

Promemoria

2012-11-15

Myndigheters tillgång till tjänster för elektronisk identifiering

Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria, som har utarbetats inom Näringsdepartementet, lämnas förslag som underlättar för statliga myndigheter, kommuner och landsting att få tillgång till tjänster för elektronisk identifiering och signering (e-legitimationer) i deras elektroniska tjänster. En enhetlig infrastruktur för elektronisk identifiering och signering i form av en s.k. identitetsfederation bör införas och administreras av E-legitimationsnämnden. I identitetsfederationen ingår E-legitimationsnämnden samt de statliga myndigheter, kommuner, landsting och leverantörer som har anslutit sig.

Statliga myndigheter, kommuner och landsting som har behov av att på ett säkert sätt kunna identifiera dem som använder deras elektroniska tjänster ska kunna anskaffa tjänster för elektronisk identifiering genom att inrätta valfrihetssystem och ge E-legitimationsnämnden i uppdrag att i myndighetens, kommunens eller landstingets namn administrera systemet. För att reglera anskaffningen av tjänsterna föreslås en särskild lag om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Lagen ska gälla när en statlig myndighet, en kommun eller ett landsting har beslutat att tillämpa valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering av enskilda, och har uppdragit åt E-legitimationsnämnden att i dess namn administrera systemet och föra dess talan i mål om rättelse enligt lagen. Med valfrihetssystem avses ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som E-legitimationsnämnden i en statlig myndighets, en kommuns eller ett landstings namn har tecknat kontrakt med. Lagen ska, med nödvändiga anpassningar, utformas med lagen om valfrihetssystem som förebild.

På en särskild webbplats ska det annonseras vilka tjänster för elektronisk identifiering som efterfrågas. Alla leverantörer som har ansökt om att få delta i valfrihetssystemet och som uppfyller de uppställda kraven ska godkännas. Därefter ska kontrakt tecknas med leverantören. Leverantörer har möjlighet att ansöka om rättelse samt begära skadestånd för det fall reglerna i 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. Vidare införs i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter en möjlighet för

kommunala nämnder att överföra kommunalrättslig beslutanderätt till E-legitimationsnämnden.

Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2013.

Innehållsförteckning

1	Bakgrund.....	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	Myndigheters tillgång till e-legitimationer.....	16
4	En ny försörjningslösning bör införas	17
5	Valfrihetssystem och EU-rätten	25
6	En lag om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.....	29
6.1	En ny lag införs	29
6.2	Lagens innehåll.....	33
6.3	Handläggningen av ärenden	38
6.4	Ickevalsalternativ.....	40
6.5	Ekonomisk ersättning	40
6.6	Avgifter	43
6.7	Tillsyn.....	44
7	Sekretess	45
8	Vissa processrättsliga frågor	46
8.1	Mål om rättelse.....	46
8.2	Domförhet	47
9	Extern överlåtelse av kommunal beslutanderätt.....	48
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	52
11	Konsekvenser	53
12	Författningskommentar	56
12.1	Förslaget till lag om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.....	56
12.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	66
12.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter	67
12.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	69

Sammanfattning av betänkandet (SOU 2010:104)	70
Utredningens lagförslag.....	75
Remissinstanser	76
Deltagare vid remissmöte den 29 mars 2011	77

1 Bakgrund

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). I betänkandet föreslås en lagstiftning om tillhandahållande av valfrihets-system för tjänster som upphandlas för elektronisk identifiering och signering. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. 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*. Sammanställningar över remissyttrandena och de synpunkter som lämnades vid remissmötet finns tillgängliga i Näringsdepartementet (N2011/559/ITP).

Denna promemoria, som har utarbetats inom Näringsdepartementet, innehåller kompletteringar och bearbetningar av de förslag som utredningen har lämnat.

2 Förslag till lagtext

2.1 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.

Ansökan

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 samarbets-

området, 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).

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 omfattning, 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.

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

Härigenom föreskrivs att 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §²

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 fullsutten 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

¹ Lagen omtryckt 1981:1323.

² Senaste lydelse 2011:1303.

(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 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 E-legitimationsnämnden uppdra 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 §³

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 §⁴

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.

³ Senaste lydelse 2012:389.

⁴ Senaste lydelse 2012:389.

7 §⁵

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.

⁵ Senaste lydelse 2012:389.

2.4 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 §⁶

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. Sekretessen enligt detta stycke gäller inte vid ett ansökningsförfarande enligt lagen (2008:962) om valfrihets-system *eller lagen (2013:000) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifi-*

⁶ Senaste lydelse 2011:1574.

ering.

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 Förvarsexportmyndigheten samt i kommunal affärsverksamhet fem år, har gått från det att avtalet slöts.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

3 Myndigheters tillgång till e-legitimationer

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 av företrädare för företag eller myndigheter vid åtkomst till elektroniska tjänster (e-tjänster), t.ex. ansökningar om bidrag, förmåner och tillstånd samt uppgiftslämnande till myndigheter. Den används också i andra sammanhang, som vid informationsutbyte mellan myndigheter och internt i organisationer.

En e-legitimation består i dag av en privat och en publik krypteringsnyckel med tillhörande elektroniskt certifikat. Den publika nyckeln finns i certifikatet och den privata nyckeln finns hos användaren. Dagens e-legitimationer gör det också möjligt för användaren att signera handlingar elektroniskt. Med hjälp av e-legitimationen kan innehavaren alltså både legitimera sig och signera handlingar 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 och förfaranden för samtliga inblandade aktörers användning och förhållanden.

Hur tillgodoses behovet av e-legitimationer i offentlig förvaltning 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 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 den 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.

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.

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 En ny försörjningslösning bör införas

Bedömning: En enhetlig infrastruktur för elektronisk identifiering och signering (e-legitimationer) i form av en s.k. identitetsfederation bör införas. E-legitimationsnämnden bör ges möjlighet att ansluta alla leverantörer av tjänster för elektronisk identifiering som önskar det till federationen, under förutsättning att de uppfyller uppställda krav.

Utredningens bedömning: överensstämmer i huvudsak med promemorians bedömning.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har motsatt sig införandet av en identitetsfederation i och för sig.

I fråga om *signeringslösningen* har ett antal remissinstanser, däribland *Datainspektionen*, emellertid avstyrkt utredningens förslag till införandet av en central signeringstjänst. Datainspektionen har i denna del framhållit dels att den föreslagna lösningen innehåller integritetsrisker som behöver analyseras och utredas närmare, dels att de olika aktörernas faktiska behov av signeringslösning inte är utredda eller beskrivna. Datainspektionen förespråkar därför att arbetet med signering sker med en annan tidsplan av inrättandet av infrastrukturen i övrigt. Även *Post-och telestyrelsen (PTS)* har riktat invändningar mot förslaget i denna del. *Sveriges kommuner och landsting* avstyrker förslaget och förespråkar i

stället en modell med statlig utgivning av certifikat. SKL pekar vidare på att den kommunala sektorns nuvarande och kommande verksamhetskrav inte är tillräckligt belysta i utredningen. Även SKL anser att frågan om införande av en central signeringstjänst inte är tillräckligt utredd.

Skälen för bedömningen

Nya förutsättningar pga. nya upphandlingsregler

Förutsättningarna för upphandling av e-legitimationer har ändrats sedan ramavtalet eID 2008 upphandlades. Ramavtalet upphandlades med stöd av lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Den lagen har nu upphävts och ersatts med lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU.

Den nuvarande modellen bygger på att de myndigheter som avropar från ramavtalet tecknar kontrakt med flera leverantörer. Den nya lagen ställer dock krav på att tilldelning av kontrakt vid ramavtal med flera leverantörer utan krav på förnyad konkurrensutsättning ska ske enligt en i ramavtalet fastställd rangordning eller annan anvisning om inte särskilda skäl föranleder annat. Förutsättningarna för att välja leverantör vid sådana ramavtal utvecklas i prop. 2006/07:128, s. 174 f. De nya kraven medför svårigheter att vid avrop från ramavtal tilldela kontrakt till flera leverantörer. De e-legitimationer som har utfärdats av någon som den leverantör som enligt förutsättningarna i ramavtalet ska tilldelas kontraktet inte stöder identifiering för, kan inte användas för elektronisk identifiering hos de myndigheter som omfattas av ramavtalet. Mot denna bakgrund görs bedömningen att traditionella ramavtal inte är lämpade för det aktuella upphandlingsföremålet.

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.

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.

E-legitimationer fyller en viktig funktion inom e-förvaltningen. Möjligheten till säker elektronisk identifiering medför framför allt att det allmänna på ett enkelt och tillförlitligt sätt kan hantera ärenden enklare och billigare. 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. Medborgaren kan med sin e-legitimation bevisa sin identitet och med elektronisk signatur bekräfta lämnade uppgifter. Dessutom kan medborgaren själv se vilka bidrag som sökts, vilken plats man har i förskolekön, göra ändringar i inkomstdeklarationen osv., utan att någon annan kan ta del av uppgifterna.

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 underskrift 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 som fungerar 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. Samma verksamhetsbehov av e-identifieringstjänster löses på olika sätt på många olika ställen. En samordnad infrastruktur för användning av e-legitimationer skulle underlätta och främja utvecklingen av e-tjänster. Dagens modell är inte heller öppen så att nya aktörer kan komma in på marknaden och bidra till mångfald. Vidare bygger dagens modell för e-legitimationer på en ramavtalsupphandling som inte längre är förenlig med gällande rätt och som löpte ut vid utgången av juni 2012. Från och med den 1 juli 2012 är det alltså i princip inte möjligt för en myndighet som inte avropat från det tidigare ramavtalet att sluta kontrakt med mer än en leverantör av tjänster för elektronisk identifiering (eID-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. 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 säkerställa 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 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.

Utredningens förslag till federationslösning

Utredningen har föreslagit att det ska skapas en s.k. identitetsfederation som administreras av E-legitimationsnämnden. Detta förklaras som att nämnden ska fungera som federationsoperatör. Federationslösningen innebär att tillhandahållare av 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. Till federationen hör, förutom E-legitimationsnämnden, också de statliga myndigheter, kommuner och landsting samt eID-tjänsteleverantörer som har anslutit sig till systemet. Systemet bygger på att när någon använder en e-legitimation för att identifiera sig i en myndighets e-tjänst så ska det utfärdas ett standardiserat identitetsintyg där det framgår vems e-legitimation som har använts. Identitetsintyget levereras sedan till den berörda myndigheten. En identitetsintygsutfärdare kan endast utfärda intyg avseende sina egna e-legitimationer. För fullt genomslag för systemet krävs därför att alla sådana utfärdare ansluts till systemet.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen en modell med beviljande av tjänstekoncessioner inom valfrihetsssystem, vilket möjliggör användning av e-legitimationer som tillhandahålls av ett obegränsat antal eID-tjänsteleverantörer och med olika tekniker. Tanken är att samtliga leverantörer som uppfyller de närmare krav som uppställs av E-legitimationsnämnden ska beviljas tjänstekoncession. Leveransen av identitetsintyg ses som en del i användningen av e-legitimationer och inte som en självständig tjänst.

Enligt förslaget ska E-legitimationsnämnden vidare föra ett register över vilka som är anslutna till federationen samt tillhandahålla en signeringstjänst, dvs. en teknisk plattform i federationen som gör det möjligt för användaren att skriva under handlingar elektroniskt. Nämnden ska bl.a. styra, utveckla och svara för verksamheten inom infrastrukturen. I detta ingår att utarbeta föreskrifter, avtal och allmänna villkor inom de delar som ska regleras genom civilrättsliga överenskommelser.

Utredningens modell syftar till att 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. Modellen säkrar därtill att samtliga de e-legitimationer som finns i dag kommer att kunna fungera och användas i ett nytt system.

Enligt utredningens förslag ska E-legitimationsnämnden överta vissa tekniska och administrativa funktioner från de olika aktörer inom offentlig sektor som tillhandahåller e-tjänster. Detta innebär en förenkling för samtliga inblandade aktörer.

I fråga om ersättning till eID-tjänsteleverantörerna har utredningen föreslagit en modell där E-legitimationsnämnden varje år beslutar hur stor den totala ersättningen till leverantörerna ska vara. Varje leverantör ska sedan få ersättning i proportion till dennes andel av det totala antalet utförda tjänster under året. Baserat på utfallet ett visst år ska sedan nämnden bestämma den grundläggande ersättningen för nästa år.

Vad gäller 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. Detta kommer att förenkla utvecklingen av nya e-tjänster. Vad gäller användaren kommer denne att känna igen sig i gränssnittet oavsett e-tjänst, vilket kan förväntas främja ökad användning och underlätta support.

E-legitimationsnämndens vidareutveckling av förslaget

Sedan utredningen presenterade sitt betänkande har E-legitimationsnämnden fortsatt att arbeta med frågan om hur identitetsfederationen lämpligast utformas i detalj. En viktig skillnad är att E-legitimationsnämndens roll har ändrats så att nämnden ska fungera som mellanhand för de statliga myndigheter, kommuner och landsting som deltar i systemet. Vidare har nämnden bl.a. separerat olika delar av tillhandahållandet av eID-tjänster. Genom att skilja på det mer affärsmässiga tillhandahållandet av eID-tjänster och utfärdandet av e-legitimationer som används blir det också möjligt för olika aktörer att inneha olika roller. Det kan t.ex. vara så att en part har en tydligt avgränsad roll att utfärda e-legitimationer medan en annan part tar på sig ett helhetsansvar och en säljande roll i förhållande till identitetsfederationen. Detta underlättar förekomsten av varierade leverantörsgupperingar och kan antas främja konkurrens ytterligare. Nämnden har också inlett arbetet med den närmare utformningen av nödvändiga avtal och övriga detaljer som behövs för federationen.

Vad gäller de invändningar som *Datainspektionen*, *Post- och telestyrelsen* och *SKL* har framfört i frågan om en central signeringstjänst så samverkar E-legitimationsnämnden med Datainspektionen, Post- och telestyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarets materielverk för att anpassa modellen så att alla synpunkter när det gäller bl.a. integritetsfrågor tas om hand på ett godtagbart sätt. E-legitimationsnämnden bör även vid behov söka stöd från andra myndigheter med kompetens om informationssäkerhet samt aktuella hot och risker.

E-legitimationsnämnden har vidare föreslagit en modifierad modell för ersättning till eID-tjänstleverantörerna. Enligt denna ska ersättningen grunda sig direkt på antalet utförda tjänster.

I förhållande till det övergripande system som beskrivits ovan innebär nämndens vidareutveckling av utredningens förslag i övrigt inga förändringar. Nämndens analyser visar att utredningens förslag i allt väsentligt är väl avvägda och att det finns praktiska förutsättningar att etablera en identitetsfederation.

Det bör införas en federationslösning för eID-tjänster

Syftet med utredningens förslag är att ge statliga myndigheter, kommuner och landsting tillgång till eID-tjänster som omfattar så många enskilda som möjligt. Tanken är vidare att e-legitimationer ska vara lätt tillgängliga för användarna, att en och samma e-legitimation ska kunna användas för alla e-tjänster hos samtliga myndigheter samt att konkurrensen och förutsättningarna för att utveckla nya tjänster för elektronisk identifiering ska förbättras. De skäl som utredningen angav till stöd för sina förslag gör sig alltså gällande. Den nuvarande ordningen för e-legitimationer kan inte upprätthållas i framtiden eftersom reglerna för offentlig upphandling har ändrats sedan ramavtalet eID 2008 upphandlades. Med införandet av en federation kan det undvikas att vissa e-legitimationer som fungerar i dag inte kommer att kunna användas 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. Det kan därför inte heller komma på fråga att införa någon annan ordning än att privata aktörer tillhandahåller e-legitimationer. Regeringen har i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt bedömt att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor på marknaden (prop. 2009/10:175 s. 61 f). En statlig lösning vore alltså olämplig även av det skälet. I stället framstår utredningens förslag som väl avvägt.

Införandet av en identitetsfederation där standardiserade identitetsintyg används möjliggör att eID-tjänster kan tillhandahållas åt den offentliga sektorn på ett effektivt sätt. Det förenklar den tekniska integrationen hos e-tjänster och gör det möjligt att variera information om användaren av en e-legitimation beroende på vilken e-tjänst som används. Det blir också möjligt att använda e-legitimationer som inte är beroende av en viss teknisk plattform. 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 stimulera framväxten av nya. E-legitimationsnämnden bör därför ges möjlighet att se till att samtliga leverantörer av eID-tjänster som önskar det och som uppfyller uppställda krav kan anslutas till en sådan identitetsfederation som nu beskrivits.

Närmare om federationen

Det nya system för upphandling av eID-tjänster som E-legitimationsnämnden håller på att utarbeta innebär sammanfattningsvis följande.

E-legitimationsnämnden kommer att fungera som federationsoperatör, dvs. ha det centrala ansvaret för att övervaka och kontrollera att systemet sköts på ett säkert sätt och sköta kontakterna med andra parter i systemet. I detta ingår att driva tekniska och administrativa samordningsfunktioner åt de deltagande myndigheterna. Detta kommer att regleras i särskilda avtal mellan nämnden och myndigheterna.

Till federationen hör också de statliga myndigheter, kommuner och landsting samt eID-tjänsteleverantörer som har anslutit sig till systemet. Det nya systemet bygger på 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. Identitetsintyget levereras till myndigheten. En identitetsintygsutfärdare kan endast utfärda intyg avseende sina egna e-legitimationer. Det är önskvärt att så många leverantörer som möjligt deltar i systemet för att det ska vara effektivt. När flera statliga myndigheter, kommuner eller landsting inrättar valfrihetssystem samtidigt kan det i vissa fall gå att samordna förfarandet så att samtliga leverantörer som lämnar anbud ska lämna anbud på samtliga valfrihetssystem.

E-legitimationsnämnden kommer att hjälpa de deltagande statliga myndigheterna, kommunerna och landstingen med utformning av förfrågningsunderlag och annonsering samt med godkännande och tecknande av kontrakt med de intresserade leverantörer som uppfyller de

krav som ställs. Nämnden kommer inte att agera i eget namn utan vidta åtgärderna i de deltagande statliga myndigheternas, kommunernas och landstingens namn och på deras uppdrag. Dessa myndigheter ska vara angivna i upphandlingsunderlaget. Eftersom nämnden hela tiden agerar på andra myndigheters vägnar medför avtalstecknandet med de eID-tjänsteleverantörer som har godkänts att det uppstår ett avtalsförhållande mellan varje deltagande myndighet och varje godkänd eID-tjänsteleverantör.

De statliga myndigheter, kommuner och landsting som efterfrågar eID-tjänster ska fatta ett internt beslut om att anlita E-legitimationsnämnden för att genomföra upphandling av tjänsterna. De ingår sedan ett avtal med E-legitimationsnämnden om anslutning till identitetsfederationen. I avtalet åtar de sig att följa det regelverk som gäller för federationen samt ger E-legitimationsnämnden uppdrag att administrera systemet och att fatta nödvändiga beslut. E-legitimationsnämnden kommer att sköta hela upphandlingsförfarandet, inklusive annonsering, godkännande av och avtalstecknande med samtliga leverantörer som uppfyller de krav som ställs. Konstruktionen innebär att samtliga nämndens åtgärder kommer att vidtas i de deltagande myndigheternas namn och på dessas ansvar. I fråga om kommuner och landsting kräver utförandet av vissa åtgärder som innefattar beslut i kommunallagens (1991:900) mening och som vidtas av E-legitimationsnämnden att delegation av beslutanderätt först har skett till E-legitimationsnämnden, se vidare avsnitt 9. När avtal har tecknats ansluts den statliga myndigheten, kommunen eller landstinget tekniskt till systemet. När myndigheten, kommunen eller landstinget och leverantören har kopplat ihop sina system 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 sedan använder anslutna myndigheters, kommuners eller landstings e-tjänster kan identifiera sig med valfri godkänd leverantörs e-legitimation. Alla som har e-legitimationer som är utfärdade av en godkänd leverantör ska således kunna använda dem hos alla anslutna myndigheter, kommuner och landsting. Omvänt har dessa inte någon möjlighet att påverka vilken leverantör som den enskilde väljer att anlita vid varje tillfälle.

De statliga myndigheterna, kommunerna och landstingen ska ersätta den som tillhandahåller identitetsintyg för de tjänster som tillhandahålls. Ersättningen betalas ut till eID-tjänsteleverantörerna via E-legitimationsnämnden. Ersättningsnivåerna och övriga grunder för ersättning ska fastställas i förfrågningsunderlaget vid annonseringen. Ersättningen kommer att vara transaktionsberoende och direkt och endast beroende av antalet utförda identitetskontroller. Den enskilda myndigheten, kommunen eller landstinget kan således inte påverka vem som får ersättning eller hur hög den totala ersättningen kommer att bli.

De myndigheter, kommuner och landsting som deltar i systemet kommer också att få betala en avgift till E-legitimationsnämnden för de tjänster som nämnden tillhandahåller. Avgiften kommer att sättas så att den utgör rimligt vederlag för nämndens prestationer. Det kommer dessutom att vara frivilligt att anlita nämndens tjänster. Det behövs därför

inte någon lagreglering av avgifterna, utan nödvändiga bestämmelser kan beslutas i förordning.

För att driva identitetsfederationen kommer E-legitimationsnämnden att upprätta dels ett s.k. tillitsramverk, dvs. gemensamma regler för utfärdande av e-legitimationer som får användas i systemet, dels ett regelverk om vad som ska gälla mellan parterna i identitetsfederationen. Nämnden ska också tillhandahålla funktioner för godkännande, test och uppföljning.

Utöver en upphandlingstjänst kommer E-legitimationsnämnden att tillhandahålla tekniska och administrativa samordningsfunktioner åt deltagande statliga myndigheter, kommuner och landsting. Hur detta ska ske kommer att regleras i separata avtal där någon ersättning inte ska utgå.

Upphandlingspliktiga tjänster

E-legitimationsnämnden kommer att utföra vissa tjänster för de statliga myndigheter, kommuner och landsting som ansluter sig till systemet. Det handlar dels om att tillhandahålla stöd i rollen som federationsoperatör, som bl.a. innefattar kravspecifikation och administration etc. beträffande federationen och anslutning till den, dels om att upphandla själva eID-tjänsterna i de statliga myndigheternas, kommunernas och landstingens namn. Avsikten är att dessa ska ersätta nämnden för utförandet av upphandlingstjänsterna. Eftersom ersättning ska utgå för dessa tjänster är de som huvudregel upphandlingspliktiga.

Det är för närvarande inte fastställt hur stora avgifter som de deltagande statliga myndigheterna, kommunerna och landstingen ska betala till E-legitimationsnämnden för de tjänster och funktioner som nämnden kommer att tillhandahålla, men det förväntas röra sig om förhållandevis låga belopp. Av 15 kap. 3 § andra stycket LOU följer att direktupphandling får användas om ett kontrakts värde uppgår till högst 15 procent av det tröskelvärde som avses i 3 kap. 1 § första stycket 2 och andra stycket i lagen. Detta innebär att en upphandlande myndighet för år 2012 får använda direktupphandling om kontraktets värde uppgår till högst ca 284 631 kr. Av 15 kap. 3 § LOU följer att värdet av ett kontrakt ska uppskattas till det totala 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 avgifterna att vara så låga 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 statlig myndighet, kommun eller landsting att avgöra om det finns förutsättningar för direktupphandling.

5 Valfrihetssystem och EU-rätten

Tillämpliga bestämmelser i lagen om offentlig upphandling

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU, bygger på Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG om offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (det klassiska upphandlingsdirektivet)⁷. 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.

I upphandlingssammanhang skiljer man mellan tjänstekontrakt och tjänstekoncessionskontrakt.

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 byggentreprenad- 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 (se dom av den 13 oktober 2005 i mål C-458/03 Parking Brixen, p. 40, och C-382/05 Kommissionen mot Italien, p. 34–37). Det kan vara fråga om en tjänstekoncession även om den risk som överförs redan från början är mycket begränsad (se dom av den 10 september 2009 i mål C-206/08 Eurawasser, p. 74 och 77, REG 2009 I-8377).

I fråga om skillnaden mellan ett tjänstekoncessionskontrakt och ett ramavtal har EU-domstolen uttalat⁸ 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

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (EUT L 134, 30/04/2004 s. 1, Celex 32004L0018), senast ändrat genom kommissionens förordning (EU) nr 1251/2011 (EUT L 319, 2.12.2011, s. 43, Celex 32011R1251).

⁸ Se dom av den 11 juni 2009 i mål C-300/07 Oymanns, p. 70–72 och 75 (REG 2009 I-4779).

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 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 ansvarigt för alla sorters skador som uppkommer till följd av brister i tjänsten⁹.

De grundläggande unionsrättsliga principerna

Även om LOU och det klassiska upphandlingsdirektivet 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, se bl.a. mål C-272/91 Lottomatica (REG 1994 I-1409), mål C-324/98 Telaustria Verlags GmbH och Telefonadress GmbH mot Telekom Austria AG Herold Business Data AG (REG 2000 I-10745), mål C-231/03 Coname (REG 2005 I-7287), mål C-458/03 Parking Brixen GmbH mot Gemeinde Brixen och Stadtwerke Brixen AG (REG 2005 I-00), mål C-260/04 Kommissionen mot Italien och mål C-410/04 ANAV (REG 2006 I-3303).

I artikel 49 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (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.

I artikel 2 i det klassiska upphandlingsdirektivet bekräftas och utvecklas dessa principer. Direktivet kräver att upphandlande myndigheter ska behandla ekonomiska aktörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt och förfara på ett öppet sätt. Denna bestämmelse kodifierar EU-

⁹ Se dom av den 10 mars 2011 i mål C-274/09 Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler, p. 37.

domstolens praxis i upphandlingsmål i vilka 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.

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* 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 kontraktstildelningen. 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 akkrediterad, certifierad, har viss utbildning eller liknande och som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska godtas också i andra medlemsstater.

Förslag till EU-reglering om tjänstekoncessioner

Europeiska kommissionen lämnade den 21 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).

Kontrakt i valfrihetssystem har bedömts vara tjänstekoncessioner

Bestämmelser om valfrihetssystem finns för närvarande i lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV, som gäller vid införande av s.k. valfrihetssystem inom 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 dem som utför tjänster i enlighet med 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 dessa leverantörer 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 om de har skickat in en ansökan och uppfyller kraven. Sådana tilldelningskriterier som ”ekonomiskt mest fördelaktiga” och ”lägsta pris”, vilka gäller enligt LOU, tillämpas inte. Konkurrensituationen mellan leverantörerna uppstår i stället efter det att kontrakt har tecknats och pågår sedan löpande under hela avtalsperioden. Det är inte fråga om en priskonkurrens mellan leverantörerna eftersom priset fastställs av den upphandlande myndigheten redan i förfrågningsunderlaget. Valfrihetssystemet medför i stället att det uppstår en kvalitetskonkurrens i brukarledet. Den enskilde användaren ges makt 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 betalning direkt från slutanvändaren krävs för att det ska vara fråga om en koncession inte har 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) 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.

6 En lag om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering

6.1 En ny lag införs

Förslag: En ny lag om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering införs. I lagen ska det regleras hur en statlig myndighet, en kommun eller ett landsting ska gå till väga vid anskaffning av tjänster för elektronisk identifiering i ett valfrihetssystem.

Bedömning: Kontrakt som ingås enligt den nya lagen är att jämställa med tilldelning i befintliga valfrihetssystem.

Utredningens förslag och bedömning: överensstämmer i huvudsak med promemorians förslag. Utredningen har dock föreslagit att E-legitimationsnämnden ska 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.

Skälen för förslaget och bedömningen

Utredningen har föreslagit att E-legitimationsnämnden vid upphandling av tjänster för elektronisk identifiering (eID-tjänster) ska ha möjlighet att tillhandahålla ett sådant valfrihetssystem som regleras i lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV. Som framgår av föregående avsnitt har kontrakt som tecknas med leverantörer inom ett valfrihetssystem enligt LOV ansetts utgöra tjänstekoncessioner. Av avsnitt 4 framgår att utredningens förslag har modifierats på så sätt att E-legitimationsnämnden ska agera i andra statliga myndigheters, kommuners och landstings namn.

Närmare om kontrakt om tillhandahållande av eID-tjänster

Förslaget i denna promemoria är att införa ett öppet system med möjlighet till löpande anslutning av aktörer. Systemet är utformat så, att det enbart är den enskilda användaren som genom sitt val av leverantör bestämmer vem som utför 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 statliga myndigheterna, kommunerna och landstingen. 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 ansluta sig till valfrihetssystemet 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 ingås mellan å ena sidan statliga myndigheter, kommuner och landsting och å andra 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

Det system som föreslås för tillhandahållande av eID-tjänster inom identitetsfederationen liknar 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. I likhet med vad som gäller vid valfrihetssystem enligt LOV får samtliga leverantörer som har godkänts teckna kontrakt, om de uppfyller kraven och har ansökt om att få delta. 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 fastställs i förväg av E-legitimationsnämnden. I och med att det är den enskilde användaren som bestämmer vem som ska utföra tjänsten uppstår det, precis som i valfrihetssystem, i stället 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 det system som nu föreslås. E-legitimationsnämnden kommer att fungera som mellanhand mellan de statliga myndigheterna, kommunerna och landstingen å ena sidan och leverantörerna å den andra. Det är E-legitimationsnämnden som i praktiken kommer att utföra upphandlingen av eID-tjänsterna i de deltagande statliga myndigheternas, kommunernas och landstingens namn, efter överenskommelse med var och en av dem. Formellt sett är det alltså respektive myndighet, kommun eller landsting som ansvarar för upphandlingen, inklusive avtals-tecknande, 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, kommunerna och landstingen kan detta därför inte medföra någon avgörande skillnad mot vad som gäller för valfrihetssystem enligt LOV. Inte heller det förhållandet att eID-tjänsterna, till skillnad mot vad som gäller i valfrihetssystem enligt LOV utförs åt såväl de enskilda användarna som åt de deltagande myndigheterna, kommunerna och landstingen kan anses ha sådan betydelse.

Närmare om A- respektive B-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.

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 omfattas därmed all tilldelning av offentliga kontrakt, vare sig det sker efter offentlig upphandling eller i valfrihetssystem, 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).

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 eID-tjänster 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.

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 eID-tjänsterna att vara begränsade till att identifiera den användare som legitimerat sig på ett motsvarande sätt som sker inom ramen för en certifieringstjänst för elektroniska signaturer.

Mot denna bakgrund utgör de eID-tjänster som omfattas av denna promemoria sannolikt B-tjänster. Det finns därför inte skäl att med hänsyn till klassificeringen av eID-tjänster som A- eller B-tjänster ha en mer restriktiv inställning till möjligheten att införa den lagstiftning som nu föreslås än vid införandet av valfrihetssystem för vårdtjänster eller etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

En ny lag införs

Det system som E-legitimationsnämnden för närvarande bygger upp utgör ett led i strävan 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 i de e-tjänster som den offentliga förvaltningen tillhandahåller inom skilda områden. Syftet är att stärka samordningen av sådana tjänster inom den offentliga förvaltningen för att därigenom uppnå effektivisering och bidra till utveckling av ytterligare e-tjänster. Tanken är 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. Den enskilde kommer att ha möjlighet att välja vilken leverantör som ska anlitas för den elektroniska identifieringen. Den föreslagna lösningen kommer att i sak motsvara ett valfrihetssystem enligt LOV. Med valfrihetssystem kan de mål som införandet av en identitetsfederation syftar till att uppfylla tillgodoses väl. Det bör därför införas en möjlighet att tillhandahålla tjänster för elektronisk identifiering i valfrihetssystem.

Det nu föreslagna systemet har dock 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).

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. Det valfrihetssystem som nu föreslås bör i stället 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.

6.2 Lagens innehåll

<p>Förslag: I lagen införs bestämmelser om principerna för systemet, löpande annonsering, innehållet i förfrågningsunderlag, ansökan om deltagande, utslutning av sökande, godkännande av sökande och ingående av kontrakt, rättelse, skadestånd, informationsskyldighet och tillsyn.</p>
--

Utredningens förslag: överensstämmer i sak med promemorians förslag.

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

Bakgrund med beskrivning av lagen om valfrihetssystem

Inledning

Med stöd av lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV, finns det inom den kommunala sektorn en möjlighet att tillämpa ett valfrihetssystem för tjänster inom hälsovård och socialtjänster. Ett sådant 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. Den upphandlande myndigheten behöver inte tillämpa samma valfrihetssystem inom alla berörda områden.

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.

Tillämpningsområdet

LOV kan tillämpas inom den kommunala sektorn, av kommunala myndigheter och beslutande församlingar i kommuner och landsting samt vissa offentligt styrda organ som finansieras kommunalt eller på annat sätt står under kommunal kontroll (2 kap. 5 och 7 §§). Statliga myndigheter kan inte tillämpa lagen.

Lagen gäller 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.

Bestämmelserna i LOV tillämpas, med smärre modifieringar, även i fråga om utförandet av vissa andra tjänster där det är fråga om tjänstekoncessioner. 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 som upphandlas 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 (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 önskar delta i ett valfrihetssystem har rätt att ansöka (5 kap.). Även grupper av leverantörer, oavsett juridisk form, har rätt att lämna in en ansökan. 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 åberopa 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 rättsmedel (10 kap.). En leverantör som påstår att en upphandlande myndighet har brutit mot en bestämmelse i lagen får ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol. Endast den som har ansökt om att delta i ett valfrihetssystem får ansöka om rättelse av den upphandlande myndighetens beslut att inte godkänna den sökande. En sådan ansökan ska ha kommit in inom tre veckor från det att myndigheten lämnat underrättelse om beslutet. En ansökan om rättelse ska ges in skriftligen hos den förvaltningsrätt i vars domkrets den upphandlande myndigheten har sin hemvist. Prövnings-tillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. 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 besluta om att den upphandlande myndigheten ska vidta rättelse.

En sökande kan begära skadestånd i allmän domstol om den upphandlande myndigheten inte har följt bestämmelserna i lagen om valfrihetssystem (10 kap. 5 §). Talan om skadestånd på grund av beslut att inte godkänna den sökande som leverantör enligt lagen ska väckas inom ett år från det att den upphandlande myndigheten har fattat beslutet.

Bestämmelserna om rättelse och skadestånd gäller inte beslut om information och ickevalsalternativ (10 kap. 6 §).

Konkurrensverket utövar tillsyn över valfrihetssystemen enligt LOV. Verket får inhämta de upplysningar som är nödvändiga för tillsynen från de upphandlande myndigheterna. 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 myndig-

heten eller muntligen. Den upphandlande myndigheten är skyldig att tillhandahålla de upplysningar som tillsynsmyndigheten begär.

Skälen för förslaget

Som framgått av avsnitt 5 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 den ha ett gränsöverskridande intresse. Tilldelningen av kontrakt ska därför följa de grundläggande EU-rättsliga principer som framgår av fördraget (se bl.a. EU-domstolens dom av den 13 november 2007 i mål C-507/03, Europeiska kommissionen mot Irland, REG 2007, s. I-9777). Det bör därför uttryckligen anges i lagen att dessa principer ska följas vid tillämpningen av lagen. En sådan bestämmelse finns också i 1 kap. 2 § LOV.

I den nya lagen behövs också regler om upphandlingsförfarandet, om överprövning av beslut och om tillsyn. Som angetts ovan finns det i LOV regler om löpande annonsering, innehållet i förfrågningsunderlag, ansökan om deltagande, uteslutning av sökande, godkännande av sökande och ingående av kontrakt, rättelse, skadestånd, informationsskyldighet och tillsyn. 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., 66 f. och 101 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. I den nya lagen bör det därför införas bestämmelser om löpande annonsering, innehållet i förfrågningsunderlag, ansökan om deltagande, uteslutning av sökande, godkännande av sökande och ingående av kontrakt, rättelse, skadestånd, informationskyldighet och tillsyn. Dessa bestämmelser bör utformas efter förebild från motsvarande bestämmelser i LOV.

6.3 Handläggningen av ärenden

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.

Skälen för förslaget: Vid handläggningen av ärenden enligt den lag som nu föreslås gäller förvaltningslagen (1986:223) om inte avvikande bestämmelser införs i den nya lagen. Frågan om förvaltningslagens tillämpning 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 förvaltningsmyndigheter som inte är bundna av förvaltningslagen. 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. 2009/10:60 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 regleringen 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 aktörer som möjligt som tillhandahåller eID-tjänster kan anslutas till systemet, under förutsättning att de kan uppfylla uppställda krav. Det allmänna har därför ett intresse av att inte på formella grunder utesluta aktörer, utan se till att ärenden om att delta i valfrihetsystemet kan bli tillfredsställande utredda. Något generellt undantag från förvaltningslagens regler bör därför inte införas.

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 parterns 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 (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. 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 när ett beslut har fattats om huruvida en sökande ska godkännas eller inte, så ska sökanden snarast underrättas om beslutet och skälen för det, och att om en sökande inte godkänns så ska den sökanden upplysas om hur rättelse kan sökas.

6.4 Ickevalsalternativ

Bedömning: Det finns inte behov av bestämmelser om tillhandahållande av ickevalsalternativ och om lämnande av information till enskilda.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med promemorians bedömning.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har uttalat sig i frågan.

Skälen för bedömningen: 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 är situationen annorlunda. Det är den privata marknaden som tillhandahåller sådana tjänster och det är marknadsaktörerna själva som avgör vilka användare som de ska ha som kunder. En enskild medborgare kan inte kräva att få del av en e-legitimations-tjänst på samma sätt som en vårdtjänst. En icke-väljare, dvs. en medborgare som inte har en e-legitimation, kan inte utföra sina tjänster hos det offentliga på elektronisk väg. Däremot är det alltid möjligt för den enskilde att utföra ärendet på traditionellt sätt. Frågan om tillhandahållande av ickevalsalternativ blir därmed inte aktuell för eID-tjänster.

6.5 Ekonomisk ersättning

Förslag: Grunderna för den ekonomiska ersättningen ska anges i förfrågningsunderlaget.

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 svärgenomtränglig

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* anser att affärsmodellen inte är färdigutvecklad utan bör utredas vidare. I detta instämmer *Sveriges kommuner och landsting*, som dessutom menar 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 volymberoendekostnader än tidigare samtidigt som ersättningsystemet 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.

Skälen för förslaget och bedömningen: I valfrihetssystem förekommer det ingen priskonkurrens mellan leverantörerna. Samtliga aktörer måste förhålla sig till det pris som erbjudits för utförandet av tjänsterna. Grunderna för ersättningen för utförandet av eID-tjänster ska därför framgå av förfrågningsunderlaget.

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

Utredningens förslag har utsatts för kritik. Som *Svenska bankföreningen*, *TeliaSonera*, *Handelsbanken*, *Swedbank* och *Finansiell ID-teknik* varit inne på är det svårt för marknadsaktörerna att tillhandahålla lönsamma eID-tjänster med en ersättningsmodell med maximerade intäkter, eftersom kostnaderna för tillhandahållandet av tjänsterna är volymberoende. De nackdelar som är förknippade med detta innebär således att det finns en risk att vissa aktörer väljer att inte delta i ett sådant system som utredningen har föreslagit.

Regeringen har bl.a. i den förvaltningspolitiska propositionen uttalat att statens långsiktiga försörjning av eID-tjänster bör bygga på lösningar som utvecklas av marknaden (prop. 2009/10:175 s. 70 f). Ersättningsystemet till leverantörerna måste därför utformas på sådant sätt att det finns incitament för marknaden att även fortsättningsvis förse den offentliga förvaltningen med eID-tjänster. För att kunna bidra till att skapa en framgångsrik e-förvaltning vars tjänster når ut till så många invånare som möjligt är det angeläget att så många leverantörer som möjligt ansluts till identitetsfederationen. När det gäller systemet för ersättning till dessa framstår därför inte den modell som utredningen föreslagit som tillräckligt väl underbyggd och förankrad med marknadens aktörer.

En rimlig utgångspunkt är att ersättningen baseras direkt på antalet transaktioner. Några mer specifika riktlinjer bör dock 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 för marknaden. Hur ersättningen ska beräknas mer i detalj blir därmed en fråga för E-legitimationsnämnden att avgöra vid utformningen av förfrågningsunderlaget.

Eftersom leverantörerna inte själva kan påverka prissättningen, tvingas de alltså att välja mellan att acceptera den erbjudna ersättningsnivån eller att avstå från att erbjuda sina tjänster till det offentliga. Prissättningen kan således få stora konsekvenser för leverantörernas vilja och möjlighet att delta i systemet. Priset bör därför inte sättas på sådant sätt att det skapas en risk för att nuvarande leverantörer saknar ekonomiska incitament att delta, särskilt med hänsyn till de eventuella omställningskostnader eller liknande som kan förväntas med hänsyn till teknikutveckling och de nya krav som kommer att uppställas. En låg ersättning skapar också inträdesbarriärer på marknaden som är mycket svåra att ta sig över. Det gäller särskilt för små och medelstora leverantörer som måste bygga upp sin tekniska lösning och sin kundbas från grunden. Vidare kan ett för lågt pris få negativa konsekvenser för säkerheten hos leverantörerna. Om den ekonomiska kalkylen inte är hållbar kan det finnas en risk för att det görs avkall på säkerheten för vissa kritiska och kostnadsdrivande rutiner eller komponenter, i syfte att förbättra möjligheterna till ekonomisk vinning eller åtminstone kostnadstäckning. För att systemet ska kunna skapa så stor nytta som möjligt från såväl användarperspektiv som e-förvaltningsperspektiv måste priset sättas på sådant sätt att det finns tydliga ekonomiska incitament för nya leverantörer att etablera sig på marknaden.

Införandet av elektroniska tjänster i den offentliga förvaltningen kan leda till avsevärt minskade administrativa kostnader för myndigheterna. Även om det från ett marknadsperspektiv finns anledning att inte sätta priset för lågt, så måste E-legitimationsnämnden vid prissättningen även väga in det offentligas vilja och förmåga att bära kostnaderna för systemet. Ett för högt pris riskerar att göra det olönsamt särskilt för mindre myndigheter att utveckla och införa elektroniska tjänster. Det medför att systemets fulla potential inte kan utnyttjas. Detta vore olyckligt från ett e-förvaltningsperspektiv.

Sammanfattningsvis bör därför E-legitimationsnämnden vid utformningen av systemet noga analysera vilket pris som framstår 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 offentligas e-tjänster, och å andra sidan det allmännas vilja och förmåga att utveckla e-tjänster utan att detta sammantaget får effekter som leder till ökade kostnader.

6.6 Avgifter

Bedömning: Den som ansöker om godkännande bör inte betala någon särskild handläggningsavgift. Den som har godkänts bör inte betala någon årlig avgift för att finansiera E-legitimationsnämndens administration av valfrihetssystemet.

Utredningens förslag: Utredningen, som inte har lämnat något författningsförslag i denna del, har föreslagit att det ska tas ut dels en ansökningsavgift vid anslutning till infrastrukturen, dels en årlig avgift för administration och tillsyn.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har haft något att invända mot att det införs en handläggningsavgift och en årlig avgift.

Skälen för bedömningen: Utgångspunkten är att E-legitimationsnämndens verksamhet ska vara avgiftsfinansierad av de statliga myndigheter, kommuner och landsting som deltar i systemet och därmed drar nytta av de tjänster som E-legitimationsnämnden tillhandahåller. Eftersom det är frivilligt för myndigheterna att delta och de avgifter som ska ta ut kommer att motsvara kostnaderna för nämndens verksamhet saknas det behov av lagreglering i denna del. Bestämmelser om avgifter kan i stället meddelas av regeringen i förordning.

Systemet är uppbyggt så, att E-legitimationsnämnden kommer att sköta den faktiska handläggningen av ärenden om godkännande av eID-tjänsteleverantörer. Dessa åtgärder vidtas endast på de deltagande statliga myndigheternas, kommunernas och landstingens vägnar. Det framstår därför inte som lämpligt att ta ut en avgift av den som ansöker om godkännande enligt lagen för att finansiera nämndens verksamhet. Inte heller i övrigt finns det skäl att avgiftsbelägga deltagandet i upphandlingen.

När det gäller övrig verksamhet hos E-legitimationsnämnden har utredningen föreslagit att de leverantörer som har godkänts ska betala en årlig avgift för att finansiera nämndens löpande uppgifter att administrera nödvändiga villkor och eventuella ändringar i systemet. Utredningen har bedömt att årsavgiftens storlek inledningsvis torde uppgå till cirka 20 000 kr.

Årsavgiftens storlek kommer att vara förhållandevis begränsad. Såvitt kan bedömas torde den årliga ersättningen till en leverantör komma att vida överstiga årsavgiftens storlek. Det kommer också att kräva vissa resurser för att hantera uttaget av årsavgiften, såväl hos E-legitimationsnämnden som hos leverantörerna. En årsavgift framstår mot denna bakgrund som en onödig administrativ börda. Liknande årsavgifter förekommer inte heller enligt LOV. Någon årsavgift bör därför inte införas.

6.7 Tillsyn

Förslag: Regeringen ska utse en myndighet som ska utöva tillsyn över den föreslagna lagen. Tillsynsmyndigheten får inhämta de upplysningar som är nödvändiga för tillsynen från de statliga myndigheter, kommuner och landsting som har inrättat valfrihetssystem och från E-legitimationsnämnden. De statliga myndigheterna, kommunerna och landstingen är 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 den statliga myndigheten, kommunen eller landstinget.

Bedömning: Konkurrensverket bör utses till tillsynsmyndighet.

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

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har uttalat sig i frågan.

Skälen för förslaget och bedömningen: All upphandling som faller under LOU omfattas av tillsyn. Detsamma gäller sådan upphandling som sker enligt LOV. Det saknas skäl att undanta det nu föreslagna systemet för upplåtelse av kontrakt avseende eID-tjänster från 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 omfång, brådska eller något annat förhållande är lämpligare, får upplysningarna i stället inhämtas genom besök hos den statliga myndigheten, kommunen eller landstinget. 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.

Förslag: Bestämmelserna om s.k. anbudssekretess i 19 kap. 3 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska inte gälla vid tillämpning av den föreslagna lagen.

Utredningens förslag: Utredningen lämnade inte något förslag rörande sekretess.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig i frågan.

Skälen för förslaget: 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 eller 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 konkurrenssnedvidande 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 kommit in till dess att den upphandlande myndigheten har beslutat att godkänna sökanden som leverantör i systemet. 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 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 systemet.

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

Även om det inte ska råda någon absolut anbudss sekretess 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 skadebedömning gjorts. Det finns därför inte skäl att föreslå ytterligare ändringar i OSL.

8 Vissa processrättsliga frågor

8.1 Mål om rättelse

Förslag: En ansökan om rättelse ska göras hos den förvaltningsrätt i vars domkrets E-legitimationsnämnden har sitt hemvist. Det ska vara en förutsättning för den nya lagens tillämpning att de statliga myndigheter, kommuner och landsting som inrättar valfrihetssystem uppdrar åt E-legitimationsnämnden att företräda dem i mål om rättelse.

Utredningens förslag: innebär att ansökan om rättelse ska ske hos den förvaltningsrätt i vars domkrets den upphandlande myndigheten har sitt hemvist. Frågan om ombud behandlas inte i betänkandet.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har uttalat sig i frågan.

Skälen för förslaget: E-legitimationsnämnden agerar inte i eget namn enligt lagen, utan på andra statliga myndigheters, kommuners och landstings vägnar. Detta innebär att ansvaret för att bestämmelserna i lagen följs ligger kvar på den statliga myndighet, den kommun eller det landsting 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 statliga myndigheterna, kommunerna eller landstingen.

Samordning kan i vissa fall ske av inrättandet av valfrihetssystemen. Detta saknar dock formell betydelse för en eventuell rättelseprocess. Varje statlig myndighet, kommun och landsting anses i processuell mening ha genomfört var sin upphandling. En forumregel som anvisar

den svarandes hemort skulle då innebära att den som ifrågasätter en åtgärd som E-legitimationsnämnden vidtagit enligt lagen på en statlig myndighets, en kommuns eller ett landstings vägnar kan behöva ge in ansökningar om rättelse till flera olika förvaltningsrätter beroende på vilka statliga myndigheter, kommuner och landsting som deltar. I förlängningen innebär detta att en situation skulle kunna uppstå där beslut kan komma att överprövas på skilda underlag och i olika förvaltningsrätter, som teoretiskt skulle kunna komma till olika slut. Då detta inte är önskvärt samt för att minska den sammanlagda administrativa bördan för domstolarna bör forumregeln i stället anvisa en enda domstol för ansökan om rättelse enligt den föreslagna lagen. Här föreslås att den domstolen ska vara den där E-legitimationsnämnden har sitt hemvist.

Det är alltså respektive statlig myndighet, kommun och landsting som blir motpart i domstol. Processrättsligt överensstämmer denna ordning med vad som gäller vid anlitan av inköpscentraler som ombud med stöd av 2 kap. 9 § 2 lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, jfr prop. 2011/12:106 s. 103 och 109 f. E-legitimationsnämndens uppgifter enligt lagen innebär emellertid att det är nämnden som ansvarar för utredningen inför beslut om godkännande av leverantörer. Det är också E-legitimationsnämnden som t.ex. har utarbetat de tekniska och säkerhetsmässiga kraven för anslutning och som har närmare insyn i hur en leverantör uppfyller dessa krav. Det sagda innebär att nämnden typiskt sett mer effektivt än de enskilda statliga myndigheterna, kommunerna och landstingen kan försvara ett beslut enligt den föreslagna lagen. Detta talar starkt för att E-legitimationsnämnden bör samordna även de deltagande statliga myndigheternas, kommunernas och landstingens deltagande i eventuella processer. Det skulle också underlätta domstolens praktiska hantering av mål om rättelse. Mot denna bakgrund bör E-legitimationsnämnden företräda statliga myndigheter, kommuner och landsting i mål om rättelse. Det bör vara en förutsättning för lagens tillämpning att ett sådant uppdrag har lämnats.

8.2 Domförhet

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

Utredningens förslag: Överensstämmer med promemorians förslag.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har uttalat sig i frågan.

Skälen för förslaget: 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 var nödvändig, trots att målen gånger är av kvalificerade art (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 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.

9 Extern överlåtelse av kommunal beslutanderätt

Förslag: En nämnd i en kommun, i ett landsting eller i ett kommunalförbund får efter överenskommelse med E-legitimationsnämnden 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 E-legitimationsnämnden fattar med stöd av delegation ska anmälas till den som har lämnat delegationsuppdraget.

Kommunallagens bestämmelser om jäv ska tillämpas på ledamöterna i E-legitimationsnämnden när den fattar beslut med stöd av delegation.

Utredningens 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.

Skälen för förslaget: 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 4. Federationen ska administreras av E-legitimationsnämnden. I det arbetet ingår att hantera anslutning av såväl eID-tjänsteleverantörer som statliga myndigheter, kommuner och landsting. För att uppnå önskad effektivitet och samordning bör E-legitimationsnämnden utföra så många uppgifter som möjligt åt de offentliga aktörerna. Till detta hör att administrera upphandlingen av leverantörer inom valfrihetssystemet. E-legitimationsnämndens uppdrag

kommer att bestå i att praktiskt sköta administrationen av valfrihetssystemet, inklusive utformning av förfrågningsunderlag, annonsering, godkännande av sökande och undertecknande av kontrakt. En bärande tanke är att E-legitimationsnämnden i denna funktion ska vidta åtgärderna i de deltagande statliga myndigheternas, kommunernas och landstingens namn. Formellt är det således de deltagande statliga myndigheterna, kommunerna och landstinget som kommer att fatta beslut och vidta andra åtgärder i frågor som regleras i lagen. Det upphandlingsrättsliga ansvaret för valfrihetssystemet och för att lagen följs ligger således kvar på respektive myndighet, kommun och landsting. När det gäller kommuner och landsting uppstår då frågan om hur ansvaret för utförandet av uppgifterna kan överföras till E-legitimationsnämnden.

Kommunen eller landstinget fattar själv beslut om att ge E-legitimationsnämnden i uppdrag att administrera valfrihetssystemet. 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 som 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, jfr 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 eID-tjänsteleverantör. Sådana godkännandebeslut bör därmed också anses utgöra beslut i kommunalrättslig mening. Även andra åtgärder kan bedömas utgöra beslut i kommunallagens mening. I fråga om andra uppgifter som inte avser beslut i lagens mening och som behövs för att få valfrihetssystemet

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 föreslagna nya valfrihetslagen att E-legitimationsnämndens får i uppdrag dels att fatta beslut i kommunalrättslig mening (såsom delegat), dels att utföra de förvaltnings- och verkställighetsåtgärder som behövs för att få valfrihetssystemet att fungera samt att föra statliga myndigheters, kommuners och landstings talan i mål om rättelse (såsom ombud).

Bestämmelser om extern delegation av beslutanderätt i upphandlingsärenden har införts i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter¹⁰. Bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2013. Från och med den dagen är det enligt 6 kap. 4 § i den nämnda lagen möjligt för en nämnd i en kommun, i ett landsting eller i ett kommunalförbund att efter överenskommelse med en inköpscentral uppdra 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 möjligt vid samma tidpunkt oavsett om det är fråga om en åtgärd i en statlig myndighets namn eller i en kommuns eller ett landstings 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. Nämnden kan t.ex. behöva vidta åtgärder för att stänga av en tjänsteleverantör tillfälligt av säkerhetsskäl, t.ex. då integriteten i systemet skadats.

Ett av skälen till att bilda E-legitimationsnämnden var att minska statliga myndigheters, kommuners och landstings administration när det gäller elektronisk identifiering. Den administration, inklusive beslutsfattande, som E-legitimationsnämnden kan utföra för kommuner och landstings räkning är omfattande då 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 de nya bestämmelserna om extern delegation i 6 kap. 4 § lagen om vissa kommunala befogenheter som ska träda i kraft den 1 januari 2013.

¹⁰ Se prop. 2011/12:106, bet. 2011/12:FiU42, rskr. 2011/12:210.

Sammanfattningsvis bör det mot den nu angivna bakgrunden införas en möjlighet att överföra kommunalrättslig beslutanderätt 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 de nya bestämmelserna om extern delegation i 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 frågå denna principiella ordning beträffande upphandlingsärenden. Det saknas anledning att 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 E-legitimationsnämnden 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 begränsning gäller om samma typ av beslut delegeras internt, bör regeringen i 6 kap. 34 § kommunallagen gälla även här, jfr 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 sker hos E-legitimationsnämnden gäller jävsbestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223). Dessa

bestämmelser överensstämmer i allt väsentligt med bestämmelserna om jäv i kommunallagen. I likhet med vad som gäller enligt lagen om vissa kommunala befogenheter bör dock samma jävsregler gälla vid extern delegation till E-legitimationsnämnden 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 delegation till E-legitimationsnämnden.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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

Bedömning: Det saknas behov av 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 betydande praktiska problem att driva parallella system under en övergångsperiod.

Skälen för förslaget: Från och med den 1 juli 2012 kan inte nya avrop göras från ramavtalet eID 2008. Till dess att den nya regleringen är på plats måste därför den statliga myndighet, kommun eller landsting 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 endast en leverantör kan tilldelas kontrakt. För att undvika en sådan situation bör regleringen träda i kraft så snart som möjligt.

Som vissa remissinstanser pekat på är det viktigt att väsentliga frågeställningar rörande systemets funktion och legitimitet är klarlagda tills den nya lagen ska börja tillämpas. Utredningens tidsplan för genomförandet kan inte längre hållas. E-legitimationsnämnden har under den tid som gått sedan utredningen lämnade sitt betänkande arbetat vidare med de frågor som är utestående och där kritik riktats mot utredningens bedömningar och förslag. Det framstår i dagsläget som rimligt att den nya lagen och nödvändiga följdändringar i andra lagar träder i kraft den 1 juli 2013.

Det har inte framkommit något behov av övergångsbestämmelser.

11 Konsekvenser

Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att säkerställa att de e-legitimationer som finns utfärdade i dag kan användas även fortsättningsvis, sedan tidigare upphandling har löpt ut. För att uppnå detta syfte finns det inget annat alternativ än lagstiftning. Utan en ny reglering måste statliga myndigheter, kommuner och landsting nämligen utse enbart en leverantör av en lösning för e-legitimering. De investeringar som har gjorts av övriga leverantörer går då förlorade. Om vissa e-legitimationer inte kan användas kan det antas medföra att användandet av e-tjänster minskar. De statliga myndigheterna, kommunerna och landstingen kommer då i motsvarande mån att tvingas återgå till traditionell ärendehantering. Enbart en mindre ökning av antalet pappersärenden hos myndigheter, kommuner eller landsting är förknippat med betydande kostnader och effektivitetsförluster. Härtill kommer att marknaden för e-legitimationer är sådan att utseende av en enda leverantör medför inläsnings effekter som sannolikt innebär såväl utveckling mot allt högre priser som hämmad teknisk innovation, med ökade kostnader för det allmänna som följd. Mot denna bakgrund föreslås att statliga myndigheter, kommuner och landsting ska kunna besluta att tillämpa valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering av enskilda i sina elektroniska tjänster. En förutsättning för detta är att respektive myndighet, kommun eller landsting har uppdragit åt E-legitimationsnämnden att på dess vägnar administrera systemet. Det innebär att E-legitimationsnämnden i de deltagande statliga myndigheternas, kommunernas och landstingens namn, efter annonsering godkänner och tecknar kontrakt med de som ska tillhandahålla tjänster för elektronisk identifiering åt dessa. Grunderna för den ekonomiska ersättningen till en leverantör ska framgå av ett förfrågningsunderlag.

De aktörer som i dag tillhandahåller tjänster för elektronisk identifiering (eID-tjänster) kommer att få initiala kostnader för den tekniska omställning som krävs för anslutningen till en federation. Den enskilda leverantörens kostnader blir beroende av hur det befintliga systemet är uppbyggt. Hur stora kostnaderna blir kan inte fullt ut bedömas förrän vid annonseringen av tjänsterna, eftersom de också är beroende av de krav som E-legitimationsnämnden kommer att ställa upp. Förslaget väntas dock samtidigt medföra minskade administrativa kostnader genom E-legitimationsnämndens samordning av de avtal som ingås med identitetsintygsutfärdarna, i stället för att Kammarkollegiet tecknar ramavtal och hanterar avrop från olika statliga myndigheter, kommuner och landsting, samt genom att det införs standardiserade gränssnitt. I och med förslaget kommer också modellen för ersättning till leverantörerna att ändras. Alla leverantörer kommer att få lika stor ersättning varje gång en e-legitimation används och detta bör möjliggöra att även mindre leverantörer kan komma in och konkurrera på marknaden i större utsträckning.

Även för dem som tillhandahåller e-tjänster, dvs. myndigheter och kommuner, och som väljer att ansluta sig till federationen, väntas initialkostnader till följd av övergången till ett nytt system. För närvarande är det emellertid inte möjligt att fullt uppskatta storleken på dessa kostnader

eftersom förutsättningar och behov varierar mellan olika aktörer. De enskilda kostnaderna kommer också att variera eftersom olika e-tjänster i dag bygger på olika teknik. För en myndighet eller kommun med många e-tjänster väntas initialkostnaderna bli större. Beroende på teknik och antalet e-tjänster som berörs kan omställningskostnaderna uppskattas variera mellan 500 000 och 5 000 000 kronor. Eftersom övergången till federationen inte kan ske genom migrering tillkommer också kostnader för parallella system under en övergångsperiod.

Statliga myndigheters, kommuners och landstings användning av eID-tjänster kommer på samma sätt som hittills att finansieras av respektive myndighet, kommun eller landsting. En ny modell för ersättning måste antas innebära högre priser och därigenom ökade kostnader för eID-tjänster. Även avgifter för nämndens verksamhet tillkommer när federationen tas i bruk fullt ut. 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. Ett standardiserat gränssnitt kommer också att innebära skalfördelar i exempelvis tillhörande programvaror och support. För en enskild myndighet med hög användningsfrekvens av eID-tjänster har det uppskattats att förvaltningskostnaderna efter anslutning till federationen kommer att minska med 1–2 miljoner kronor per år. Sammantaget väntas besparingarna vara av den storleken att investeringskostnaderna kommer att vara återbetalda inom en femårsperiod.

Användarna av e-tjänster väntas uppleva en större tillgänglighet och ökad service i och med det standardiserade gränssnittet. Förslaget beräknas därför gynna användningen av e-tjänster i sådan utsträckning att besparingarna jämfört med traditionell ärendehandläggning väl kommer att överstiga de samlade kostnaderna för statliga myndigheter, kommuner och landsting. Därför ska ökade kostnader för de offentliga aktörer som väljer att ansluta sig till federationen finansieras inom befintlig ram.

E-legitimationsnämnden tillförs nya uppgifter enligt förslaget. Nämnden finansieras för närvarande genom anslag. Avsikten är emellertid att nämndens verksamhet ska finansieras genom avgifter så snart det föreslagna systemet tagits i bruk fullt ut.

Införande av valfrihetssystem för eID-tjänster möjliggör också för nya leverantörer att löpande ansluta sig till systemet vilket främjar konkurrensen och utvecklingen av nya lösningar. Den standardiserade lösningen innebär också att tillträde till marknaden underlättas för nya aktörer. Förslaget väntas därför också medföra ökat utbud av nya, användarvänliga eID-tjänster som också främjar användningen av e-tjänster till nytta för såväl enskilda som myndigheter. Sammantaget bedöms de samlade samhällsekonomiska konsekvenserna av förslaget vara positiva.

I promemorian görs bedömningen att Konkursverket ska vara tillsynsmyndighet enligt den föreslagna lagen. Kostnaderna för detta beräknas bli låga och ska om behov bedöms finnas finansieras inom ram för anslag inom utgiftsområde 22 (politiken för informationssamhället).

Förslaget innefattar 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 måttillströmning till de allmänna förvaltningsdomstolarna och allmänna domstolarna inte är att vänta.

Förslaget om att ge kommunala nämnder möjlighet att delegera beslutanderätt till E-legitimationsnämnden innebär en ökad befogenhet för kommuner och landsting, vilket påverkar det kommunala självstyret positivt.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering

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.

I *första stycket* anges när lagen ska tillämpas. E-legitimationsnämnden har till uppgift att stödja och samordna elektronisk identifiering i den offentliga förvaltningens e-tjänster. E-legitimationsnämnden ska i denna funktion administrera en infrastruktur för elektronisk identifiering, en s.k. identitetsfederation, med gemensamma regler för samtliga deltagare. Statliga myndigheter, kommuner eller landsting som har behov av att på ett säkert sätt kunna identifiera dem som använder myndigheternas elektroniska tjänster kan ansluta sig till identitetsfederationen samt besluta att införa ett valfrihetssystem och ge E-legitimationsnämnden i uppdrag att i myndighetens, kommunens eller landstingets namn administrera systemet. Även de leverantörer som deltar i valfrihetssystemet kommer att anslutas till identitetsfederationen. Varje myndighet, kommun respektive landsting beslutar om ett valfrihetssystem. Genom att alla myndigheter, kommuner och landsting som har inrättat valfrihetssystem och de leverantörer som har godkänts enligt denna lag är kopplade till identitetsfederationen uppnås samordning mellan tjänsterna.

Lagen gäller endast för statliga myndigheter, kommuner och landsting. Verksamhet som bedrivs i privaträttslig form faller således utanför regleringen.

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 godkännande av vissa åtgärder i en sådan tjänst eller för att signera dokument elektroniskt.

Med elektroniska tjänster (e-tjänster) avses samtliga sådana tjänster som en statlig myndighet, en kommun eller ett landsting tillhandahåller på elektronisk väg och som gör det möjligt för användare att på olika sätt kommunicera elektroniskt med myndigheten, kommunen eller landstinget.

Det är en förutsättning för lagens tillämpning att den som vill inrätta ett valfrihetssystem uppdrar åt E-legitimationsnämnden att administrera systemet på myndighetens vägnar. I förhållande till statliga myndigheter

intar nämnden således en ombudsroll. I förhållande till kommuner och landsting förutsätter nämndens uppdrag dels att kommunen eller landstinget delegerar beslutanderätt till nämnden enligt den föreslagna 6 kap. 4 a § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, dels att kommunen eller landstinget ger nämnden fullmakt att agera i dess namn.

Ytterligare en förutsättning för lagens tillämpning är att de statliga myndigheter, kommuner och landsting som vill inrätta valfrihetssystem lämnar en rättegångsfullmakt till E-legitimationsnämnden i samband med att uppdraget i övrigt ges till nämnden.

Det finns inget krav på att anskaffa ID-tjänster med tillämpning av valfrihetssystem. Om en viss tjänst inte annonseras ut genom det förfarande som anges i lagen, gäller i stället lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

Enligt *andra stycket* bygger ett valfrihetssystem enligt lagen på principen att det är den enskilde användaren som, vid användning av en e-tjänst som kräver elektronisk identifiering, väljer vem som ska tillhandahålla eID-tjänsten bland de leverantörer som med stöd av lagen har godkänts och fått teckna kontrakt för utförande av en viss tjänst.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1.

2 §

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

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

Kravet 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.

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 alla 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. vissa upp intyg, bevis eller liknande, eller att i något avseende vara certifierade, ackrediterade eller liknande, så måste nämnden godkänna att dessa krav uppfylls genom dokument eller beslut utfärdade av myndigheter i övriga medlemsstater inom EU.

Bestämmelsen i andra stycket motsvarar 1 kap. 2 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV.

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.

I *första stycket* finns en skyldighet att på en särskilt inrättad webbplats annonsera ut vilka tjänster för elektronisk identifiering som efterfrågas. Att annonsering ska ske på en särskild webbplats hindrar inte att annonsering sker även på annat sätt, t.ex. i dagspress.

Annonsering ska ske när valfrihetssystem avseende nya tjänster ska lysas ut. En ny annons ska också skickas ut när en viss tjänst måste förändras t.ex. på grund av den tekniska utvecklingen, och förfrågningsunderlaget därför ändras.

Annonsering ska ske löpande. Det innebär att annonsen ska gälla tills vidare utan något sista datum för ansökan. En ansökan ska således kunna göras när som helst. Annonsen ska finnas på den upprättade webbplatsen så länge en viss tjänst efterfrågas.

Ett förfrågningsunderlag är ett underlag för anbud som är tillgängligt för leverantörerna tillsammans med bilagor och eventuell kompletterande handlingar. Förfrågningsunderlaget ska innehålla allt som behövs för att den som vill delta ska kunna lämna in en fullständig ansökan. Det måste därför innehålla en beskrivning av den tjänst som efterfrågas och de villkor som ska gälla samt hur uppdraget ska fullgöras under kontraktstiden. Det bör också innehålla kontaktuppgifter, kravspecifikationer, avtalstider, regler för ändring och upphörande av avtalet samt regler för uppföljning och kontroll.

Av upphandlingsrättsliga principer följer att det ska framgå av annonsen vilka statliga myndigheter, kommuner och landsting som tjänsterna ska tillhandahållas åt.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 1 och 2 §§ LOV.

Förfrågningsunderlag

4 §

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. Ersättningen ska vara enhetlig

för alla som utför samma tjänst. Den ersättning som leverantörerna får blir därför beroende av hur många transaktioner som varje leverantörs kunder genomför.

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 4 kap. 1 § LOV. Den behandlas i avsnitt 6.4.

5 §

En kontrakt får förenas med särskilda villkor för hur det ska fullgöras. Samtliga sådana villkor ska anges i annonsen eller förfrågningsunderlaget.

E-legitimationsnämnden kan med stöd av paragrafen ställa upp särskilda kontraktsvillkor, dvs. villkor för hur kontraktet ska fullgöras. Det är fråga om kontraktsvillkor utöver de specifika krav som ställs på tillhandahållandet av tjänsterna. 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. 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.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 2 § LOV.

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.

Enligt *första stycket* ska det anges hur en ansökan ska lämnas in. E-legitimationsnämnden får välja kommunikationsmedel, t.ex. per post eller fax eller med något annat elektroniskt medel. Det finns inget som hindrar att flera kommunikationsmedel accepteras så länge dessa anges i förfrågningsunderlaget.

Bestämmelsen i *andra stycket* är en följd av att en ansökan får ses som ett anbud. Eftersom en leverantör därmed är bunden av sin ansökan måste denne av rättssäkerhetsskäl få information om handläggningstiden. Om den angivna tiden överskrids är leverantören inte längre bunden av sin ansökan.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 3 och 4 §§ LOV.

Ansökan

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.

Det är tillåtet för de leverantörer som finner det lämpligt att lämna in en gemensam ansökan. 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 5 kap. 1 § LOV.

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.

En sökande behöver inte själv utföra alla led i tillhandahållandet av en eID-tjänst, utan får vid behov åberopa andra företags kapacitet. 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.

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.

I paragrafen anges när det är möjligt att utesluta en sökande. 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.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 1 § LOV.

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 tjänsteställningshållare i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, ska det antas att sökanden inte kan uteslutas som leverantör enligt 9 § första stycket 1 eller 2.

Till sådana bevis som enligt *andra 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 7 kap. 2 § LOV.

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.

I valfrihetssystemet råder inte någon konkurrenssituation mellan leverantörerna om att få teckna kontrakt med nämnden. Lagen bygger på i stället på att alla sökande som uppfyller lagens krav och de krav som framgår av förfrågningsunderlaget, och som inte har uteslutits med hänvisning till 9 §, ska godkännas. Antalet leverantörer kan alltså inte begränsas.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 1 § LOV.

12 §

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

I det kontrakt som tecknas ska de ekonomiska villkoren framgå samt de övriga krav som ska vara uppfyllda för att få bedriva verksamheten. Det gäller även de särskilda villkor som har uppställts med stöd av 5 §, såsom avtalstider, rätt för båda parter att häva avtal, omförhandlingsklausuler och liknande.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 3 § LOV.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser som kompletterar förvaltningslagens (1986:223) allmänna regler om handläggning av ärenden som inte avser myndighetsutövning mot någon enskild.

I *första stycket* finns bestämmelser om sökandes rätt att ta del av uppgifter och att ges rätt att yttra sig i ett ärende. Ett beslut ska enligt *andra stycket* innehålla skälen för beslutet. Om en sökande som inte har godkänts senare uppfyller kraven finns det inget som hindrar denne att komma in med en ny ansökan. Om sökanden anser sig uppfylla kraven, men E-legitimationsnämnden har gjort en annan bedömning, finns det enligt 14 § möjlighet att begära rättelse hos allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut att inte godkänna en sökande ska innehålla en upplysning om hur detta går till. Upplysningen behöver inte delges.

Alla sökande ska enligt *tredje stycket* få besked om de uppfyller kraven för godkännande för att få teckna kontrakt.

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.

Paragrafen innehåller krav som utvidgar den allmänna serviceskyldighet som gäller enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223). Informationen ska göra det möjligt att få en bild över vilka leverantörer som deltar i valfrihetssystemet och hur deras tjänster är utformade.

För att uppfylla paragrafens krav ska informationen finnas tillgänglig på ett lätt och enkelt sätt, t.ex. på den nationella webbplatsen, webbplatsen för den statliga myndighet, den kommun eller det landsting som har inrättat valfrihetssystemet och 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.

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.

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.

E-legitimationsnämndens åtgärder enligt lagen vidtas i andra statliga myndigheters, kommuners och landstings namn. Det är därmed de som har anlitat nämnden som är ansvariga för att bestämmelserna i lagen följs och som blir motparter i den mån en leverantör ansöker om rättelse enligt lagen. Av 1 § första stycket följer att det är en förutsättning för lagens tillämpning är att E-legitimationsnämnden har fått fullmakt att företräda de statliga myndigheterna, kommunerna eller landstingen i mål om rättelse. Den förvaltningsdomstol som ska pröva ett mål om rättelse kan därför normalt utgå från att det finns ett sådant fullmaktsförhållande.

I *andra stycket* anges att endast den sökande som inte har godkänts av nämnden kan ansöka om rättelse av det beslutet. 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 10 kap. 1 § LOV.

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.

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 2 § 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 har begränsats på ett otillåtet sätt.

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.

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.

Första stycket behandlas i avsnitt 8.1.

Andra stycket har utformats så, det finns en tidsfrist för ansökan om rättelse endast när det gäller beslut att inte godkänna en sökande. 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 har utformats med 10 kap. 3 § LOV som förebild.

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.

Som framgår av 1 § är det en förutsättning för lagens tillämpning att den statliga myndighet, den kommun eller det landsting som vill inrätta ett valfrihetssystem uppdrar åt E-legitimationsnämnden att administrera systemet i myndighetens, kommunens eller landstingets namn. Det är således formellt myndigheten, kommunen eller landstinget som anses vidta åtgärder enligt lagen. Bestämmelsen i första meningen har därför utformats så, att det också är den berörda myndigheten kommunen eller landstinget som har det skadeståndsrättsliga ansvaret för de åtgärder som vidtas.

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.

En skadelidande sökande ska vidta skäliga åtgärder för att begränsa sin skada. Om sökanden försummar detta får sökanden själv bära en motsvarande del av förlusten. Skadeståndet ska därutöver kunna jämkas om det är oskäligt med hänsyn till den upphandlande myndighetens möjligheter att förutse och hindra skadans uppkomst och omständigheterna i övrigt.

I regel kommer det positiva kontraktsintresset, dvs. kompensation för den uteblivna handelsvinsten, att utgöra grunden för skadestånds-

bedömningen. 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 väckas vid allmän domstol. En skadeståndstalan kan exempelvis, med stöd av 10 kap. 8 § rättegångsbalken, väckas vid en domstol där en skadegörande handling företagits eller skada uppkommit.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 5 § LOV.

19 §

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

Bestämmelsen innebär att beslut om information inte kan prövas enligt bestämmelserna om rättelse eller skadestånd.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 6 § LOV.

20 §

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.

Tillsyn

21 §

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

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 6.7.

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

I mål enligt lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering ska förvaltningsrätten vara domför med en lagfaren domare ensam. Regleringen överensstämmer därmed med hanteringen av mål enligt LOU och LOV.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.

12.3 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 E-legitimationsnämnden uppdra 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).

Paragrafen är ny. Den har införts för att möjliggöra för kommuner, landsting och E-legitimationsnämnden att på ett enklare sätt samordna de valfrihetssystem för elektronisk identifiering som införs enligt den föreslagna lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

Med stöd av första stycket får nämnder i kommuner, i landsting och i kommunalförbund delegera beslutanderätt till E-legitimationsnämnden i ärenden enligt den lag om valfrihetssystem som nu föreslås. 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 inrätta valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och har anlitat E-legitimationsnämnden för att administrera systemet.

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 en sökande enligt 11 § lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering eller att utesluta en sökande enligt 9 § samma lag, liksom beslut att upphöra med system där annonsering har skett. Även andra avgöranden som är att anse som beslut i kommunallagens mening omfattas dock av bestämmelsen.

Delegation med stöd av denna bestämmelse kan endast ske till E-legitimationsnämnden som sådan och inte till dess anställda. 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 sker i stället till E-legitimationsnämnden

genom det bakomliggande uppdraget till nämnden 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 9.

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, i landsting och i 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. Då 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 9.

6 kap. 6 §

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

Ändringen innebär att E-legitimationsnämnden till uppdragsgivaren ska anmäla de beslut som har fattats med stöd av uppdraget. Bestämmelsen reglerar inte vidareanmälan av beslut för det fall uppdraget lämnats med stöd av vidaredelegation enligt 5 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.

6 kap. 7 §

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.

Ändringen innebär att jävsreglerna i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen är tillämpliga även på E-legitimationsnämnden när den fattar beslut på en nämnds vägnar.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.

12.4 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. 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*.

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.

I paragrafens *andra stycke* regleras den s.k. anbudssekretessen vid upphandling. Ändringen innebär att en inkommen ansökan om att godkännas enligt lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering inte ska omfattas av anbudssekretess.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.

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 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 enskilda 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.

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 Bilaga 1
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.

Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Bolagsverket, Boverket, Centrala studiestödsnämnden, Chalmers tekniska högskola AB, Datainspektionen, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försäkringskassan, Högskoleverket, Jordbruksverket, Kammarkollegiet, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kungl. biblioteket, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Läkeemedelsverket, 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, Vindelns 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, Ekelöw 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, Svensk förening för medicinsk informatik, Föreningen fri kultur & programvara och Riksorganisationen för vård och social omsorg utan vinstsyfte.

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,
Hjälpmedelsinstitutet, 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