle sedan få ersättning i proportion till dennes andel av det totala antalet utförda identitetskontroller under året. Baserat på utfallet ett visst år skulle sedan E-legitimationsnämnden bestämma den grundläggande ersättningen för nästa år.

Vid remissbehandlingen anförde marknadsaktörerna att det skulle vara svårt att tillhandahålla lönsamma eID-tjänster om intäkterna är maximerade samtidigt som kostnaderna för tillhandahållandet av tjänsterna är volymberoende.

Med anledning av remissinstansernas synpunkter bedömdes i promemorian att utredningens ersättningsmodell kunde medföra en risk för att vissa aktörer väljer att inte delta i systemet. Med utgångspunkt från regeringens uttalanden i den förvaltningspolitiska propositionen att statens långsiktiga försörjning av eID-tjänster bör bygga på lösningar som utvecklas av marknaden (prop. 2009/10:175 s. 70 f), konstaterades i promemorian att ersättningssystemet till leverantörerna måste utformas på sådant sätt att det finns incitament för marknaden att även fortsättningsvis förse den offentliga förvaltningen med eID-tjänster. Prome-

morianers slutsats är att ersättningen bör baseras direkt på antalet transaktioner.

Regeringen instämmer i promemorians bedömning att en rimlig utgångspunkt är att ersättningen baseras direkt på antalet transaktioner. Som vissa remissinstanser påpekar bör dock detta inte hindra att det vid behov utvecklas alternativa ersättningsmodeller, under förutsättning att de allmänna principerna om tydlighet, likabehandling och transparens är uppfyllda.

Några mer specifika riktlinjer om ersättningen bör inte framgå av lagen. Det ter sig mest lämpligt att ersättningssystemet beskrivs i detalj i förfrågningsunderlaget när valfrihetssystemet inrättas, efter en noggrann analys av omständigheterna i det konkreta fallet och de konsekvenser detta kan få dels för marknaden och dess utveckling, dels för de upphandlande myndigheterna. Hur ersättningen ska beräknas mer i detalj blir därmed en fråga som får avgöras vid utformningen av förfrågningsunderlaget. Det pris som slutligen fastställs måste framstå som en rimlig avvägning mellan å ena sidan intresset av att så många leverantörer som möjligt har incitament att delta, så att så många användare som möjligt kan dra nytta av det offentliga e-tjänster, och å andra sidan det allmänna vilja och förmåga att utveckla e-tjänster utan att detta sammantaget får effekter som leder till ökade kostnader.

I valfrihetssystem har inte leverantörerna rätt till någon garanterad ersättning. Skälet till detta är att inslag av sådan ersättning gör att de kontrakt som tecknas kan anses utgöra offentliga tjänstekontrakt. I sådant fall måste tjänsterna upphandlas enligt LOU. För att inte riskera att komma i konflikt med LOU och den underliggande EU-rättsliga regleringen bör därför kontrakten inte innehålla någon rätt till minimiersättning eller fast ersättningsbelopp, som vissa remissinstanser har förordat.

## 9 Tillsyn

**Regeringens förslag:** Regeringen ska utse en tillsynsmyndighet. Tillsynsmyndigheten ska få inhämta de upplysningar som är nödvändiga för tillsynen från upphandlande myndigheter och från den myndighet som ska administrera valfrihetssystemen. Dessa ska vara skyldiga att tillhandahålla de upplysningar som tillsynsmyndigheten begär. Upplysningarna ska i första hand inhämtas genom ett skriftligt förfarande. Om det på grund av materialets omfång, brådska eller något annat förhållande är lämpligare, får upplysningarna i stället inhämtas genom besök hos myndigheten i fråga.

**Regeringens bedömning:** Konkurrensverket bör utses till tillsynsmyndighet.

**Utredningens förslag:** Utredningen lämnade inte något förslag i denna del.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har uttalat sig i frågan.

**Promemorians förslag:** överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

**Remissinstanserna:** *E-legitimationsnämnden* stöder förslaget och instämmer i bedömningen. *Konkurrensverket* och *Ekonomistyrningsverket* instämmer i bedömningen.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** All upphandling som faller under LOU omfattas av tillsyn. Detsamma gäller sådan upphandling som sker enligt LOV. Även valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering bör omfattas av tillsyn.

Tillsynsmyndigheten bör övervaka att regelsystemet följs och påtala brister av större betydelse eller av principiellt intresse samt bör följa och redovisa den rättsliga utvecklingen inom området. Myndigheten bör också redovisa om det finns lagstiftning eller praxis som motverkar en effektiv modell för tillhandahållandet av eID-tjänster.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet enligt såväl LOU som LOV. Verket får anses lämpligt för uppdraget som tillsynsmyndighet även enligt den nu föreslagna lagen.

Tillsynsmyndighetens befogenheter enligt LOV består enligt 10 kap. 8 § i den lagen i att inhämta nödvändiga upplysningar. Upplysningarna ska i första hand inhämtas genom ett skriftligt förfarande. Om det på grund av materialets omfattning, brådska eller något annat förhållande är lämpligare, får upplysningarna i stället inhämtas genom besök hos den upphandlande myndigheten. En upphandlande myndighet är enligt 10 kap. 9 § LOV skyldig att lämna de upplysningar som tillsynsmyndigheten begär. Motsvarande bestämmelser finns i 18 kap. 2 och 3 §§ LOU. Samma ordning bör gälla även här.

## 10 Rättsmedel

### 10.1 Rättelse

**Regeringens förslag:** En leverantör som gör gällande att en upphandlande myndighet har brutit mot en bestämmelse i lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering får skriftligen ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol.

Endast den sökande som inte har godkänts får ansöka om rättelse av beslut att inte godkänna sökanden. En sådan ansökan ska ha inkommit inom tre veckor från det att myndigheten lämnat en underrättelse om beslutet. En ansökan om rättelse ska ges in skriftligen.

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon bestämmelse i lagen och detta har medfört att en leverantör har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att den upphandlande myndigheten ska vidta rättelse.

Bestämmelserna om rättelse ska inte gälla vid brister i den information om leverantörer som den upphandlande myndigheten ska lämna till enskilda.



**Utredningens förslag:** överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslog dock att bestämmelserna om rättelse i lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV, skulle gälla.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har uttalat sig i frågan.

**Promemorians förslag:** överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Förvaltningsrätten i Stockholm* ifrågasätter om inte en underrättelse om beslut av rättssäkerhetsskäl borde delges sökanden. *Helsingborgs tingsrätt* efterlyser vissa klarlägganden när det gäller förhållandet mellan avtalsrättsliga förpliktelser och möjligheterna att begära rättelse.

### Skälen för regeringens förslag

Av EU-rätten följer att enskilda personer har rätt till ett effektivt rättsligt skydd av de rättigheter de har enligt unionens rättsordning. Rätten till detta skydd är en av de grundläggande rättsprinciper som följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Eftersom det inte finns några unionsrättsliga bestämmelser om överprövning av valfrihetssystem fördes det vid tillkomsten av LOV in nödvändiga regler och förfaranden i den lagen för att garantera ett effektivt rättsligt skydd (se prop. 2008/09:29 s. 102).

I 10 kap. LOV finns det bestämmelser om rättsmedel. Enligt 10 kap. 1 § i den lagen får en leverantör som påstår att en upphandlande myndighet har brutit mot en bestämmelse i lagen ansöka skriftligen om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol. När det gäller beslut att inte godkänna en sökande är det endast sökanden själv som får begära rättelse. Om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon bestämmelse i lagen och detta medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten enligt 10 kap. 2 § LOV besluta att den upphandlande myndigheten ska vidta rättelse. En ansökan om rättelse av beslut att inte godkänna en sökande ska enligt 10 kap. 3 § LOV ha kommit in till allmän förvaltningsdomstol inom tre veckor från det att myndigheten lämnat underrättelse om beslutet. I övrigt gäller ingen tidsfrist för när en begäran om rättelse ska göras. Enligt 10 kap. 3 § LOV krävs vidare prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Även i lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering finns behov av regler och förfaranden för att garantera ett effektivt rättsligt skydd för enskilda. Det har inte framkommit något som talar emot att bygga upp regleringen av dessa frågor i den nya lagen på i huvudsak motsvarande sätt som i LOV.

*Förvaltningsrätten i Stockholm* har ifrågasatt om inte en underrättelse om beslut av rättssäkerhetsskäl borde delges sökanden. Regeringen konstaterar dock att det varken i LOV eller i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU, finns bestämmelser om att den upphandlande myndigheten måste tillförsäkra sig att sökande, anbuds-sökande eller anbudsgivare har tagit del av beslut. Upplysningarna kan i stället lämnas på det sätt som är lämpligt. Utgångspunkten är att det är den upphandlande myndigheten som har bevisbördan för att upplysningarna har lämnats. Skälet till att det i LOV inte finns något delgivningsförfarande är att en sökande vet inom vilken tid den upphandlande myndigheten avser att fatta beslut och själv kan kontakta myndigheten

om sökanden inte fått del av något beslut inom rimlig tid därefter (se prop. 2008/09:29 s. 105). Vidare kan en sökande som har fått ett negativt besked ansöka på nytt om godkännande, oavsett om tiden för ansökan om rättelse av den första ansökan om att delta i ett valfrihetssystem har försuttits eller inte. Enligt regeringens mening finns det därför inte skäl att som Förvaltningsrätten i Stockholm har föreslagit i det här sammanhanget ha en annan ordning för underrättelser om beslut än den som gäller enligt LOV och LOU.

Sammanfattningsvis bör enligt regeringens mening utformningen av de bestämmelser om rättelse som behövs ske med motsvarande bestämmelser i LOV som förebild.

Den nya lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering är, liksom annan lagstiftning på upphandlingsområdet, av offentligrättslig karaktär. Förfarandet mynnar dock ut i att det tecknas kontrakt mellan den upphandlande myndigheten och leverantören. Dessa kontrakt är av civilrättslig karaktär. Som *Helsingborgs tingsrätt* har varit inne på kan detta i undantagsfall leda till situationer där en leverantör vid tvist om ett villkor i ett kontrakt både kan väcka talan vid allmän domstol om avtalsbrott på civilrättslig grund och ansöka om rättelse vid förvaltningsdomstol. Dessa situationer kan vara av skilda slag. Hur de eventuella oklarheter som kan uppkomma ska hanteras bör enligt regeringens bedömning lösas i den allmänna rättstillämpningen, i likhet med vad som i övrigt gäller i motsvarande situationer inom andra delar av upphandlingsrätten.

## 10.2 Behörig domstol, partsställning m.m.

**Regeringens förslag:** En ansökan om rättelse ska göras hos den förvaltningsrätt i vars domkrets den myndighet som ska administrera valfrihetssystemen har sin hemvist.

Det ska vara en förutsättning för den nya lagens tillämpning att den upphandlande myndighet som inrättar ett valfrihetssystem uppdrar åt den myndighet som ska administrera valfrihetssystemet att föra den upphandlande myndighetens talan i mål om rättelse.

**Utredningens förslag:** innebär att ansökan om rättelse skulle ske hos den förvaltningsrätt i vars domkrets den upphandlande myndigheten har sin hemvist. Utredningen lämnade inte något förslag om att någon annan ska föra den upphandlande myndighetens talan i mål om rättelse.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har uttalat sig i frågan.

**Promemorians förslag:** överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *E-legitimationsnämnden* och *Stockholms kommun* stöder förslaget. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anför att frågan om partsställning i domstol bör belysas ytterligare och att det bör framgå av lagtexten vem som är motpart i domstol. *Göta hovrätt* menar att det är oklart hur rättsmedelsbestämmelserna ska tillämpas i de fall rättelse begärs av ett generellt beslut av *E-legitimationsnämnden*. *Helsingborgs*

*tingsrätt* ifrågasätter om mål om rättelse bör prövas av endast en förvaltningsrätt.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen avser att i förordning utse E-legitimationsnämnden att vara den myndighet som ska tillhandahålla ett sådant system för säker elektronisk identifiering som avses i 1 § andra stycket 2 i lagen. Det blir därmed E-legitimationsnämnden som enligt 1 § andra stycket 3 ska administrera de valfrihetssystem som inrättas. E-legitimationsnämnden agerar inte i eget namn enligt lagen, utan på andra upphandlande myndigheters vägnar. Detta innebär att ansvaret för att bestämmelserna i lagen följs ligger kvar på den upphandlande myndighet som har anlitat E-legitimationsnämnden. Att beslutanderätt har överförts till nämnden påverkar inte denna ansvarsfördelning. Alla beslut som E-legitimationsnämnden fattar enligt lagen har i formell mening fattats av var och en av de anlitande upphandlande myndigheterna.

Vid ansökan om rättelse enligt LOV blir den upphandlande myndighet som har inrättat valfrihetssystemet enligt allmänna processrättsliga principer den enskildes motpart. Eftersom varje beslut som E-legitimationsnämnden fattar enligt den nya lagen i formell mening har fattats av var och en av de anlitande upphandlande myndigheterna är det också respektive upphandlande myndighet som blir motpart i domstol om en leverantör ansöker om rättelse. Detta är i linje med vad som gäller när upphandlande myndigheter anlitar en inköpscentral som ombud för att genomföra en samordnad upphandling med stöd av 2 kap. 9 § 2 lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, jfr prop. 2011/12:106 s. 103 och 109 f. Mot denna bakgrund bör det inte i det här sammanhanget införas en lagbestämmelse om vem som ska vara den enskildes motpart i mål om rättelse, såsom *Förvaltningsrätten i Stockholm* har föreslagit.

Det är en förutsättning för lagens tillämpning att de upphandlande myndigheter som vill inrätta ett valfrihetssystem ger den myndighet som regeringen utser att tillhandahålla ett system för säker elektronisk identifiering, vilket avses vara E-legitimationsnämnden, i uppdrag att i respektive myndighets namn administrera systemet. Beslut om uteslutning och godkännande av leverantörer kommer därför i praktiken alltid att fattas av E-legitimationsnämnden. Det är också nämnden som ska utarbeta de tekniska och säkerhetsmässiga kraven för anslutning, bedöma huruvida leverantörerna uppfyller kraven samt i övrigt vidta nödvändig utredning inför beslut om uteslutning eller godkännande. Det sagda innebär att nämnden är bättre skickad än de enskilda upphandlande myndigheterna att i ett mål om rättelse försvara de beslut som den fattar, även om besluten i formellt hänseende har fattats i de enskilda myndigheternas namn. Det bör således vara E-legitimationsnämnden, och inte de enskilda upphandlande myndigheterna, som för myndigheternas talan på deras vägnar i de fall en leverantör ansöker om rättelse hos en förvaltningsrätt. Detta kan lämpligen säkerställas genom att de enskilda myndigheternas uppdrag till E-legitimationsnämnden att i myndigheternas namn administrera valfrihetssystemet även omfattar ett uppdrag till nämnden att i myndigheternas namn föra deras talan i samband med mål om rättelse. Det bör därför vara ett krav för den nya lagens tillämplighet att de aktuella myndigheterna ger nämnden ett uppdrag med den innebörden.

I promemorian föreslogs att rätt forum för ansökan om rättelse skulle vara den förvaltningsrätt inom vars domkrets E-legitimationsnämnden

har sin hemvist. *Helsingborgs tingsrätt* har ifrågasatt detta förslag. Regeringen vill i detta sammanhang framhålla att samtliga beslut som kan bli föremål för rättelse enligt den nya lagen kommer att fattas av E-legitimationsnämnden. Det kommer också att vara E-legitimationsnämnden som i praktiken uppträder i domstolen och för de enskilda myndigheternas talan i målet. Även om besluten fattas i andra myndigheters namn bör därför E-legitimationsnämndens hemvist vara styrande för forumfrågan. Rätt forum i fråga om talan om rättelse bör således vara den förvaltningsrätt inom vars domkrets den myndighet som regeringen avser ska tillhandahålla ett system för säker elektronisk identifiering, dvs. E-legitimationsnämnden, har sin hemvist.

Med anledning av *Göta hovrätts* frågor om hur rättsmedelsbestämmelserna ska tillämpas vid samordnat inrättande av valfrihetssystem vill regeringen anföra följande. Det är viktigt att E-legitimationsnämnden i sina beslut tydligt anger i vilka myndigheters namn som varje beslut fattas. Därmed kan den som vill ansöka om rättelse otvetydigt utläsa vem som ska anges som motpart i ansökan till förvaltningsrätten. Vid den praktiska handläggningen av en ansökan om rättelse kan domstolen utgå från att de myndigheter som i formellt hänseende är motparter har gett E-legitimationsnämnden i uppdrag att i myndigheternas namn föra deras talan, eftersom ett sådant uppdrag är en förutsättning för att lagen över huvud taget ska vara tillämplig. I de fall förvaltningsrätten bifaller en ansökan om rättelse ska beslutet formellt sett rikta sig mot de enskilda upphandlande myndigheterna som är motparter, även om det i praktiken är E-legitimationsnämnden som kan vidta nödvändiga åtgärder – i myndigheternas namn – för att efterkomma en sådan dom.

### 10.3 Domförhet

**Regeringens förslag:** I mål om rättelse enligt lagen ska förvaltningsrätten vara domför med en lagfaren domare ensam.

**Utredningens förslag:** överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har uttalat sig i frågan.

**Promemorians förslag:** överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** stöder förslaget eller lämnar det utan invändning.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt 18 § fjärde stycket 5 och 8 lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid avgörande i sak av mål enligt LOU och LOV. Skälet till att mål enligt LOU handläggs på detta sätt är att mål om offentlig upphandling är av brådskande karaktär och att nämndemannamedverkan därför inte har ansetts nödvändig, trots att målen gånger är av kvalificerad art (se prop. 1996/97:133 s. 49).

I förarbetena till LOV (prop. 2008/09:29 s. 112) bedömdes det vara lämpligt att mål enligt den lagen hanteras på samma sätt som mål enligt LOU. Det ansågs viktigt att även mål enligt LOV behandlas snabbt. Dessutom uttalades att mål enligt LOV normalt inte torde vara av fullt så kvalificerad art som mål enligt LOU.

Den nu föreslagna lagen har i huvudsak utformats med LOV som förebild. Prövningen av mål om rättelse i förvaltningsrätten kommer att ha stora likheter med de prövningar som görs enligt LOV. De skäl som ansetts motivera särskilda domförhållningsregler för mål enligt LOU och LOV gör sig på samma sätt gällande när det gäller mål enligt den nu föreslagna lagen. Även i mål om rättelse enligt denna lag bör därför förvaltningsrätten vara domför med en lagfaren domare ensam.

## 10.4 Skadestånd

**Regeringens förslag:** En upphandlande myndighet som inte har följt bestämmelserna i lagen ska ersätta sökanden för därigenom uppkommen skada. Skadeståndstalan ska väckas vid allmän domstol. Talan som grundar sig på ett beslut att inte godkänna en leverantör ska väckas inom ett år från det att den upphandlande myndigheten har fattat beslutet.

Bestämmelserna om skadestånd ska inte gälla vid brister i den information om leverantörer som den upphandlande myndigheten ska lämna till enskilda.

**Utredningens förslag:** överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har uttalat sig i frågan.

**Promemorians förslag:** överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *E-legitimationsnämnden* stöder förslaget. *Göta hovrätt* menar att förslaget kan leda till tillämpningssvårigheter när det gäller hur den skadelidande ska kunna veta vem skadeståndstalan ska riktas mot och hur förhållandena mellan E-legitimationsnämnden och den som är skadeståndsskyldig ska regleras. *Linköpings kommun* framför liknande synpunkter. Även *Läkemedelsverket* anser att ansvarsförhållandena vid skadeståndsskyldighet bör klargöras. *Sveriges Kommuner och Landsting* efterfrågar klargöranden om en kommun kan bli skadeståndsskyldig om E-legitimationsnämnden inte fullgör sitt uppdrag. *Göta hovrätt* anser vidare att det bör framgå av lagtexten att skadeståndet ska kunna jämkas. *Transportstyrelsen* menar att skadeståndsbestämmelserna bör överensstämma med motsvarande bestämmelser i lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt 16 kap. 20 § LOU ska en upphandlande myndighet som inte har följt bestämmelserna i den lagen ersätta därigenom uppkommen skada för en leverantör. Enligt 16 kap. 21 § LOU ska talan om skadestånd väckas inom ett år från den tidpunkt då avtal har slutits mellan den upphandlande myndigheten och en leverantör eller har förklarats ogiltigt genom ett avgörande som har vunnit laga kraft. Väcks inte talan i tid är rätten till skadestånd förlorad. En skadeståndstalan blir vanligtvis aktuell i de fall den upphandlande myndigheten har tecknat kontrakt med en konkurrerande leverantör på felaktig grund eller på grund av otillåten direktupphandling. Den förfördelade leverantören kan i dessa fall begära skadestånd som ett substitut för det kontrakt som han eller hon gått miste om. Skadeståndet uppgår till det positiva kontraktsintresset, vilket innebär att leverantören

ska få ersättning för hela den lidna skadan och den förlorade handelsvinsten.

Bestämmelserna i 16 kap. 20 och 21 §§ LOU grundar sig på rådets direktiv (89/665/EEG) av den 21 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten<sup>8</sup>, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG<sup>9</sup>, det s.k. rättsmedelsdirektivet.

Som tidigare har anförts är varken LOU eller de bakomliggande EU-direktiven tillämpliga på lagstiftning om valfrihetssystem. Bestämmelserna i rättsmedelsdirektivet behöver därför inte beaktas. I förarbetena till LOV bedömde regeringen att det ändå fanns skäl att införa bestämmelser om skadestånd i den lagen (se prop. 2008/09:29 s. 108). Regeringen uttalade då att det är skäligt att en förfördelad leverantör har möjlighet att få skadestånd och därigenom ersättning för sina kostnader samt för handelsförlust. Vidare anförde regeringen att skadestånd även har en viss preventiv effekt, eftersom de upphandlande myndigheter som medvetet eller av försummelse agerar felaktigt riskerar skadestånd. Samtidigt konstaterade regeringen att skadeståndsprocesserna torde bli få och att utsikterna att få skadestånd är små. Det kan dessutom vara svårt att beräkna det positiva kontraktsintresset. I ett valfrihetssystem finns det vidare inga volymgarantier, vilket medför svårigheter för leverantören att visa hur stor omsättning leverantören skulle ha haft om den upphandlande myndigheten hade tecknat kontrakt med leverantören.

Bestämmelser om skadestånd infördes i 8 kap. 1 § LOV. Enligt den paragrafen ska en upphandlande myndighet som inte har följt bestämmelserna i lagen ersätta sökanden för därigenom uppkommen skada. En skadeståndstalan som grundar sig på ett beslut att inte godkänna en sökande ska väckas inom ett år från beslutsdagen. Talan om skadestånd ska väckas vid allmän domstol. Väcks inte talan i tid, är rätten till skadestånd förlorad.

Enligt regeringens mening är det även i fråga om tjänster för elektronisk identifiering rimligt att en leverantör har möjlighet att få skadestånd om bestämmelserna i den nya lagen inte följs. Skadeståndsbestämmelserna bör lämpligen utformas med bestämmelserna i 8 kap. 1 § LOV som förebild. I likhet med vad som gäller enligt LOV bör bristande information till enskilda om de leverantörer som deltar i ett valfrihetssystem inte kunna föranleda skadeståndsskyldighet.

Med anledning av de synpunkter som *Göta hovrätt* och *Sveriges Kommuner och Landsting* har lämnat vill regeringen anför följande. På samma sätt som vid samordnade upphandlingar enligt 2 kap. 9 a § 2 LOU kan det komma att vara flera upphandlande myndigheter som anses ha vidtagit den skadeståndsgrundande åtgärden. Enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer svarar de då solidariskt för skadeståndet. Den skadelidande kan då vända sig mot vem som helst av de ansvariga. Den som får stå för skadeståndet kan sedan ha regressrätt mot övriga ansvariga parter. Ett typexempel där skadestånd kan bli aktuellt är om en

<sup>8</sup> EGT L 395, 30.12.1989, s. 33 (Celex 31989L0665).

<sup>9</sup> EUT L 335, 20.12.2007, s. 31 (Celex 32007L0066).

leverantör på felaktiga grunder inte godkänns. Det framgår då av beslutet att vägra godkännande vilka myndigheter som beslutet gäller.

Göta hovrätt har vidare föreslagit att det ska framgå av lagtexten att skadeståndet kan jämkas. Regeringen konstaterar för sin del att allmänna skadeståndsrättsliga regler avses gälla. Det gäller även bestämmelserna om jämkning av skadestånd i 6 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207). Någon särskild bestämmelse om jämkning av skadestånd behövs därför inte i den nya lagen. Det finns inte heller någon sådan bestämmelse i vare sig LOV eller LOU.

## 11 Extern överlåtelse av kommunal beslutanderätt

**Regerings förslag:** En nämnd i en kommun, i ett landsting eller i ett kommunalförbund får efter överenskommelse med den myndighet som ska administrera valfrihetssystem uppdra åt den att besluta på nämndens vägnar i ärenden om tillhandahållande av tjänster för elektronisk identifiering enligt den nya lagen.

En nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd i kommunen, landstinget eller kommunalförbundet att besluta om sådan delegation på nämndens vägnar. En gemensam nämnd får även uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att fatta sådana beslut.

Möjligheten att delegera beslutanderätt ska inte omfatta ärenden som bl.a. avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

Beslut som fattas med stöd av delegation ska anmälas till den som har lämnat delegationsuppdraget.

Kommunallagens bestämmelser om jäv ska tillämpas på den som fattar beslut med stöd av delegation.

**Utredningens förslag:** överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslog att en kommun eller ett landsting skulle få uppdra åt E-legitimationsnämnden att på kommunens eller landstingets vägnar besluta om godkännande av sökande eller ingående av kontrakt eller på annat genomföra eller avsluta ett inrättande eller en förändring av ett valfrihetssystem.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har uttalat sig i frågan.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *E-legitimationsnämnden, Falkenbergs, Jönköpings, Karlstads och Stockholms kommuner samt Östergötlands läns och Stockholms läns landsting* tillstyrker förslaget. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser i fråga om kommunalförbund att överlåtelse bör ske direkt från förbundet i fråga och inte från en nämnd i förbundet. *Linköpings kommun* anser att delegation ska ske från kommunen som sådan och inte från en nämnd.

**Skälen för regeringens förslag:** E-legitimationsnämnden har bildats för att samordna elektronisk identifiering i den offentliga förvaltningens e-tjänster. Nämnden håller i detta syfte på att bygga upp en enhetlig infrastruktur för elektronisk identifiering, en identitetsfederation, för den offentliga förvaltningen, se avsnitt 7.1.1. Federationen ska administreras av E-legitimationsnämnden. Regeringen avser att i förordning utse nämnden att fullgöra denna uppgift. I det arbetet ingår att hantera anslutning av såväl eID-tjänsteleverantörer som upphandlande myndigheter, däribland kommuner och landsting. För att uppnå önskad effektivitet och samordning kommer E-legitimationsnämnden att utföra så många uppgifter som möjligt åt de upphandlande myndigheterna. Till detta hör också att enligt den nya lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering administrera de valfrihetssystem som inrättas. E-legitimationsnämndens kommer att utforma förfrågningsunderlag, annonsera, godkänna sökande och underteckna kontrakt. E-legitimationsnämnden ska vidta dessa åtgärder i de upphandlande myndigheternas namn. Formellt är det således respektive upphandlande myndighet som ansvarar för de beslut som fattas och som vidtar åtgärder i de frågor som regleras i lagen. Det upphandlingsrättsliga ansvaret för ett valfrihetssystem och för att lagen följs ligger därför kvar på respektive upphandlande myndighet. När det gäller kommuner och landsting uppstår frågan om hur ansvaret för det praktiska utförandet av uppgifterna kan överföras till E-legitimationsnämnden.

Kommunen eller landstinget fattar själv beslut om att ge E-legitimationsnämnden i uppdrag att administrera det valfrihetssystem som inrättas. I denna del är det alltså inte fråga om att överlåta något beslutsfattande till nämnden.

Enligt bestämmelserna i kommunallagen (1991:900) kan inte fullmäktige delegera sin beslutanderätt till andra interna organ än nämnder eller till externa organ. För nämndernas del gäller som huvudregel att en nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En nämnd kan enligt kommunallagen i princip inte delegera beslutanderätten till organ eller personer som inte är del av eller anställda av den egna kommunen eller landstinget. Extern delegation är i princip bara tillåten med stöd i lag. Det finns på vissa begränsade områden regler om att beslutanderätten i vissa typer av ärenden kan överlåtas på någon utanför kommunen eller landstinget.

Även kommuners möjlighet att i stället använda fullmakt är begränsad. Användningen av fullmakt begränsas normalt till civilrättens område och till processer och liknande. Gränserna för när fullmakt kan användas är därför oklar. Det är även oklart vilket utrymme det finns för kommuner och landsting att anlita ombud för att vidta rent förberedande och rent verkställande åtgärder i en upphandling. Regeringen har dock tidigare bedömt att användning av fullmakt är tillåten när uppdraget avser bl.a. faktiskt handlande eller enklare förvaltnings- och verkställighetsåtgärder. Det är också en väl etablerad praxis bland kommuner och landsting att använda fullmakter när utomstående organ anlitas för hjälp med genomförandet av samordnade upphandlingar. Ett sådant uppdrag kan ha olika utformning, men det förekommer t.ex. uppdrag som omfattar alla åtgärder i upphandlingsförfarandet utom tilldelningsbeslut, inklusive avtals-



tecknande (se prop. 2011/12:106 s. 101). Det framstår dock som klart att en kommun eller ett landsting kan anlita ombud i rättegångar och liknande förfaranden (se prop. 2011/12:106 s. 99 f med hänvisningar).

I upphandlingssammanhang anses tilldelningsbeslut utgöra beslut i kommunallagens (1991:900) mening (se prop. 2011/12:106 s. 100). I det system som nu föreslås kommer tilldelningsbeslutet närmast att motsvaras av beslut om godkännande av en leverantör. Sådana godkännandebeslut bör därmed också anses utgöra beslut i kommunalrättslig mening. Även andra åtgärder kan bedömas utgöra beslut i kommunallagens mening. I fråga om sådana uppgifter som inte avser beslut i lagens mening och som behövs för att få ett valfrihetssystem att fungera bör det vara möjligt för kommunen eller landstinget att överlämna befogenhet genom fullmakt, t.ex. för att teckna kontrakt med en redan godkänd leverantör.

Sammanfattningsvis innebär ett fullständigt utförande av uppgifterna i den nya valfrihetslagen att E-legitimationsnämnden får i uppdrag dels att såsom delegat fatta beslut i kommunalrättslig mening, dels att såsom ombud utföra de förvaltnings- och verkställighetsåtgärder som behövs för att få valfrihetssystemet att fungera och dels att föra kommuners och landstings talan i mål om rättelse.

Bestämmelser om extern delegation av beslutanderätt i upphandlingsärenden finns i 6 kap. 4 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Enligt den bestämmelsen är det möjligt för en nämnd i en kommun, i ett landsting eller i ett kommunalförbund att efter överenskommelse med en inköpscentral uppdras åt anställda i inköpscentralen att i en upphandling besluta på nämndens vägnar. En förutsättning är dock att inköpscentralen har anlåtats av nämnden för att medverka vid upphandlingen i egenskap av ombud enligt 4 kap. 22 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, eller 4 kap. 4 § lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

I fråga om sådana åtgärder som utgör beslut i kommunallagens mening är det i och för sig möjligt att ha en ordning där E-legitimationsnämnden utför alla förberedande åtgärder och sedan överlämnar själva beslutsfattandet till kommunen eller landstinget, eventuellt enligt en beslutsmall eller liknande. För att uppnå så stor samordning som möjligt och bättre enhetlighet i systemet finns det dock ett starkt intresse av att all hantering sker på samma sätt och så långt som möjligt vid samma tidpunkt oavsett om det är fråga om en åtgärd i en kommuns eller ett landstings namn eller i en annan upphandlande myndighets namn. För att inte äventyra tilliten till aktörerna i systemet är det angeläget att åtgärder vidtas centraliserat så att det säkerställs att alla beslut överensstämmer med varandra. Ett exempel på en sådan åtgärd är om E-legitimationsnämnden behöver stänga av en leverantör tillfälligt av säkerhetsskäl, t.ex. då integriteten i systemet skadats.

Ett av skälen till att bilda E-legitimationsnämnden var att minska de offentliga aktörernas administration när det gäller elektronisk identifiering. Den administration, inklusive beslutsfattande, som E-legitimationsnämnden kan utföra för kommuner och landstings räkning är omfattande eftersom valfrihetssystemet är öppet och särskilt konstruerat för att nya aktörer ska kunna tillkomma efter hand. Administrationen i fråga kräver dessutom, förutom dokumenthantering, viss särskild teknisk kompetens

innefattande teknisk samordning. Vidare bör även beaktas att situationen här kan liknas den som gäller när kommuner och landsting anlitar inköpscentraler för att få hjälp med att samordna upphandlingar och bestämmelserna om extern delegation i 6 kap. 4 § lagen om vissa kommunala befogenheter.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det bör införas en möjlighet att överföra kommunalrättslig beslutanderätt till den som avses administrera valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering, dvs. till E-legitimationsnämnden. Detta kan endast ske med stöd av lag. Det bör därför i lagen om vissa kommunala befogenheter införas en möjlighet till sådan överföring av beslutanderätt.

Bestämmelserna om överföring av beslutanderätt i såväl lagen om vissa kommunala befogenheter som i övrigt inom kommunalrätten innebär att överföringen ska ske genom delegation. Det saknas anledning att göra en annan bedömning i det här sammanhanget.

Enligt 6 kap. 4 § lagen om vissa kommunala befogenheter kan endast nämnders beslut delegeras och inte beslut av fullmäktige. Skälet till detta angavs i förarbetena till bestämmelsen (prop. 2011/12:106 s. 111) vara att extern delegation från fullmäktige till en inköpscentral inte borde vara möjlig i den mån det finns hinder för intern delegation från fullmäktige till nämnder, dvs. när ärendet är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget och intern delegation till en nämnd därför är utesluten med stöd av 3 kap. 10 § första stycket kommunallagen. Detsamma ansågs böra gälla även för andra upphandlingsärenden i vilka det är fullmäktige som har beslutanderätt. I dessa fall finns visserligen inget hinder mot intern delegation, utan fullmäktige har möjlighet att delegera beslutanderätten till en nämnd, som i sin tur kan vidaredelegera sin beslutanderätt. Fullmäktige har dock enligt kommunallagens regler inte någon möjlighet att direkt delegera sin beslutanderätt till annat än kommunens eller landstingets nämnder. Regeringen ansåg inte att det fanns skäl att frånga denna principiella ordning beträffande upphandlingsärenden. Det saknas anledning att nu göra en annan bedömning i det här ärendet. Endast nämnders beslutanderätt bör således kunna delegeras. På samma sätt som vid delegation till inköpscentraler bör nämndens rätt att fatta beslut om delegation kunna vidaredelegeras.

När det gäller till vem delegation ska kunna ske anges i 6 kap. 4 § lagen om vissa kommunala befogenheter att delegation ska ske till anställda i en inköpscentral. E-legitimationsnämnden är en nämndmyndighet. Ledamöterna i nämnden utses av regeringen för en bestämd tid. De är således inte anställda i nämnden. Delegation bör därför ske till myndigheten som organisation.

Bestämmelsen i 6 kap. 4 § andra stycket lagen om vissa kommunala befogenheter hindrar delegation i ärenden som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen, dvs. i bl.a. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Det kan ifrågasättas om de undantag som anges i 6 kap. 34 § kommunallagen över huvud taget kan bli aktuella i ett ärende enligt den föreslagna lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. För det fall en sådan situation ändå skulle uppstå, och med hänsyn till att en sådan begräns-

ning gäller om samma typ av beslut delegeras internt, bör regleringen i 6 kap. 34 § kommunallagen gälla även här (jfr också prop. 2011/12:106 s. 114).

Av 6 kap. 7 § lagen om vissa kommunala befogenheter följer att bestämmelserna i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen ska tillämpas på anställda i inköpscentraler som fattar beslut på en nämnds vägnar. För den handläggning som avses ske hos E-legitimationsnämnden kommer jävsbestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223) att gälla. Dessa bestämmelser överensstämmer i allt väsentligt med bestämmelserna om jäv i kommunallagen. I likhet med vad som gäller i övrigt vid extern delegation enligt lagen om vissa kommunala befogenheter bör dock samma jävsregler som för kommunens eller landstingets egna anställda. Det bör införas en särskild bestämmelse om detta. Bestämmelsen i 6 kap. 6 § lagen om vissa kommunala befogenheter om att beslut som fattats på en kommunal nämnds vägnar ska anmälas till den som lämnat uppdraget bör också tillämpas på beslut som fattas efter extern delegation.

## 12 Sekretess

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna om sekretess i 19 kap. 3 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen ska inte gälla vid ett ansökningsförfarande enligt lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

**Utredningens förslag:** Utredningen lämnade inte något förslag i denna del.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har yttrat sig i frågan.

**Promemorians förslag:** överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** stöder förslaget eller lämnar det utan invändning

**Skälen för regeringens förslag:** I 19 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, regleras den s.k. anbudssekretessen vid offentlig upphandling. Från det att anbud kommer in till dess att den upphandlande myndigheten har fattat ett tilldelningsbeslut gäller absolut sekretess. Uppgifter om anbuderna får inte lämnas ut och någon skadebedömning ska inte göras. Exempel på uppgifter som inte får röjas är om ett visst anbud har kommit in, anbudens innehåll och innehållet i arbetspromemorior och andra handlingar som har upprättats av en upphandlande myndighet, t.ex. egna motförslag i samband med en förhandlad upphandling.

Motivet bakom den absoluta sekretess som gäller fram till tilldelningsbeslutet enligt LOU är konkurrensskäl. En potentiell anbudsgivare ska inte få kännedom om sina konkurrenter eller innehållet i konkurrenternas anbud förrän handläggningen är klar. Syftet med bestämmelsen är att förhindra kartellbildningar, prissamverkan och andra konkurrensnedvidande situationer.

Den absoluta anbudssekretessen upphör att gälla när tilldelningsbeslutet är fattat. Orsaken till detta är att de leverantörer som har lämnat

anbud ska ges ökad insyn i processen och kunna bedöma om överprövning av ett sådant beslut ska begäras. Efter tilldelningsbeslutet gäller sekretess till förmån för det allmänna enligt 19 kap. 1 § första stycket första meningen och till förmån för enskilda enligt 31 kap. 16 § OSL. Sekretess kan även gälla enligt andra bestämmelser.

Enligt 19 kap. 3 § andra stycket tredje meningen OSL gäller inte sekretessen enligt stycket vid ett ansökningsförfarande enligt LOV. Som skäl för detta anfördes i förarbetena till den lagen (prop. 2008/09:29 s. 111 f) att det i ett valfrihetssystem enligt LOV inte föreligger någon konkurrens mellan sökande vid godkännandebeslutet. Alla sökande som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget godkänns och får teckna kontrakt med den upphandlande myndigheten. Risken för kartellbildning eller prissamverkan är obefintlig eftersom systemet inte bygger på att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet eller anbudet med det lägsta priset vinner. Priset är i stället bestämt på förhand av den upphandlande myndigheten och framgår av förfrågningsunderlaget. Leverantörerna konkurrerar med varandra genom att attrahera brukare eller invånare som väljer den leverantör som de upplever levererar den bästa kvaliteten. Regeringen ansåg därför att det inte fanns något behov av absolut sekretess under tiden från det att ansökan har kommit in till dess att den upphandlande myndigheten har beslutat att godkänna sökanden som leverantör i valfrihetssystemet. Regeringen anförde vidare att ett valfrihetssystem enligt LOV förutsätter löpande annonsering, vilket ger möjlighet för en sökande att komma in med en ansökan när det passar. Det är därmed inte heller säkert att det finns några konkurrerande sökande som har lämnat in ansökan under samma tidsperiod. Det allmänna har dessutom inget intresse av att ansökningarna hemlighålls. Tvärtom kan det vara en fördel för den upphandlande myndigheten att uppgifter om de sökande offentliggörs. Uppgifter från t.ex. en existerande konkurrent om att en sökande inte uppfyller något av kraven kan underlätta för myndigheten att göra bedömningen huruvida sökanden ska godkännas som leverantör i valfrihetssystemet.

De skäl som motiverat att det inte gäller någon absolut sekretess vid ansökningsförfaranden enligt LOV gör sig gällande på samma sätt i ansökningsförfaranden enligt den lag om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering som nu föreslås. Det bör därför anges att sekretess enligt 19 kap. 3 § andra stycket OSL inte ska gälla vid tillämpningen av den nya lagen.

Av systematiska skäl och för att skapa en tydligare och mer överblickbar reglering bör detta undantag från sekretess regleras särskilt i en ny paragraf, jfr 25 kap. 10 §, 26 kap. 7 §, 27 kap. 6 § och 35 kap. 6 § OSL. Det undantag från sekretess som redan gäller enligt 19 kap. 3 § andra stycket tredje meningen bör föras över till den nya paragrafen.

Även om det inte ska råda någon absolut anbudssekretess kan det ändå finnas skäl att sekretessbelägga uppgifter som E-legitimationsnämnden får del av genom ansökningarna. Det kan t.ex. ske med hänvisning till 19 kap. 1 §, 19 kap. 3 § första stycket första meningen eller 31 kap. 16 § OSL. Detta får dock göras först sedan en sedvanlig skadeprovning har gjorts. Det finns därför inte skäl att föreslå ytterligare ändringar i OSL.

## 13 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Den nya lagen och följdändringarna i annan lagstiftning ska träda i kraft den 1 juli 2013.

**Regeringens bedömning:** Det behövs inga övergångsbestämmelser.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslog att lagstiftningen skulle träda i kraft under 2011 så att systemet skulle kunna vara i gång vid halvårsskiftet 2012.

**Remissinstanserna:** *Finansiell ID-teknik, Försäkringskassan* och *Skatteverket* anser att tidsplanen för genomförande är för optimistisk. *Transportstyrelsen, IT & Telekomföretagen* och *Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien* framför liknande synpunkter. Vissa remissinstanser, bland dem *Bolagsverket, CSN, Swedbank, Sveriges Kommuner och Landsting* och *Jämtlands läns landsting* betonar att det är viktigt att införandet inte sker förrän viktiga utestående frågor är lösta. Några remissinstanser, bland dem *Försäkringskassan* och *Skatteverket* pekar på att det medför praktiska problem att driva parallella system under en övergångsperiod.

**Promemorians förslag och bedömning:** överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

**Remissinstanserna:** Ett flertal remissinstanser stöder förslaget eller anser att det är viktigt med ett snabbt genomförande. Hit hör bl.a. *E-legitimationsnämnden, Stockholms kommun, Ystads kommun, Bolagsverket* och *Datainspektionen*. Vissa remissinstanser, bland dem *Försäkringskassan, Stockholms läns landsting* och *Skellefteå kommun*, anser att tidsplanen är för optimistisk eller att ett snabbt genomförande skapar en risk för att alla aspekter inte hinner klargöras. *Post- och telestyrelsen* anför liknande synpunkter.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Från och med den 1 juli 2012 kan inte nya avrop göras från ramavtalet eID 2008. Den avtalslösa perioden medför svårigheter för de upphandlande myndigheter som vill införa e-tjänster som kräver säker elektronisk identifiering att på ett effektivt sätt få tillgång till tjänster för elektronisk identifiering. Till dess att den nya regleringen är på plats måste den som vill ha tillgång till tjänster för elektronisk identifiering i princip upphandla tjänsterna i enlighet med lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Det innebär att avrop som huvudregel endast kan ske från en leverantör. För att säkerställa den offentliga förvaltningens behov av en fortsatt och långsiktigt hållbar försörjning av tjänster för elektronisk identifiering anser regeringen att det är angeläget att den nya lagen träder i kraft så snart som möjligt. Den nya lagen och nödvändiga följdändringar i andra lagar bör träda i kraft den 1 juli 2013.

Det har inte framkommit något behov av övergångsbestämmelser.

## 14 Konsekvenser

Syftet med förslagen i denna lagrådsremiss är att långsiktigt säkerställa det offentliga anskaffning av tjänster för elektronisk identifiering på ett sådant sätt att så många enskilda som möjligt kan identifiera sig i myndigheters elektroniska självbetjäningstjänster. För att uppnå detta syfte finns det inget annat alternativ än lagstiftning. Utan en ny reglering måste upphandlande myndigheter utse enbart en leverantör av en lösning för e-legitimering. Förslaget innebär att det införs en ny lag om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Med stöd av lagen kan upphandlande myndigheter inrätta valfrihetssystem avseende sådana tjänster i stället för att upphandla dessa enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU. Lagen är frivillig att tillämpa för upphandlande myndigheter. Införandet av lagen i sig medför därför inga konsekvenser för staten, kommuner, landsting eller andra upphandlande myndigheter. Det införs inte heller något åliggande för kommuner eller landsting. Förslagen innebär således inga ekonomiska åtaganden för den kommunala sektorn.

Inrättandet av valfrihetssystem innebär för de upphandlande myndigheterna att det även fortsättningsvis finns möjlighet att utveckla e-tjänster som når ut till så stor del av befolkningen som möjligt. Jämfört med en situation då upphandling sker av endast en leverantör undviks effektivitetsförluster. Enbart en mindre ökning av antalet pappersärenden hos myndigheter, kommuner eller landsting är förknippat med betydande kostnader. Valfrihetssystem medför att antalet användare av eID-tjänster kan väntas öka, vilket i sin tur leder till besparingar för upphandlande myndigheter. Genom E-legitimationsnämndens ombudsroll – och samordning av de avtal som ingås med eID-leverantörerna – väntas förslaget även medföra minskade administrativa kostnader för de upphandlande myndigheter som inrättar valfrihetssystem. De upphandlande myndigheternas användning av eID-tjänster ska på samma sätt som hittills finansieras av respektive myndighet. Även avgifter för E-legitimationsnämndens verksamhet tillkommer vid inrättande av valfrihetssystem. Den föreslagna federationen väntas emellertid i förlängningen medföra lägre förvaltningskostnader, eftersom det blir enklare att utveckla och tillhandahålla nya e-tjänster och att integrera tjänsterna med varandra. Sammantaget kan inrättande av valfrihetssystem väntas leda till besparingar jämfört med att upphandla tjänsten enligt LOU.

Det finns för närvarande ett fåtal leverantörer av eID-tjänster på som kan användas i den offentliga förvaltningens e-tjänster. I valfrihetssystem kan alla leverantörer som är intresserade av att tillhandahålla tjänster godkännas för deltagande. Anslutning kan vidare ske löpande. Även nya aktörer har därför möjlighet att när som helst ansluta sig. Därigenom undviks inlåsnings effekter. Samtidigt främjas konkurrensen och utvecklingen av nya lösningar. Det bör också underlätta även för mindre leverantörer att komma in och konkurrera på marknaden.

Enskilda som behöver skaffa en e-legitimation har genom valfrihetssystemet möjlighet att välja leverantör i stället för att vara hänvisad till endast en tillhandahållare. Ett system med flera leverantörer kan väntas leda till större tillgänglighet av e-legitimationer för användaren.

E-legitimationsnämnden tillförs nya uppgifter enligt förslaget. Nämnden finansieras för närvarande genom anslag. Avsikten är emellertid att nämndens verksamhet ska finansieras genom avgifter från de upphandlande myndigheter som väljer att inrätta valfrihetssystem.

Konkurrensverket ska vara tillsynsmyndighet enligt den föreslagna lagen. Kostnaderna för detta beräknas bli låga, men kommer att följas upp. Om behov bedöms finnas ska finansiering ske genom anslag från utgiftsområde 22.

Förslaget innehåller bestämmelser om rättelse av beslut och skadeståndstalan om lagen inte följts. Särskilt med hänsyn till att antalet leverantörer är begränsat och till att lagen medger löpande anslutning av sökande väntas reglerna emellertid få så begränsad tillämpning att någon ytterligare måltillströmning av betydelse till de allmänna förvaltningsdomstolarna och allmänna domstolarna inte är att vänta.

## 15 Författningskommentar

### 15.1 Förslaget till lag om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering

#### Inledande bestämmelser

##### 1 §

I denna lag finns bestämmelser om tillämpning av valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

Lagen gäller när en upphandlande myndighet har

1. beslutat att tillämpa valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering av enskilda i myndighetens elektroniska tjänster,

2. anslutit sig till ett system för säker elektronisk identifiering som tillhandahålls av den myndighet som regeringen bestämmer, och

3. uppdragit åt den myndighet som avses i 2 att i den upphandlande myndighetens namn administrera valfrihetssystemet enligt 3–14 §§ och föra dess talan i samband med mål om rättelse enligt 16 §.

I *första stycket* anges lagens tillämpningsområde.

I *andra stycket* finns ett antal kumulativa förutsättningar för att lagen ska gälla. Om dessa förutsättningar är uppfyllda kan en upphandlande myndighet tillämpa valfrihetssystem vid anskaffning av tjänster för elektronisk identifiering. Tillämpning av valfrihetssystem är ett alternativ till upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU. Om en viss tjänst inte köps in genom det förfarande som anges i lagen, gäller i stället LOU.

Lagen gäller för upphandlande myndigheter. En definition av termen upphandlande myndighet finns i 2 §.

Termen valfrihetssystem i *andra stycket 1* definieras i 2 §.

Uttrycket tjänster för elektronisk identifiering (eID-tjänster) omfattar tjänster för kontroll av vem som använder en viss e-legitimation, t.ex. för inloggning i en elektronisk tjänst, för att styrka en viss behörighet i en sådan tjänst eller för att signera uppgifter elektroniskt.

Med elektroniska tjänster (e-tjänster) avses sådana tjänster som en upphandlande myndighet tillhandahåller på elektronisk väg, t.ex. självbetjäningstjänster via internet, och som gör det möjligt för användare att hantera sina ärenden hos myndigheten på elektronisk väg.

Regeringen avser att i förordning utse E-legitimationsnämnden att åt upphandlande myndigheter tillhandahålla ett system för säker elektronisk identifiering. Syftet med det systemet är att samordna elektronisk identifiering av enskilda i den offentliga förvaltningens e-tjänster. Enligt *andra stycket 2* krävs att den upphandlande myndigheten ansluter sig till detta system för att lagen ska gälla.

För att E-legitimationsnämnden ska kunna fullgöra sin samordningsroll på ett effektivt sätt och säkerställa att det skapas nödvändig tillit till systemet anges i *andra stycket 3* att det är en förutsättning för lagens tillämpning att den upphandlande myndigheten uppdrar åt E-legitimationsnämnden att administrera valfrihetssystemet i den upphandlande myndighetens namn. Nämnden intar således en ombudsroll.



Ytterligare en förutsättning för lagens tillämpning är att den upphandlande myndigheten lämnar E-legitimationsnämnden ett uppdrag att i myndighetens namn föra dess talan i mål om rättelse. Detta förutsätts ske i samband med att uppdraget i övrigt lämnas till nämnden.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.1 och 10.2.

## 2 §

Med *valfrihetssystem* avses i denna lag ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som en upphandlande myndighet har godkänt och tecknat kontrakt med.

Termerna *förfrågningsunderlag*, *kontrakt* och *upphandlande myndighet* har i denna lag samma betydelse som i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

Definitionen av *valfrihetssystem* har utformats med motsvarande definition i 1 kap. 2 § andra stycket första meningen lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV, som förebild. Den upphandlande myndigheten ansvarar för att tjänsten tillhandahålls enskilda. Den upphandlande myndigheten tecknar kontrakt med ett antal leverantörer som uppfyller de krav som den upphandlande myndigheten har fastställt i ett förfrågningsunderlag. Den enskilda användaren bestämmer därefter vilken av dessa leverantörer som ska tillhandahålla tjänsten.

I LOU definieras *förfrågningsunderlag* i 2 kap. 8 §, *kontrakt* i 2 kap. 10 och 10 a §§ och *upphandlande myndighet* i 2 kap. 19 §.

## 3 §

Den upphandlande myndigheten ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Den upphandlande myndigheten ska iaktta principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet när den tillämpar valfrihetssystem.

I paragrafen anges de grundläggande principer som ska gälla vid tillämpning av lagen. Av detta följer att de EU-rättsliga principer som gäller enligt artikel 18, 49, 56 och 57 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt också gäller enligt denna lag.

Kraven på likabehandling och icke-diskriminering innebär att alla ansökningar om att delta ska behandlas lika i alla skeden av förfarandet. Faktorer som nationalitet eller etableringsort ska sakna betydelse. De krav som ställs får inte heller gynna någon eller vissa leverantörer.

Kravet på likabehandling medför också att om det sker ändringar av villkor eller krav i det offentliggjorda förfrågningsunderlaget, så måste villkoren i avtal med redan godkända leverantörer ändras på motsvarande sätt. Avtalen måste således innehålla villkor som möjliggör sådana ändringar.

Principen om öppenhet innebär bl.a. att uppgifter om valfrihetssystemet inte får hemlighållas och att annonsering ska ske offentligt. Alla som är intresserade ska ges möjlighet att lämna in en ansökan om att få delta och de som har ansökt ska informeras om resultatet. Vidare ska alla handlingar i princip vara offentliga.

Proportionalitetsprincipen förutsätter att alla krav som ställs upp ska vara rimliga i förhållande till det mål som eftersträvas.

Principen om ömsesidigt erkännande medför att i den mån det i förfrågningsunderlaget eller annars ställs krav på leverantörer att t.ex. visa upp intyg, bevis eller liknande, eller att i något avseende vara certifierade, ackrediterade eller liknande, så måste det godtas att dessa krav uppfylls genom dokument eller beslut utfärdade av myndigheter i övriga medlemsstater inom EU.

Paragrafen motsvarar 1 kap. 2 § LOV. Den behandlas i avsnitt 8.2.

## **Annonsering och förfrågningsunderlag**

### **4 §**

En upphandlande myndighet som har beslutat att inrätta eller förändra ett valfrihetssystem ska annonsera på en nationell webbplats som har upprättats för ändamålet. Ansökningar ska löpande begäras in genom sådan annonsering.

Ett förfrågningsunderlag ska finnas tillgängligt på webbplatsen tillsammans med annonsen.

I *första stycket* finns en skyldighet att på en särskilt inrättad webbplats annonsera ut vilka tjänster för elektronisk identifiering som efterfrågas. Regeringen avser att i förordning ge E-legitimationsnämnden i uppdrag att driva en sådan webbplats. Att annonsering ska ske på en särskild webbplats hindrar inte att annonsering sker även på annat sätt, t.ex. på den upphandlande myndighetens webbplats eller i dagspress.

Annonsering ska ske när valfrihetssystem införs. Vid förändringar i ett befintligt valfrihetssystem, t.ex. om villkoren i förfrågningsunderlaget ändras, ska annonsen också ändras.

Annonsering ska ske löpande. Med detta avses att annonsen ska gälla tills vidare utan något sista datum för ansökan. Annonsen ska finnas på den upprättade webbplatsen så länge en viss tjänst efterfrågas. Om en annons är gemensam för flera upphandlande myndigheter följer det av upphandlingsrättsliga principer att det ska framgå av annonsen vilka dessa upphandlande myndigheter är.

Enligt *andra stycket* ska annonsen kompletteras med ett förfrågningsunderlag. Termen förfrågningsunderlag har i lagen samma betydelse som i LOU, se 2 §. Förfrågningsunderlaget är ett underlag för anbud som den upphandlande myndigheten tillhandahåller tillsammans med bilagor och eventuellt kompletterande handlingar. Ett förfrågningsunderlag innehåller vanligtvis en beskrivning av den tjänst som ska tillhandahållas och de villkor som ska gälla samt hur uppdraget ska fullgöras under kontraktstiden. Vidare bör det finnas kontaktuppgifter, s.k. kravspecifikationer, uppgift om avtalstiden, regler för avtalets tecknande samt regler för uppföljning och kontroll. I förfrågningsunderlaget bör det också regleras hur rapportering av utförda tjänster ska gå till och vilka faktureringsvillkor som ska gälla, t.ex. i fråga om utbetalning av ersättning.

Paragrafen motsvarar i sak 3 kap. 1 och 2 §§ LOV. Den behandlas i avsnitt 8.2.

## 5 §

Grunderna för den ekonomiska ersättningen till en leverantör ska framgå av förfrågningsunderlaget.

Ersättningen till dem som tillhandahåller tjänster för elektronisk identifiering bygger inte på priskonkurrens mellan leverantörerna. Grunderna för den ekonomiska ersättning som leverantörerna ska få ska därför framgå av förfrågningsunderlaget.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 1 § LOV. Den behandlas i avsnitt 8.5.

## 6 §

Den upphandlande myndigheten får ställa särskilda villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras. Samtliga villkor ska anges i annonsen om valfrihetssystemet eller i förfrågningsunderlaget.

Paragrafen behandlar s.k. särskilda kontraktsvillkor. Med särskilda villkor enligt paragrafen avses villkor som inte är krav på leverantörerna, utan särskilda därutöver tillkommande villkor. Det är således inte fråga om tekniska specifikationer, urvalskriterier eller tilldelningskriterier. Villkoren måste ha samband med den tjänst som ska tillhandahållas. De måste också uppfylla de EU-rättsliga principerna om icke-diskriminering, likabehandling, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet. De kan därför endast avse den del av leverantörens verksamhet som är kopplad till utförandet av kontraktet. Exempel på särskilda villkor kan vara sociala hänsyn som krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionsnedsättning. Villkoren utgör förpliktelser som den som ansöker om att få delta måste acceptera. Den som inte vill acceptera villkoren kan inte godkännas för deltagande i valfrihetssystemet. Vid bedömningen av vilka villkor som kan ställas upp kan ledning hämtas från motsvarande reglering i LOV och LOU, se prop. 2008/09:29 s. 76 f och 141 och prop. 2006/07:128 s. 194 f och 352 f.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 2 § LOV. I sak motsvarande bestämmelser finns också i 6 kap. 13 § LOU. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.2.

## 7 §

I annonsen eller förfrågningsunderlaget ska det anges på vilket sätt ansökan ska lämnas in.

I förfrågningsunderlaget ska det anges inom vilken tid den upphandlande myndigheten kommer att besluta om godkännande.

Enligt *första stycket* ska det anges hur en ansökan ska lämnas in. Det finns möjlighet att välja kommunikationsmedel, t.ex. per post eller genom telefax eller något annat elektroniskt medel. Inget hindrar att flera kommunikationsmedel accepteras så länge dessa anges i annonsen eller förfrågningsunderlaget.

Bestämmelsen i *andra stycket* är en följd av att inlämnande av en ansökan får ses som avgivande av ett anbud. En leverantör är därmed bunden av sin ansökan och måste av rättssäkerhetsskäl få information om handläggningstiden. Om den som har inrättat valfrihetssystemet över-

skrider den angivna tiden är leverantören inte längre bunden av sin ansökan.

Paragrafen motsvarar i sak 4 kap. 3 och 4 §§ LOV. Delvis motsvarande bestämmelser finns också i 9 kap. 1 § LOU. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.2.

## **Ansökan**

### **8 §**

Leverantörer får lämna en ansökan var för sig eller tillsammans med andra leverantörer. Den upphandlande myndigheten får inte ställa upp villkor om att en grupp ska ha en bestämd juridisk form för att få lämna en ansökan. Den upphandlande myndigheten får dock begära att en grupp ska ha en viss juridisk form när den har blivit tilldelad ett kontrakt, om det behövs för att kontraktet ska kunna fullgöras på ett godtagbart sätt.

Det är tillåtet för flera leverantörer att lämna in en gemensam ansökan om de finner det lämpligt. En grupp av sökande som inte har en bestämd juridisk form när ansökan skickas in får inte uteslutas av denna anledning. Om det krävs för att kontraktet ska kunna fullgöras på ett godtagbart sätt får det dock krävas att gruppen ska ha en viss juridisk form när den har tilldelats kontrakt. En förutsättning för att sådana villkor ska kunna ställas upp är att de framgår av annonsen eller förfrågningsunderlaget.

Paragrafen motsvarar i sak 5 kap. 1 § LOV och 1 kap. 11 § LOU. Den behandlas i avsnitt 8.2.

### **9 §**

En sökande får vid behov åberopa andra företags ekonomiska, tekniska och yrkesmässiga kapacitet i ansökan. Sökanden ska genom att tillhandahålla ett åtagande från företagen i fråga eller på annat sätt kunna visa att den kommer att förfoga över nödvändiga resurser när kontraktet ska fullgöras.

En sökande behöver inte själv utföra alla led i tillhandahållandet av en eID-tjänst, utan får åberopa resurser hos andra företag. Det är t.ex. möjligt för en sökande att själv ha hand om identitetskontrollen vid användning av e-legitimationer, men låta någon annan sköta utfärdandet av själva e-legitimationerna. Genom samarbete med andra företag kan även mindre företag uppfylla de krav som den upphandlande myndigheten ställer på t.ex. ekonomisk kapacitet, informationssäkerhet, kompetens eller liknande.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 2 § LOV. I sak motsvarande bestämmelser finns också i 11 kap. 12 § LOU. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.2.

## **Uteslutning av sökande**

### **10 §**

Den upphandlande myndigheten får utesluta en sökande som

1. är i konkurs eller likvidation, är under tvångsförvaltning eller är föremål för ackord eller tills vidare har inställt sina betalningar eller är underkastad näringsförbud,

2. är föremål för ansökan om konkurs, tvångslikvidation, ackord eller annat liknande förfarande,

3. genom lagakraftvunnen dom är dömd för brott som avser yrkesutövningen,
  4. kan visas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen,
  5. inte har fullgjort sina åligganden avseende socialförsäkringsavgifter eller skatt i hemlandet eller en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller
  6. i något väsentligt hänseende har låtit bli att lämna upplysningar eller har lämnat felaktiga upplysningar som har begärts med stöd av denna paragraf.
- Om sökanden är en juridisk person, får sökanden uteslutas om en företrädare för den juridiska personen har dömts för sådant brott som avses i första stycket 3 eller har gjort sig skyldig till sådant fel som avses i första stycket 4.

I paragrafen anges när det är möjligt att utesluta en sökande från att delta i ett valfrihetssystem. Det finns inte någon skyldighet att utesluta sökanden i de uppräknade fallen. Särskilt när det gäller uteslutningsgrunderna i första stycket 3, 4 och 6 får det avgöras från fall till fall när ett fel är så allvarligt att det ska medföra uteslutning. Den praxis som har utbildats enligt LOV och LOU i dessa frågor bör vara vägledande även här.

Det är viktigt att E-legitimationsnämnden i sina beslut tydligt anger i vilka upphandlande myndigheters namn varje beslut fattas. Därmed kan den som vill ansöka om rättelse otvetydigt utläsa vem som ska anges som motpart i ansökan till förvaltningsrätten.

Paragrafen reglerar endast uteslutning av sökande innan godkännande har skett och kontrakt har tecknats. När kontrakt har tecknats styrs frågan om ingripande mot en leverantör av civilrättsliga regler.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 1 § första och andra styckena LOV. I sak motsvarande bestämmelser finns också i 10 kap. 2 § första och andra styckena LOU. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.2.

## 11 §

Sökanden får föreläggas att visa att det inte finns någon grund för att utesluta denne med stöd av första stycket 1, 2 eller 5.

Den upphandlande myndigheten ska som bevis för att det inte finns grund för att utesluta en sökande godta utdrag ur ett officiellt register eller annan likvärdig handling när det gäller ett förhållande som avses i 10 § första stycket 1 eller 2 och intyg från en behörig myndighet när det gäller ett förhållande som avses i 10 § första stycket 5.

Om, i fråga om en sökande som inte är medborgare i eller bosatt i Sverige, sådana handlingar eller intyg som avses i andra stycket inte utfärdas i sökandens hemland eller ursprungsland, eller inte omfattar samtliga de fall som avses i 10 § första stycket 1, 2 och 5, får de ersättas med en utsaga som har avgetts på heder och samvete eller av en liknande försäkran. En sådan sökande får också föreläggas att visa att det inte finns grund för att utesluta denne med stöd av 10 § första stycket 3.

Om en sökande är registrerad i en officiell förteckning över godkända tjänsteställningshållare i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, ska den upphandlande myndigheten utgå från att sökanden inte kan uteslutas som leverantör enligt 10 § första stycket 1–5.

I paragrafen regleras på vilket sätt information om grunder för eventuell uteslutning ska inhämtas.

Enligt *första stycket* får en sökande föreläggas att lämna uppgifter för att visa att det inte finns grund för uteslutning. Avsikten är att detta endast bör ske när det finns anledning att anta att det finns grund för att utesluta en sökande.

I *andra stycket* anges vilka handlingar som ska godtas som bevis för att det inte finns grund för att utesluta en sökande.

Till sådana bevis som enligt *tredje stycket* kan ersätta utdrag ur register och intyg hör försäkran under ed eller en högtidlig försäkran som avläggs

inför en behörig rättslig eller administrativ myndighet, notarius publicus eller motsvarande eller en godkänd yrkesorganisation i personens hemland eller ursprungsland.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 7 kap. 1 § tredje stycket och 2 § LOV. I huvudsak motsvarande bestämmelser finns också i 10 kap. 2 § tredje stycket och 3 § LOU. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.2.

## **Godkännande avsökande och ingående av kontrakt**

### **12 §**

Den upphandlande myndigheten ska godkänna samtliga sökande som uppfyller kraven i annonsen och förfrågningsunderlaget och som inte har uteslutits med stöd av 10 §.

I valfrihetssystem råder det inte någon konkurrenssituation mellan leverantörerna om att få teckna kontrakt med den upphandlande myndigheten. Lagen bygger i stället på att alla sökande som uppfyller lagens krav och de krav som framgår av förfrågningsunderlaget och annonsen, samt som inte har uteslutits med hänvisning till 10 §, ska godkännas. Antalet leverantörer kan alltså inte begränsas.

Det är viktigt att E-legitimationsnämnden i sina beslut tydligt anger i vilka upphandlande myndigheters namn varje beslut fattas. Därmed kan den som vill ansöka om rättelse otvetydigt utläsa vem som ska anges som motpart i ansökan till förvaltningsrätten.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 1 § LOV. Den behandlas i avsnitt 8.2.

### **13 §**

Den som har ansökt om godkännande ska få del av uppgifter som tillförs ärendet genom någon annan och få tillfälle att yttra sig över uppgifterna innan ärendet avgörs.

Ett slutligt beslut i ett ärende om godkännande enligt denna lag ska innehålla skälen för beslutet. Ett beslut om att inte godkänna en sökande ska även innehålla en upplysning om hur man ansöker om rättelse.

Sökanden ska snarast underrättas om beslutet. En underrättelse ska även lämnas när den upphandlande myndigheten beslutar att avbryta inrättandet av ett valfrihetssystem.

Paragrafen innehåller bestämmelser som kompletterar förvaltningslagens (1986:223) allmänna regler om handläggning av ärenden som inte avser myndighetsutövning mot någon enskild. Bestämmelserna i första och andra styckena och tredje stycket första meningen har motsvarigheter i sak i 16 § första meningen, 17 § första stycket första meningen, 20 § första stycket första meningen samt 21 § första stycket första meningen och andra stycket första meningen förvaltningslagen.

Bestämmelsen i första stycket saknar motsvarighet i LOV.

Bestämmelserna i andra och tredje styckena motsvarar i sak 8 kap. 2 § LOV.

Om en sökande som inte har godkänts senare uppfyller kraven finns det inget som hindrar denne från att lämna en ny ansökan. Om sökanden anser sig uppfylla kraven finns det enligt 16 § möjlighet att begära rättelse hos allmän förvaltningsdomstol. Den upphandlande myndigheten behöver i likhet med vad som gäller enligt LOV inte delge sökanden upplysningen om hur detta går till.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.3.

## 14 §

När den upphandlande myndigheten har lämnat sitt godkännande enligt 12 § ska myndigheten utan dröjsmål teckna kontrakt med leverantören.

I det kontrakt som tecknas ska de ekonomiska villkoren framgå liksom de övriga krav och villkor som ska vara uppfyllda för att få bedriva verksamheten. Det gäller även de särskilda villkor som har uppställts med stöd av 6 § och eventuella villkor enligt 8 §.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 3 § LOV. Den behandlas i avsnitt 8.2.

## Information

### 15 §

Den upphandlande myndigheten ska till enskilda lämna information om samtliga leverantörer som den upphandlande myndigheten har tecknat kontrakt med inom ramen för ett valfrihetssystem. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

Paragrafen innehåller krav som utvidgar den allmänna serviceskyldighet som gäller enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223). Informationen ska göra det möjligt att få en bild av vilka leverantörer som deltar i de valfrihetssystem som upphandlande myndigheter har inrättat och hur deras tjänster är utformade för att därigenom underlätta för enskilda att aktivt välja leverantör.

För att uppfylla paragrafens krav ska informationen finnas tillgänglig på ett lätt och enkelt sätt, t.ex. på den nationella webbplatsen, på den upphandlande myndighetens webbplats eller genom informationsfoldrar. Information ska lämnas både muntligen och skriftligen, på andra språk och på ett sätt som är anpassat till olika former av funktionsnedsättning. Informationen ska vara konkurrensneutral och inte till fördel för någon eller några leverantörer. Det ska framgå vilka tjänster som tillhandahålls och på en övergripande nivå beskrivas vilka tekniska skillnader som finns mellan olika leverantörers alternativ, t.ex. när det gäller tillgång till mobila lösningar.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 1 § LOV. Den behandlas i avsnitt 8.2.

## Rättsmedel

### 16 §

En leverantör som gör gällande att en upphandlande myndighet har brutit mot en bestämmelse i denna lag, får ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol.

Endast den sökande som inte har godkänts får ansöka om rättelse av beslut enligt 12 §.

En ansökan om rättelse ska ges in skriftligen.

I *första stycket* finns en bestämmelse som gör det möjligt för en leverantör som anser att bestämmelserna i lagen inte har följts att få frågan prövad av domstol.

De upphandlande myndigheter som inrättar valfrihetssystem kommer att ha uppdragit åt E-legitimationsnämnden att såsom ombud vidta

åtgärder enligt lagen i deras namn, se 1 § andra stycket 3. Det är därmed de upphandlande myndigheterna som i formellt hänseende är ansvariga för att bestämmelserna i lagen följs och som i formellt hänseende blir motparter i den mån en leverantör ansöker om rättelse. I 1 § andra stycket 3 anges vidare att det är en förutsättning för lagens tillämpning att E-legitimationsnämnden har fått ett uppdrag av den upphandlande myndigheten att i myndighetens namn föra talan i mål om rättelse. Den förvaltningsdomstol som ska pröva ett mål om rättelse kan därför vid den praktiska handläggningen normalt utgå från att det finns ett sådant uppdrag. I de fall förvaltningsrätten bifaller en ansökan om rättelse ska beslutet formellt sett rikta sig mot de enskilda upphandlande myndigheter som är motparter, även om det i praktiken är E-legitimationsnämnden som kan vidta nödvändiga åtgärder – i de upphandlande myndigheternas namn – för att rätta sig efter en sådan dom.

I *andra stycket* anges att det endast är sökanden som får begära rättelse när det gäller beslut att inte godkänna en sökande. Andra leverantörer som har godkänts är däremot inte behöriga att göra detta.

Av *tredje stycket* följer att en ansökan om rättelse ska ges in skriftligen. För att ansökan ska kunna prövas måste sökanden ange vilken ändring som begärs och på vilket sätt bestämmelserna i lagen inte har följts.

Paragrafen motsvarar i sak 10 kap. 1 § LOV. Den behandlas i avsnitt 10.1.

## 17 §

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon bestämmelse i denna lag och detta har medfört att en leverantör har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att den upphandlande myndigheten ska vidta rättelse.

I paragrafen anges förutsättningarna för att rättelse ska komma i fråga. En första förutsättning är att någon bestämmelse i lagen inte har följts. Rättelse kan komma i fråga t.ex. om intresserade leverantörer inte har underrättats genom förnyad annonsering efter det att valfrihetssystemet har ändrats på något sätt eller att förfrågningsunderlaget har ändrats. Rättelse kan också komma i fråga om annonsen har utformats på annat felaktigt sätt eller om det finns krav i förfrågningsunderlaget som strider mot de unionsrättsliga principerna i 3 § eller mot någon annan av bestämmelserna i lagen. Andra exempel är att det har angetts ett sista datum för inkommande av anbud eller att leverantörers möjligheter att lämna in en ansökan på annat sätt otillåtet har begränsats.

Om domstolen finner att det har förekommit fel ska den därefter bedöma om felet är sådant att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada. Med skada avses ekonomisk skada. Skaderekvisitet kan inte anses uppfyllt om en leverantör har godkänts och tecknat kontrakt. Om en myndighet under avtalstidens gång bryter mot sina avtalade förpliktelser kan leverantören i stället få sin sak prövad enligt civilrättsliga regler.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 2 § LOV. Den behandlas i avsnitt 10.1.



## 18 §

En ansökan om rättelse enligt 16 § ska göras hos den förvaltningsrätt i vars domkrets den myndighet som avses i 1 § andra stycket 2 har sin hemvist.

En ansökan enligt 16 § andra stycket ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från det att en upplysning har lämnats enligt 14 § andra stycket.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

I *första stycket* finns en forumbestämmelse för mål om rättelse.

Enligt *andra stycket* finns det en tidsfrist för ansökan om rättelse endast när det gäller beslut att inte godkänna en sökande. I övrigt gäller inga frister för att ansöka om rättelse. En underrättelse om ett beslut att en sökande inte har godkänts sänds på leverantörens risk. Någon delgivning behöver alltså inte ske för att fristen för att ansöka om rättelse ska börja löpa. Det finns inget som hindrar att en sökande som inte har godkänts, och som inte har ansökt om rättelse i tid, ansöker på nytt om godkännande.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 10 kap. 3 § LOV. Den behandlas i avsnitt 10.1 och 10.2.

## 19 §

En upphandlande myndighet som inte har följt bestämmelserna i denna lag ska ersätta sökanden för därigenom uppkommen skada.

Talan om skadestånd ska väckas vid allmän domstol.

En skadeståndstalan som grundar sig på ett beslut att inte godkänna en sökande ska väckas inom ett år från dagen för beslutet. Väcks inte talan i tid, är rätten till skadestånd förlorad.

Som framgår av 1 § andra stycket är det en förutsättning för lagens tillämpning att den upphandlande myndighet som vill inrätta ett valfrihetssystem har uppdragit åt den myndighet som regeringen bestämmer att administrera systemet i den upphandlande myndighetens namn. Regeringen avser att i förordning utse E-legitimationsnämnden att fullgöra denna uppgift. Det är således formellt den upphandlande myndigheten som har ansvaret för att bestämmelserna i lagen följs. I *första stycket* anges därför att det är den berörda upphandlande myndigheten som har det skadeståndsrättsliga ansvaret.

På samma sätt som vid samordnade upphandlingar enligt 2 kap. 9 a § 2 LOU kan det komma att vara flera upphandlande myndigheter som anses ha vidtagit den skadeståndsgrundande åtgärden. Enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer svarar de då solidariskt för skadeståndet. Den skadelidande kan då vända sig mot vem som helst av de ansvariga. Den som får stå för skadeståndet kan sedan ha regressrätt mot övriga ansvariga parter. Ett typexempel där skadestånd kan bli aktuellt är om en leverantör på felaktiga grunder inte godkänns. Det framgår då av beslutet att vägra godkännande vilka myndigheter som beslutet gäller.

Talerätt enligt paragrafen har alla som har ansökt om att bli godkända enligt lagen.

Regleringen innebär att ersättningsskyldighet kan uppkomma för ren förmögenhetsskada. Vid bedömningen av de skadeståndsrättsliga frågor som kan uppkomma gäller skadeståndslagen (1972:207) och allmänna skadeståndsrättsliga principer.

I likhet med vad som gäller enligt LOV kommer i regel det positiva kontraktstintresset, dvs. kompensation för den uteblivna handelsvinsten, att utgöra grunden för skadeståndsbedömningen (jfr prop. 2008/09:29 s. 147). Den som yrkar ersättning är bevisskyldig för skadan. Det kan emellertid vara svårt att beräkna vad den förlorade handelsvinsten kan komma att uppgå till, eftersom det i ett valfrihetssystem inte finns några volymgarantier. Domstolen får i ett sådant fall göra en skälighetsbedömning av den uppkomna skadan.

En skadeståndstalan ska enligt *andra stycket* väckas vid allmän domstol. En skadeståndstalan kan exempelvis, med stöd av 10 kap. 8 § rättegångsbalken, väckas vid en domstol där en skadegörande handling har företagits eller skada har uppkommit.

Fristen i *trede stycket* gäller endast för en talan som grundar sig på att en sökande inte har godkänts för att delta i systemet. I övrigt gäller allmänna preskriptionsrättsliga regler för när en talan får väckas.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 5 § LOV. I huvudsak motsvarande bestämmelser finns också i 16 kap. 20 § första stycket och 21 § LOU. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.

## 20 §

Bestämmelserna i 16–19 §§ om rättelse och skadestånd gäller inte i fråga om information enligt 15 §.

Bestämmelsen innebär att bristande information inte kan utgöra grund för rättelse eller skadestånd. Paragrafen motsvarar i huvudsak 10 kap. 6 § LOV.

## 21 §

Ett beslut som denna lag är tillämplig på får inte överklagas med stöd av 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Paragrafen motsvarar 10 kap. 4 § LOV och 16 kap. 19 § LOU.

## Tillsyn

### 22 §

Den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över att denna lag följs.

Tillsynsmyndigheten får inhämta sådana upplysningar som är nödvändiga för tillsynen från en upphandlande myndighet och från den myndighet som avses i 1 § andra stycket 2. Upplysningarna ska i första hand inhämtas genom ett skriftligt förfarande. Om det på grund av materialets omfång, brådska eller något annat förhållande är lämpligare, får upplysningarna i stället inhämtas genom besök hos den upphandlande myndigheten eller den myndighet som avses i 1 § andra stycket 2.

En upphandlande myndighet och den myndighet som avses i 1 § andra stycket 2 är skyldig att tillhandahålla de upplysningar som tillsynsmyndigheten begär för sin tillsyn.

Tillsynsmyndighetens befogenheter är i likhet med vad som gäller enligt LOV begränsade till att inhämta upplysningar.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 7–9 §§ LOV. Den behandlas i avsnitt 9.

## 15.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

### 18 §

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. vid åtgärd som avser endast måls beredande,
2. vid förhör med vitne eller sakkunnig som begärts av en annan förvaltningsrätt,
3. vid beslut som avser endast rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende och
4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsuttan rätt, är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid förvaltningsrätten eller vid en tingsrätt på samma ort som förvaltningsrätten. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om detta.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

1. mål av enkel beskaffenhet,
2. mål om bevissäkring och betalningssäkring enligt skatteförordningen (2011:1244), om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt skatteförordningen eller annan skatteförordning,
3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård i enskildhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet eller avskildhet enligt 34 § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt fängelselagen (2010:610) samt mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,
4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål rörande preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,
5. mål enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,
7. mål enligt lagen (2004:629) om träningskostnad
8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem och lagen (2013:000) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

Tillägget i fjärde stycket 8 innebär att förvaltningsrätten i mål enligt lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering ska vara domför med en lagfaren domare ensam. Detta överensstämmer med hanteringen av mål enligt LOV och LOU.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.3.

## 15.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

### 6 kap. 4 a §

*En nämnd i en kommun, i ett landsting eller i ett kommunalförbund får efter överenskommelse med den myndighet som avses i 1 § andra stycket 2 lagen (2013:000) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering uppdra åt myndigheten att besluta på nämndens vägnar i ärenden enligt den lagen.*

*Uppdrag enligt första stycket får inte lämnas i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900).*

Paragrafen är ny. Den gör det möjligt att externt överföra kommunal beslutanderätt vid inrättande av valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

Med stöd av *första stycket* får nämnder i kommuner, i landsting och i kommunalförbund delegera beslutanderätt. Anledningen till att kommunalförbund regleras särskilt är att bestämmelsen inte kan sägas röra en angelägenhet eller verksamhet som kommunen eller landstinget har hand om utan är av mer administrativ karaktär (jfr 3 kap. 22 § KL och prop. 1996/97:105 s. 100). Eftersom en gemensam nämnd är en nämnd i en av de samverkande kommunerna eller landstingen behöver det inte anges särskilt att bestämmelsen även är tillämplig i fråga om sådana. Delegation kan således ske från såväl egna som gemensamma nämnder.

Delegation förutsätter att nämnden har beslutat att tillämpa valfrihetssystem i enlighet med den nya lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Regeringen avser att i förordning utse E-legitimationsnämnden att vara den myndighet som avses i 1 § andra stycket 2 lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. En förutsättning för delegation är vidare att det finns en överenskommelse om detta mellan nämnden och E-legitimationsnämnden. Om dessa villkor är uppfyllda får uppdrag ges åt E-legitimationsnämnden att besluta på en nämnds vägnar i ärenden enligt lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

Ett uppdrag att besluta på en nämnds vägnar innebär i kommunalrättslig mening att nämndens beslutanderätt delegeras. Detta medför att sådana ställningstaganden som i kommunallagens (1991:900) mening utgör beslut kan delegeras till E-legitimationsnämnden. De beslut som förekommer är främst beslut om att godkänna eller utesluta en sökande som leverantör i valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Även andra avgöranden som är att anse som beslut i kommunallagens mening omfattas dock av bestämmelsen.

Delegation med stöd av denna bestämmelse kommer endast att kunna ske till E-legitimationsnämnden som sådan. Till skillnad från vad som gäller enligt 4 § kan alltså delegation inte ske till anställda.

Genom delegationen överförs inte rätten att vidta åtgärder som i kommunallagens mening är av rent förberedande eller rent verkställande karaktär. En sådan överföring kommer i stället att ske genom det bakom-

liggande uppdraget till E-legitimationsnämnden att administrera systemet i egenskap av ombud.

Enligt andra stycket får beslutanderätt inte delegeras i de fall som avses i 6 kap. 34 § KL, t.ex. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.

## **6 kap. 5 §**

Föreskrifterna i 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900) om uppdrag att besluta på nämndens vägnar tillämpas på ärenden enligt 4 § första stycket *och 4 a § första stycket*.

Paragrafen gör det möjligt för nämnder i kommuner, landsting och kommunalförbund att uppdra åt bl.a. anställda i den egna organisationen att på nämndens vägnar fatta beslut om delegation av beslutanderätt, s.k. vidaredelegation, till E-legitimationsnämnden. Ändringen innebär att uppdrag att fatta beslut om delegation på en nämnds vägnar enligt 4 a § första stycket kan lämnas av den kommunala nämnden åt utskott, åt ledamöter eller ersättare eller åt anställda hos kommunen eller landstinget. Ett sådant uppdrag kan också lämnas av en gemensam nämnd åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen. Eftersom bestämmelsen i denna paragraf möjliggör delegation i sådana ärenden som avses i 4 a § första stycket kan nämnder i kommunalförbund delegera till bl.a. utskott och anställda i den egna organisationen på samma sätt som nämnder i kommuner och landsting.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.

## **6 kap. 6 §**

Beslut som anställda i en inköpscentral fattar på en nämnds vägnar ska anmälas till den som har lämnat uppdraget. *Detsamma ska gälla beslut som den myndighet som har fått ett uppdrag enligt 4 a § fattar på en nämnds vägnar.*

Enligt den nya andra meningen ska E-legitimationsnämnden anmäla de beslut som har fattats med stöd av ett uppdrag att administrera valfrihets-system i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Bestämmelsen reglerar inte vidareanmälan av beslut för det fall uppdraget lämnats med stöd av vidaredelegation enligt 5 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.

## **6 kap. 7 §**

Föreskrifterna i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen (1991:900) om jäv tillämpas på anställda i inköpscentraler som fattar beslut på en nämnds vägnar. *Detsamma ska gälla den som hos den myndighet som har fått ett uppdrag enligt 4 a § fattar beslut på en nämnds vägnar.*

Enligt den nya andra meningen är jävsreglerna i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen tillämpliga på de ledamöter i E-legitimationsnämnden som fattar beslut på en nämnds vägnar.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.

## 15.4 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

### 19 kap. 3 §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende om förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Begreppet tjänst omfattar inte arbete som för en myndighets behov utförs av dess egen eller någon annan myndighets personal, om det inte är fråga om ett arbete som en myndighet i konkurrens med andra myndigheter eller enskilda erbjuder sig att utföra.

Om ett ärende enligt första stycket rör upphandling, får uppgift som rör anbud eller som rör motsvarande erbjudande inom en kommun, ett landsting eller en myndighet eller mellan statliga myndigheter inte i något fall lämnas till någon annan än den som har lämnat anbudet eller erbjudandet förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller beslut om leverantör och anbud fattats eller ärendet dessförinnan har slutförts. Under en elektronisk auktion får dock lämnas sådana uppgifter som avses i 5 a kap. 11 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, 5 a kap. 11 § lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster eller 6 kap. 11 § lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

Om ett ärende enligt första stycket rör försäljning av lös egendom för det allmänns räkning, får uppgift som rör anbud eller som rör motsvarande erbjudande inom en kommun, ett landsting eller en myndighet eller mellan statliga myndigheter inte i något fall lämnas till någon annan än den som har lämnat anbudet eller erbjudandet förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande en handling som anger villkoren i ett slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess att två år, eller hos statliga affärsverk, Försvarets materielverk och Försvarexportmyndigheten samt i kommunal affärsverksamhet fem år, har gått från det att avtalet slöts.

Ändringen i *andra stycket* innebär att undantaget från sekretess i styckets tredje mening utgår och i stället flyttas till den nya 3 a §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 12.

### *Undantag från sekretess*

#### *19 kap. 3 a §*

*Sekretessen enligt 3 § andra stycket gäller inte*

- 1. vid ett ansökningsförfarande enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem, eller*
- 2. vid ett ansökningsförfarande enligt lagen (2013:000) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.*

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen i *första punkten* motsvarar tidigare 3 § andra stycket tredje meningen. Ändringen är endast av redaktionellt slag.

Bestämmelsen i *andra punkten* är ny. Den innebär att en inkommen ansökan om att godkännas enligt lagen om valfrihetsystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering inte ska omfattas av sekretess enligt 3 § andra stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 12.

## Sammanfattning av betänkandet (SOU 2010:104)

Dagens lösning för e-legitimationer fungerar relativt väl och i en internationell jämförelse är det förhållandevis många medborgare i Sverige som kan utföra legitimering och underskrift i en elektronisk miljö. Myndigheter, landsting och kommuner har också, i samverkan med utfärdarna av e-legitimationer, infört dialoger och användargränssnitt för e-legitimering som fungerar och en samsyn har vuxit fram kring bl.a. rätts- och administrativa frågor.

Dagens system har dock brister. Det finns ingen sammanhållen och enhetlig infrastruktur för identifiering vilket försvårar och förmodligen hämmar utvecklingen av e-tjänster. En samordnad infrastruktur för användning av e-legitimationer underlättar och förenklar för den offentliga sektorn och bör främja en utveckling av e-tjänster. Dagens modell är ett system som inte öppnar upp för möjliga nya aktörer att komma in på marknaden och därigenom bidra till en mångfald. Vidare bygger dagens modell för e-legitimationer på en upphandling som går ut per halvårsskiftet 2012 och som inte kan förlängas.

Den i utredningen föreslagna modellen för Svensk e-legitimation med en federation skapar en sådan sammanhållen och förenklad infrastruktur och bidrar till en fortsatt utveckling av e-legitimationer i Sverige på ett antal områden. Inom infrastrukturen för Svensk e-legitimation ska alla e-legitimationer som uppfyller uppställda krav kunna användas av medborgare och anställda i organisationer för åtkomst till förvaltningens e-tjänster. Utredningen beskriver i rapporten hur en sådan infrastruktur kan skapas och regleras. Syftet med infrastrukturen är inte att förhindra några idag existerande identitetslösningar utan att skapa förutsättningar, regelverk, m.m. för användning av existerande och tillkommande lösningar för identifiering. Vidare föreslås tjänster för signering utanför området för den aktuella identitetslösningen. Detta möjliggörs genom ett enhetligt gränssnitt mot infrastrukturen för Svensk e-legitimation.

Regeringen har beslutat om inrättande av en E-legitimationsnämnd från årsskiftet. Den övergripande målsättningen med bildandet av en E-legitimationsnämnd är att skapa förutsättningar för en väl fungerande Svensk e-legitimation som kan skapa stark tillit till verksamheten såväl i Sverige som internationellt. Svensk e-legitimation ska möjliggöra för såväl användare som offentlig sektor att på ett effektivt sätt etablera och nyttja e-tjänster vilka kräver e-legitimationer och eller signering.

I förverkligandet av målbilden ingår att skapa en affärsmodell för Svensk e-legitimation som bygger på ett antal aktörer i samverkan – E-legitimationsnämnden, användare i form av privatpersoner och anställda i organisationer, identitetsutfärdare, e-tjänsteleverantörer samt attributsutfärdare.

Förvaltningens e-tjänsteleverantörer kommer i infrastrukturen att på ett förenklat sätt få tillgång till e-legitimationstjänster genom – E-legitimationsnämnden – vilket bland annat kommer att underlätta integration och hantering av tjänster.



Genom utredningens förslag skapas en infrastruktur för den offentliga sektorn. En viktig uppgift för E-legitimationsnämnden blir att verka för att en motsvarande och samverkande infrastruktur etableras även för den privata sektorn. Det är först då en sådan samverkande infrastruktur etablerats som Svensk E-legitimation kan användas för både offentliga och privata e-tjänster.

Attributsutfärdarna kommer som medlemmar i modellen spela en viktig roll som källa till kompletterande information.

Enligt förslaget ska infrastrukturen byggas med hjälp av flera samverkande regelverk, delvis inrättade genom författning, delvis skapade genom civilrättsliga avtal efter upphandling.

Med anledning av den bedömning som gjordes i Instruktion för E-legitimationsnämnden – delredovisning I (Fi 2010:05), att de av regeringen uppställda målen inte kan realiseras genom de upphandlingsförfaranden som anges i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, föreslås i utredningen att det inrättas en ny lag enligt vilken E-legitimationsnämnden får inrätta valfrihetssystem för Svensk e-legitimation. E-legitimationsnämnden ska fastställa reglerna för infrastrukturen men det är olika aktörer på marknaden som ska ta fram och erbjuda identifieringstjänster och andra tjänster, t ex E-legitimationer. Det kan antas att det inom ramen för Svensk e-legitimation kommer att erbjudas olika alternativ av e-legitimationer och det är väsentligt att användarna får en valmöjlighet mellan olika alternativ. Utredningen föreslår därför att det inrättas ett valfrihetssystem baserat på reglerna i lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Utredningen gör bedömningen att inrättandet av valfrihetssystemet ska anses vara en tilldelning av avtal genom tjänstekoncession.

I utredningen redovisas även ett förslag till regelverk för den föreslagna infrastrukturen. Regelverket avses styra parternas civilrättsliga mellanhavanden genom att föras in i de avtal som E-legitimationsnämnden ingår med dem som ansluts till infrastrukturen för Svensk e-legitimation. Regelverket specificerar villkoren för de olika tjänster som kommer att tillhandahållas.

Utredningen föreslår att en förordning om infrastrukturen för Svensk e-legitimation skapas. Förordningen syftar till att etablera infrastrukturen för svensk e-legitimation inom den offentliga förvaltningen och att samordna och förenkla e-tjänsteleverantörernas användning av funktioner för elektronisk legitimering och elektronisk underskrift. Förordningen ska bland annat definiera de centrala begrepp som används inom infrastrukturen.

En infrastruktur för identifiering bör ta sin utgångspunkt i ett tillitsramverk byggt på internationell standard och medge den flexibilitet som den föreslagna infrastrukturen för Svensk e-legitimation och internationell samverkan kräver. E-legitimationsnämnden bör vidare verka för att standardiseringsarbetet inom ISO/IEC leder till resultat som är förenliga med behoven inom den föreslagna infrastrukturen för identifiering. Om dessa resultat nås bör Sverige följa denna internationella standard. Vid en tillämpning av dessa internationella normer har det, såvitt hittills framkommit, visat sig ändamålsenligt att för Svensk e-legitimation kräva en tillitsnivå som motsvarar nivå 3 (AL3) eller högre,

vilket också är den nivå som ligger närmast de av ramavtalsleverantörerna idag utgivna e-legitimationerna.

Som ett led i att skapa en långsiktig, hållbar och teknikneutral grund för identifiering har utredningen valt att inte reglera hur bärare skall utformas eller på annat sätt peka på någon särskild teknik för själva e-legitimationshandlingen, utan tar fasta på att säkerställa att identifieringen sker på ett betryggande sätt. Abstraktionslagret med identitetsintyg gör det möjligt för e-legitimationsutfärdare att helt fritt utforma och utveckla lösningarna så länge de uppfyller säkerhetskraven i tillitsramverket.

E-legitimationsnämnden ska genom sin verksamhet skapa och utveckla modellen för Svensk e-legitimation baserat på följande utgångspunkter:

- att en affärs- och prismodell skapas som är enkel, transparent och långsiktig. Den ska leda till mer förutsägbara och om möjligt lägre kostnader än i dagens ramavtalsmodell.

- att det ska vara enkelt för statlig myndighet, landsting eller kommun att få tillgång till tjänster för elektronisk identifiering och signering. En statlig myndighet, landsting eller kommun ska genom en part – E-legitimationsnämnden – få tillgång till alla tjänster som omfattas av modellen.

- att en statlig myndighet, landsting eller kommun i så liten utsträckning som möjligt själv ska behöva ha kompetens och funktioner för att kunna använda tjänster för elektronisk identifiering och signering i verksamheten.

- att modellen bör, om det med hänsyn till övriga förutsättningar är möjligt, stödja teknikneutralitet samt bygga på lösningar som utvecklas av marknaden. Befintliga e-legitimationer bör, eventuellt med viss anpassning för att klara vald tillitsnivå, fungera i den nya modellen.

- att alla aktörer på marknaden som uppfyller relevanta krav ska kunna bli leverantörer i den nya modellen.

Inom Svensk e-legitimation finns ett antal grundläggande tjänster, där vissa handlas upp och tillhandahålls via E-legitimationsnämnden och andra tillhandahålls från godkända medlemmar i modellen. Dessa tjänster kan indelas i följande grupper: registertjänster, e-legitimationer, anvisningstjänst, attributsintygstjänst och signeringstjänst. Det är fortfarande under utredning hur vissa av dessa tjänster ska utformas, val av teknisk lösning samt ifall de ingår i prismodellen som en bastjänst eller ifall en extra avgift kommer att utgå.

Verksamhetsplanen för E-legitimationsnämnden omfattar perioden 2011 till 2013 vilket motsvarar den period då nämndens verksamhet samt infrastrukturen för Svensk e-legitimation ska byggas upp. Målsättningen är att under våren 2012, och senast per utgången av juni 2012 ha infrastrukturen för Svensk e-legitimation i drift. För att nå dit innefattar genomförandeplanen en lång rad aktiviteter där några av de mer väsentliga är författningsförändringar, inrättande av ett valfrihetssystem, framtagande av avtal, utveckling av teknisk infrastruktur och tjänster, uppdatering av avtal, utveckling av teknisk infrastruktur och tjänster, inrättande av affärsmodellen, inrättande av ett säkerhets- och tillitsramverk, genomförande av säkerhets- och andra kontroller samt detaljering av övergångsplan. Övergångsplanen är kritisk för att få en smidig övergång från nuvarande modell till den framtida modellen.

En annan viktig del i nämndens arbete är att genomföra ett stort antal samverkans- och förankringsaktiviteter med såväl offentliga som privata e-tjänsteleverantörer, identitetsutfärdare, attributsutfärdare samt andra viktiga intressenter för att på bästa sätt vidareutveckla och bygga önskad modell för e-legitimationer i Sverige.

Affärsmodellen för Svensk e-legitimation syftar till att skapa en modell som fungerar effektivt med nytta och incitament för aktörerna. Det är vidare viktigt att modellen är utvecklingsbar och kan anpassas efter nya förutsättningar.

Den prismodell som tagits fram som en del av affärsmodellen har utgått ifrån att den totala ersättningen till identitetsutfärdarna bör motsvara nuvarande marknadsstorlek i initialskedet. Tillväxten i marknaden förväntas ske genom att ytterligare myndigheter, landsting och kommuner ansluter sig till systemet. E-tjänsteleverantörernas avgifter ska vara förutsebara, överskådliga och därmed enkla att budgetera. De kostnader som nämnden har som är direkt relaterade till drift av Svensk e-legitimation bör på sikt finansieras via avgifter. Den viktigaste källan till finansiering i modellen utgörs av fasta årsavgifter som betalas av e-tjänsteleverantörerna till E-legitimationsnämnden. Huvuddelen av dessa avgifter betalas därefter ut till identitetsutfärdarna utifrån prestation mätt som respektive aktörs marknadsandel i modellen, beräknat som antal utfärdade identitetsintyg per unik användare och tidsenhet, jämfört med totala antalet utfärdare intyg. Därtill kommer såväl identitetsutfärdare som attributsutfärdare att betala en årlig avgift för att täcka administrativa kostnader och tillsyn. Identitetsutfärdarna fastställer själva inom ramen för regelverket villkoren för utfärdandet av e-legitimationer och dessa villkor kan innefatta en anskaffningsavgift för användaren.

Svensk e-legitimation ska kunna utfärdas såväl till en medborgare – s.k. privat e-legitimation – som till anställda eller uppdragstagare – s.k. e-tjänstelegitimation. Medan användaren själv får anskaffa privat e-legitimation är det arbets- eller uppdragsgivaren som ansöker om och tilldelar den anställda en e-tjänstelegitimation. E-tjänstelegitimationerna ligger inom regelverket men utanför valfrihetssystemet och är inte ersättningsgrundande i affärsmodellen.

E-legitimationsnämnden föreslås i utredningen initialt bemannas med fyra årsarbetskrafter. Under de första åren då Svensk e-legitimation ska etableras och infrastrukturen utvecklas kommer visst projektarbete krävas, vilket bör kunna hanteras med hjälp av externa resurser. Drift och förvaltning av infrastrukturen för Svensk e-legitimation föreslås upphandlas på marknaden.

E-legitimationsnämnden kommer under en inledande uppbyggnadsperiod behöva anslagsstöd för att finansiera verksamheten. Hur lång denna period blir är beroende av i vilken takt nuvarande e-tjänsteleverantörer väljer att anslutas till Svensk e-legitimation. Vid 100% anslutning av nuvarande aktörer i samband med lanseringen 2011 beräknas täckning för nämndens kostnader direkt relaterade till drift av Svensk e-legitimation kunna uppnås 2014. Även om detta scenario ej kan uppnås bör det på sikt när verksamheten nått ett normaltillstånd vara möjligt att finansiera den operativa delen av verksamheten via avgifter. Visst utvecklingsarbete, omvärldsbevakning, internationella relationer och liknande bedöms även fortsatt behöva finansieras via anslag.

## Bilaga 1

Som framgår av betänkandet har utredningen valt att ta ställning till flera svåra frågor och med relativt hög detaljeringsgrad för att tydliggöra områdets komplexitet och bredd och för att få igång en aktiv dialog kring frågeställningarna.

Nämnden tar nu vid där utredningen slutar. Det ligger i sakens natur att fortsatt dialog och djupare analys kommer att kunna resultera i modifieringar av olika slag.

## Förslag till lag om valfrihet för Svensk e-legitimation

Härigenom föreskrivs följande.

**1 §** E-legitimationsnämnden får besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för tjänster som upphandlas för elektronisk identifiering.

Med valfrihetssystem menas ett förfarande där användaren har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som E-legitimationsnämnden godkänt och tecknat kontrakt med.

**2 §** När E-legitimationsnämnden tillhandahåller valfrihetssystem enligt denna lag ska myndigheten tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem. I stället för det som sägs i 2 kap. 3 § första meningen, 6 och 7 §§ lagen om valfrihetssystem ska med

1. leverantör menas den som på marknaden tillhandahåller tjänster som nämns i 1 §,

2. tjänst menas sådan tjänst som nämns i 1 §, och

3. upphandlande myndighet menas E-legitimationsnämnden.

E-legitimationsnämnden ska dock inte tillämpa 9 kap. 2 § lagen om valfrihetssystem när nämnden tillhandahåller valfrihetssystem enligt denna lag.

**3 §** En kommun eller ett landsting får uppdra åt E-legitimationsnämnden att på kommunens eller landstingets vägnar besluta om godkännande av sökande och ingående av kontrakt enligt denna lag eller på annat sätt genomföra och avsluta ett inrättande eller en förändring av ett valfrihetssystem enligt denna lag.

---

Denna lag träder i kraft den [ ] 2011.

## Förteckning över remissinstanserna

Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Bolagsverket, Boverket, Centrala studiestödsnämnden, Chalmers tekniska högskola AB, Datainspektionen, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försäkringskassan, Högskoleverket, Jordbruksverket, Kammarkollegiet, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kungliga biblioteket, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Läkemedelverket, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Migrationsverket, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Mälardalens högskola, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Riksarkivet, Riksgäldskontoret, Rikspolisstyrelsen, Riksrevisionen, Skatteverket, Sveriges Meteorologiska och hydrologiska institut, Socialstyrelsen, Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Stockholms universitet, Säkerhetspolisen, Tillväxtverket, Totalförsvarets pliktverk, Transportstyrelsen, Tullverket, Verket för högskoleservice, Verket för innovationssystem, Åklagarmyndigheten, Botkyrka kommun, Falkenbergs kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Haparanda kommun, Hörby kommun, Jönköpings kommun, Kalix kommun, Linköpings kommun, Malmö kommun, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Sandvikens kommun, Stockholms kommun, Sundbybergs kommun, Sundsvalls kommun, Svedala kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Valdemarsviks kommun, Vindeln kommun, Värmdö kommun, Västerås kommun, Älmhults kommun, Örebro kommun, Hallands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Östergötlands läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Almega, Apotekens Service AB, Danske Bank, Dataföreningen i Sverige, Ekelöv InfoSecurity AB, Finansiell ID-teknik AB, Företagarförbundet, Företagarna, Svenska Handelsbanken AB, Hjälpmedelsinstitutet, IT & Telekomföretagen, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, Lantbrukarnas Riksförbund, Swedish Medtech, Nordea AB, ISOC-SE, Näringslivets regelnämnd, Nätverket för elektroniska affärer, SE-Banken, Secmaker AB, SignGuard Europe AB, SIS, Stiftelsen för Internetinfrastruktur, Stockholms handelskammare, Swedbank AB, Swedish Network Users' Society, Svenska Bankföreningen, Svenskt Näringsliv, TeliaSonera AB, Rekryteringsmyndigheten, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Cybercom, Kommunförbundet Skåne, Konsumentverket, Logica Sverige AB, Region Halland, Svensk förening för medicinsk informatik, Föreningen fri kultur & programvara och Riksorganisationen för vård och social omsorg utan vinstsyfte.

## Deltagare vid remissmöte den 29 mars 2011

Bilaga 4

Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Bolagsverket, Centrala studie-  
stödsnämnden, Certezza AB, Cisco Systems AB, Contexa Consulting  
AB, Cybercom, Dataföreningen i Sverige, Domstolsverket, E-  
legitimationsnämnden, Finansiell ID-teknik AB, Företagarförbundet,  
Försvarets Materielverk, Försäkringskassan, Göteborgs kommun,  
Hjälpmiddelsinstitutet, ISOC-SE, Kungliga Ingenjörsvetenskaps-  
akademien, Kammarkollegiet, Kirei, Konkurrensverket, Kronofogde-  
myndigheten, Lantbrukarnas Riksförbund, Lantmäteriet, Läkemedels-  
verket, Migrationsverket, Nordea AB, Näringslivets regelnämnd,  
Nätverket för elektroniska affärer, Pensionsmyndigheten, Post- och  
telestyrelsen, Region Halland, Secmaker AB, Setterwalls advokatbyrå,  
Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens skolverk, Statistiska centralbyrån,  
Stiftelsen för Internetinfrastruktur, Sundbybergs kommun, Svenska  
Bankföreningen, Svenska Handelsbanken AB, Sveriges Kommuner och  
Landsting, Swedbank AB, TeliaSonera AB, Tillväxtverket, Uppsala  
kommun, Västerås kommun.

## Promemorians lagförslag

### Förslag till lag om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering

Härigenom föreskrivs följande.

#### **Inledande bestämmelser**

**1 §** Denna lag gäller när en statlig myndighet, en kommun eller ett landsting har beslutat att tillämpa valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering av enskilda i myndighetens, kommunens eller landstingets elektroniska tjänster, samt har uppdragit åt E-legitimationsnämnden att i myndighetens, kommunens eller landstingets namn administrera systemet enligt 2–13 §§ och föra myndighetens, kommunens eller landstingets talan i samband med mål om rättelse enligt 15–17 §§.

Med valfrihetssystem enligt denna lag avses ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som en statlig myndighet, en kommun eller ett landsting har tecknat kontrakt med.

**2 §** Leverantörer ska behandlas på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. När valfrihetssystem tillämpas ska principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

#### **Annonsering**

**3 §** Det ska på en nationell webbplats som har upprättats för ändamålet annonseras vilka tjänster för elektronisk identifiering som efterfrågas. Ansökningar ska löpande begäras in genom sådan annonsering.

Ett förfrågningsunderlag ska finnas tillgängligt på webbplatsen tillsammans med annonsen. Förfrågningsunderlaget ska innehålla det underlag som behövs för en ansökan om godkännande.

#### **Förfrågningsunderlag**

**4 §** Grunderna för den ekonomiska ersättningen till en leverantör ska framgå av förfrågningsunderlaget.

**5 §** Ett kontrakt får förenas med särskilda villkor för hur det ska fullgöras. Samtliga sådana villkor ska anges i annonsen eller förfrågningsunderlaget.

**6 §** I annonsen eller förfrågningsunderlaget ska det anges på vilket sätt ansökan ska lämnas in.

I förfrågningsunderlaget ska det anges inom vilken tid beslut om godkännande kommer att fattas.



**7 §** Leverantörer får lämna en ansökan var för sig eller tillsammans med andra leverantörer. Ett kontrakt får förenas med villkor om att den som har blivit tilldelad kontraktet ska bedriva verksamheten i en viss juridisk form, om det behövs för att kontraktet ska kunna fullgöras på ett godtagbart sätt.

**8 §** En sökande får vid behov åberopa andra företags ekonomiska, tekniska och yrkesmässiga kapacitet i ansökan. Sökanden ska genom att tillhandahålla ett åtagande från företagen i fråga eller på annat sätt kunna visa att den kommer att förfoga över nödvändiga resurser när kontraktet ska fullgöras.

### **Uteslutning av sökande**

**9 §** En sökande får uteslutas om sökanden

1. är i konkurs eller likvidation, under tvångsförvaltning eller föremål för ackord eller tills vidare har inställt sina betalningar eller är underkastad näringsförbud,

2. är föremål för ansökan om konkurs, tvångslikvidation, ackord eller annat liknande förfarande,

3. genom lagakraftvunnen dom är dömd för brott som avser yrkesutövningen,

4. kan visas ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen,

5. inte har fullgjort sina åligganden avseende socialförsäkringsavgifter eller skatt i hemlandet eller en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller

6. i något väsentligt hänseende inte har lämnat upplysningar eller har lämnat felaktiga upplysningar som har begärts.

En sökande får föreläggas att visa att det inte finns någon grund för att utesluta denne med stöd av första stycket 1, 2, 3 eller 5.

**10 §** Ett utdrag ur ett officiellt register eller annan likvärdig handling ska godtas som bevis för att det inte finns grund för att utesluta en sökande när det gäller ett förhållande som avses i 9 § första stycket 1 eller 2.

Om sådana handlingar eller intyg som avses i första stycket inte utfärdas i sökandens hemland eller ursprungsland eller inte omfattar samtliga de fall som avses i 9 § första stycket 1 och 2 får de ersättas med en utsaga som har avgetts på heder och samvete eller av en liknande försäkran.

Om en sökande är registrerad i en officiell förteckning över godkända tjänsteställhandahållare i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, ska det antas att sökanden inte kan uteslutas som leverantör enligt 9 § första stycket 1 eller 2.

### **Godkännande av sökande och ingående av kontrakt**

**11 §** Samtliga sökande som uppfyller kraven i annonsen och förfrågningsunderlaget och som inte har uteslutits med stöd av 9 § ska godkännas för deltagande i valfrihetssystemet.

**12 §** När ett beslut om godkännande har lämnats ska kontrakt tecknas med leverantören utan dröjsmål.

**13 §** Den som har ansökt om godkännande ska få del av uppgifter som tillförs ärendet genom någon annan och få tillfälle att yttra sig över uppgifterna innan ärendet avgörs.

Ett slutligt beslut i ett ärende om godkännande enligt denna lag ska innehålla skälen för beslutet. Ett beslut om att inte godkänna en sökande ska även innehålla en upplysning om hur man ansöker om rättelse.

Sökanden ska snarast underrättas om beslutet.

### **Information**

**14 §** E-legitimationsnämnden ska till enskilda lämna information om samtliga leverantörer som en statlig myndighet, en kommun eller ett landsting har tecknat kontrakt med inom ramen för valfrihetssystemet. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

### **Rättsmedel**

**15 §** En leverantör som gör gällande att en statlig myndighet, en kommun eller ett landsting har brutit mot en bestämmelse i denna lag, får ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol.

Endast den sökande som inte har godkänts får ansöka om rättelse av beslut enligt 11 §.

En ansökan om rättelse ska ges in skriftligen.

**16 §** Om en statlig myndighet, en kommun eller ett landsting har brutit mot någon bestämmelse i denna lag och detta har medfört att en leverantör har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att myndigheten, kommunen eller landstinget ska vidta rättelse.

**17 §** En ansökan om rättelse enligt 15 § ska göras hos den förvaltningsrätt i vars domkrets E-legitimationsnämnden har sitt hemvist.

En ansökan enligt 15 § andra stycket ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från det att en upplysning har lämnats enligt 12 §.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

**18 §** En statlig myndighet, en kommun eller ett landsting som inte har följt denna lag ska ersätta sökanden för därigenom uppkommen skada. En skadeståndstalan som grundar sig på ett beslut enligt 11 § ska väckas inom ett år från det att sökanden inte har godkänts. Talan om skadestånd ska väckas vid allmän domstol. Väcks inte talan i tid, är rätten till skadestånd förlorad.

**19 §** Bestämmelserna i 15–18 §§ om rättelse och skadestånd gäller inte i fråga om information enligt 14 §.

**20 §** Ett beslut som denna lag är tillämplig på får inte överklagas med stöd av 10 kap. kommunallagen (1991:900). Bilaga 5

### **Tillsyn**

**21 §** Den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över att lagen följs.

Tillsynsmyndigheten får inhämta sådana upplysningar som är nödvändiga för tillsynen från de statliga myndigheter, kommuner eller landsting som har inrättat valfrihetssystem och från E-legitimationsnämnden. Upplysningarna ska i första hand inhämtas genom ett skriftligt förfarande. Om det på grund av materialets omfång, brådska eller något annat förhållande är lämpligare, får upplysningarna i stället inhämtas genom besök hos myndigheten, kommunen eller landstinget.

De statliga myndigheter, kommuner eller landsting som har inrättat valfrihetssystem och E-legitimationsnämnden är skyldiga att tillhandahålla de upplysningar som tillsynsmyndigheten begär för sin tillsyn.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

## Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar<sup>1</sup> ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 18 §<sup>2</sup>

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. vid åtgärd som avser endast måls beredande,
2. vid förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av en annan förvaltningsrätt,
3. vid beslut som avser endast rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende och
4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsuttent rätt, är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid förvaltningsrätten eller vid en tingsrätt på samma ort som förvaltningsrätten. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om detta.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

1. mål av enkel beskaffenhet,
2. mål om bevissäkring och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt skatteförfarandelagen eller annan skatteförfattning,
3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård i enskildhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet eller avskildhet enligt 34 § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt fängelselagen (2010:610) samt mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1981:1323.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2011:1303.

4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål rörande preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,

5. mål enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,

6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,

7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt och

8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem *och lagen (2013:000) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

## Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

*dels* att 6 kap. 5–7 §§ ska ha följande lydelse.

*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 6 kap. 4 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **6 kap.**

#### *4 a §*

*En nämnd i en kommun, i ett landsting eller i ett kommunalförbund får efter överenskommelse med E-legitimationsnämnden uppdraga åt den att besluta på nämndens vägnar i ärenden enligt lagen (2013:000) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.*

*Uppdrag enligt första stycket får inte lämnas i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900).*

#### *5 §<sup>1</sup>*

Föreskrifterna i 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900) om uppdrag att besluta på nämndens vägnar tillämpas på ärenden enligt 4 § första stycket.

*Föreskrifterna i 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900) om uppdrag att besluta på nämndens vägnar tillämpas på ärenden enligt 4 § första stycket och 4 a § första stycket.*

#### *6 §<sup>2</sup>*

Beslut som anställda i en inköpscentral fattar på en nämnds vägnar ska anmälas till den som har lämnat uppdraget.

*Beslut som anställda i en inköpscentral eller som E-legitimationsnämnden fattar på en nämnds vägnar ska anmälas till den som har lämnat uppdraget.*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2012:389.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2012:389.

7 §<sup>3</sup>

Föreskrifterna i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen (1991:900) om jäv tillämpas på anställda i inköpscentraler *som fattar beslut* på en nämnds vägnar.

Föreskrifterna i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen (1991:900) om jäv tillämpas på anställda i inköpscentraler *och på ledamöterna i E-legitimationsnämnden när beslut fattas* på en nämnds vägnar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2012:389.

## Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 19 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **19 kap.**

#### **3 §<sup>1</sup>**

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende om förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nytthet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Begreppet tjänst omfattar inte arbete som för en myndighets behov utförs av dess egen eller någon annan myndighets personal, om det inte är fråga om ett arbete som en myndighet i konkurrens med andra myndigheter eller enskilda erbjuder sig att utföra.

Om ett ärende enligt första stycket rör upphandling, får uppgift som rör anbud eller som rör motsvarande erbjudande inom en kommun, ett landsting eller en myndighet eller mellan statliga myndigheter inte i något fall lämnas till någon annan än den som har lämnat anbudet eller erbjudandet förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller beslut om leverantör och anbud fattats eller ärendet dessförinnan har slutförts. Under en elektronisk auktion får dock lämnas sådana uppgifter som avses i 5 a kap. 11 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, 5 a kap. 11 § lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster eller 6 kap. 11 § lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Sekretessen enligt detta stycke gäller inte vid ett ansökningsförfarande enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

Om ett ärende enligt första stycket rör upphandling, får uppgift som rör anbud eller som rör motsvarande erbjudande inom en kommun, ett landsting eller en myndighet eller mellan statliga myndigheter inte i något fall lämnas till någon annan än den som har lämnat anbudet eller erbjudandet förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller beslut om leverantör och anbud fattats eller ärendet dessförinnan har slutförts. Under en elektronisk auktion får dock lämnas sådana uppgifter som avses i 5 a kap. 11 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, 5 a kap. 11 § lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster eller 6 kap. 11 § lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Sekretessen enligt detta stycke gäller inte vid ett ansökningsförfarande enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem *eller lagen (2013:000) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2011:1574.



Om ett ärende enligt första stycket rör försäljning av lös egendom för det allmännas räkning, får uppgift som rör anbud eller som rör motsvarande erbjudande inom en kommun, ett landsting eller en myndighet eller mellan statliga myndigheter inte i något fall lämnas till någon annan än den som har lämnat anbudet eller erbjudandet förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande en handling som anger villkoren i ett slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess att två år, eller hos statliga affärsverk, Försvarets materielverk och Försvarexportmyndigheten samt i kommunal affärsverksamhet fem år, har gått från det att avtalet slöts.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

## Förteckning över remissinstanserna

Riksrevisionen, Göta hovrätt, Helsingborgs tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Datainspektionen, Domstolsverket, E-delegationen, Ekonomistyrningsverket, E-legitimationsnämnden, Exportkreditnämnden, Finansinspektionen, Försvarets materielverk, Försäkringskassan, Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Läkemedelsverket, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Migrationsverket, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Pensionsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Regelrådet, Riksarkivet, Riksgäldskontoret, Sjöfartsverket, Skatteverket, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens tjänstepensionsverk, Stockholms universitet, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Arvidsjaurs kommun, Borås kommun, Botkyrka kommun, Falkenbergs kommun, Falu kommun, Gnosjö kommun, Gotlands kommun, Hultsfreds kommun, Höganäs kommun, Jönköpings kommun, Karlshamns kommun, Karlstads kommun, Kiruna kommun, Kramfors kommun, Linköpings kommun, Malmö kommun, Motala kommun, Norrköpings kommun, Ockelbo kommun, Skellefteå kommun, Smedjebackens kommun, Stockholms kommun, Trosa kommun, Uddevalla kommun, Uppsala kommun, Ystads kommun, Åre kommun, Älmhults kommun, Örebro kommun, Östhammars kommun, Jämtlands läns landsting, Norrbottens läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Östergötlands läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Apotekens Service AB, Finansiell ID teknik, Svenska Handelsbanken AB, IT & Telekomföretagen, Lantbrukarnas Riksförbund, Nordea AB, SignGuard Europe AB, Stiftelsen för Internetinfrastruktur, Stockholms handelskammare, Sveriges advokatsamfund, Svenska Bankföreningen, Swedbank AB, TeliaSonera AB

Remissvar har härutöver inkommit från TS Solutions AB.