

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

E-legitimationsnämnden och Svensk e-legitimation (SOU 2010:104)

N2011/559/ITP

Konkurrensverket delar utredningens uppfattning att det är önskvärt att införa ett system som gör det möjligt för privatpersoner att välja mellan flera konkurrerande leverantörer av e-legitimationer, och att samtliga e-legitimationer som uppfyller de krav som ställs bör kunna användas för e-tjänster som erbjuds av både offentliga myndigheter och för privata tjänster.

Konkurrensverket avstyrker emellertid utredningens förslag då detta inte är tillräckligt genomarbetat och konsekvenserna inte är tillräckligt utredda för att det ska kunna läggas till grund för lagstiftning. Konkurrensverket anser även att andra och mindre komplicerade alternativ än valfrihetssystem bör belysas, t.ex. att ange förutsättningar och regler för identitetslösningarna i förordningar, myndighetsföreskrifter eller standarder, innan beslut fattas om vilket alternativ som ska väljas.

Ett valfrihetssystem enligt LOV för tjänster för elektronisk identifiering

Utredningens utgångspunkt har varit att samtliga leverantörer som uppfyller kraven ska få tillträde till marknaden. Utredningen konstaterar dock att det vid ett ramavtal enligt LOU inte är möjligt att överlåta valet av leverantör till den som ska använda e-legitimationen. Inom ramen för en tjänstekoncession är det dock möjligt att anta samtliga leverantörer som uppfyller de krav som ställs. Utredningen anser emellertid att möjligheterna till rättsprövning vid tilldelning av tjänstekoncessioner är oklara och att det därför behövs en rättslig reglering om alternativet tjänstekoncession ska väljas. Utredningen föreslår därför att en ny lag ska ge E-legitimationsnämnden möjlighet att tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) vid tillhandahållande av valfrihetssystem för tjänster för elektronisk identifiering.

Konkurrensverket anser att en viktig frågeställning vid tillämpning av tjänstekoncessioner är om de tjänster som avses är A- eller B-tjänster.

Om det handlar om A-tjänster gäller med hänsyn till unionsrätten de upphand-

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

lingsrättsliga principerna för alla kontrakt som överstiger tröskelvärdena, även vid tilldelning av tjänstekoncessioner. Tjänstekoncessioner omfattas visserligen inte av upphandlingsdirektiven, men detta undantag innebär således inte att de är undantagna från de upphandlingsrättsliga principerna.

Konkurrensverket anser därför att frågan om de tjänster som ska ingå i valfrihetssystemet utgör A-tjänster eller B-tjänster borde behandlats i betänkandet. Konkurrensverkets bedömning är att det inte kan uteslutas att de tjänster som avses ingå i valfrihetssystemet kan vara A-tjänster. För det fall att det bedöms röra sig om A-tjänster bör konsekvenserna av detta belysas särskilt som nya regler om förfarandet vid tilldelning av tjänstekoncessioner är under beredning.

Enligt Konkurrensverket kan det inte heller uteslutas att svårigheter kan uppkomma att anpassa LOV till dessa nya förutsättningar om lagen i stor utsträckning tillämpas för A-tjänster. Det bör i sammanhanget framhållas att LOV har utarbetats med sikte på individinriktade välfärdstjänster och att vissa begrepp i lagen, till exempel ickevalsalternativet, kan vara svårt att tolka i andra sammanhang.

Valfrihetssystemet är en koncession

Utredningen konstaterar att en förutsättning för att ett valfrihetssystem ska kunna inrättas är att kontrakten anses vara tjänstekoncessioner, och att ett avgörande kriterium är om koncessionshavaren tar en betydande ekonomisk risk. Eftersom valfrihetssystemet innebär att de upphandlande myndigheterna förbinds att ta emot identitetsintyg från de identitetsutfärdare som användarna väljer kan myndigheterna inte styra vilka identitetsutfärdare som ska få ersättning. Vidare är all ersättning som identitetsutfärdarna kan få enligt valfrihetssystemet beroende av deras förmåga att locka kunder. Utredningen menar därför att modellen innebär att identitetsutfärdarna får stå för hela risken för nyttjandet av de upphandlande tjänsterna. Utredningen menar därför att valfrihetssystemet bör anses innebära att avtal tilldelas genom tjänstekoncession och att det därför bör kunna inrättas enligt förfarandereglerna i LOV.

Konkurrensverket har inget att invända mot utredningens bedömning.

En motsvarande infrastruktur för privat sektor

Utredningens målsättning är att Svensk E-legitimation ska kunna användas även inom den privata sektorn. E-legitimationsnämnden kan dock inte inom ramen för ett valfrihetssystem företräda e-tjänsteleverantörer utanför den offentliga sektorn. Utredningen föreslår därför att det ska bildas två samverkande infrastrukturer för identifiering - en för den offentliga sektorn och en för den privata - som i princip använder sig av samma regelverk. Dessa två samverkande infrastrukturer bör från ett användarperspektiv uppfattas som enhetliga, t.ex. bör samma e-legitimationer, användargränssnitt och transaktionsmönster införas.

De register som föreslagits för Infrastrukturen för identifiering, dvs. inom offent-

lig sektor, bör i väsentliga delar också ska kunna brukas inom en infrastruktur för privat sektor. Enligt utredningen är det dock knappast möjligt att på detta stadium ange i detalj hur en samordning ska regleras.

Konkurrensverket delar utredningens uppfattning att det, för en bred användning av e-legitimationer, är önskvärt att infrastrukturen kan användas både av privata och offentliga e-tjänsteleverantörer. Det är också önskvärt att det skapas ett system där flera leverantörer kan verka och konkurrera med olika tekniska lösningar men där användarna har tillgång till hela utbudet av tjänster som kräver e-legitimationer. Förslaget är emellertid inte tillräckligt tydligt och genomarbetat för att det ska vara möjligt att bedöma om det är möjligt att genomföra eller vilka effekter som kan förväntas uppkomma.

Regelverk

Enligt utredningen behöver den föreslagna modellen för en ny infrastruktur för Svensk e-legitimation både författningsreglering och civilrättslig reglering. Utredningen ger dock, med hänvisning till tidsbrist, bara en övergripande bild av hur den rättsliga regleringen kan fördelas mellan lag, förordning, myndighetsföreskrifter, civilrättsliga regler i avtal mellan aktörerna samt icke-bindande allmänna råd, riktlinjer och tekniska föreskrifter.

Konkurrensverket anser att utredningens resonemang om behovet av författningsreglering är oklara och att förslagen behöver konkretiseras för att det ska vara möjligt att bedöma om de är möjliga att genomföra och vilka effekter som kan förväntas uppkomma.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit Stefan Jönsson.

Dan Sjöblom

Stefan Jönsson