

Ju.remissvar@regeringskansliet.se

Ju.L4@regeringskansliet.se

Remissvar angående SOU 2019:14: Ett säkert statligt ID-kort- med e-legitimation (dnr Ju2019/01281/L4)

Post- och telestyrelsen (PTS) har fått möjlighet att yttra sig över betänkandet Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation (SOU 2019:14). Med utgångspunkt i PTS uppdrag som tillsynsmyndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG (eIDAS-förordningen) samt myndighetens uppdrag på området digital delaktighet och tillgänglighet, lämnar PTS följande synpunkter.

Sammanfattningsvis ser PTS positivt på förslaget att inför en statlig e-legitimation som ger möjlighet att skapa elektroniska underskrifter. PTS kan konstatera att en e-legitimation med den högsta tillsynsnivån idag saknas i Sverige och att införandet av en sådan kan ge förutsättningar för en utveckling av de betrodda tjänster som tillhandahålls med stöd av eIDAS-förordningen.

Avancerade eller kvalificerade underskrifter?

Utredningen föreslår i kapitel 12.9 att den statliga e-legitimationen ska kunna användas för att skapa en avancerad elektronisk underskrift.

PTS vill inledningsvis påpeka att tekniskt sett så är e-legitimationen bärare för två olika tjänster, en elektronisk tjänst för identifiering och ett certifikat för framställning av en elektronisk underskrift. Dessa tjänster regleras på olika sätt men kan använda samma grundidentifiering av den fysiska person de är utfärdade till. Funktionen att legitimera sig och skriva under ett dokument elektroniskt, är därför två skilda handlingar. PTS har i detta sammanhang endast tillsyn över den del som omfattar utfärdande av certifikat och skapande av elektroniska underskrifter från ett sådant utfärdat certifikat.

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Valhallavägen 117 A
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

I eIDAS-förordningen görs en uppdelning mellan avancerade elektroniska underskrifter och kvalificerade elektroniska underskrifter. Förordningen ställer högre krav på de kvalificerade underskrifterna och tillhandahållarna av sådana än på de avancerade. Utredningen föreslår att de elektroniska underskrifterna som ska kunna skapas med utgångspunkt i det statliga id-kortet ska vara avancerade, vilket således är den lägre tillitsnivån enligt eIDAS-förordningen.

Skälet till detta är enligt utredningen att Sverige inte har några författningsreglerade krav på användning av kvalificerade elektroniska underskrifter. Krav på användning av kvalificerade elektroniska underskrifter är dock vanligt förekommande inom andra medlemsstater i EU. Till exempel ställs ofta krav på kvalificerade elektroniska underskrifter vid upphandlingsförfaranden eller vid inkommande av uppgifter till myndigheter i andra EU-länder.

PTS bedömer att det inom några år kommer att bli vanligare med användning av kvalificerade elektroniska underskrifter i även i Sverige. PTS kan konstatera att det redan nu finns ett ökande intresse för kvalificerade underskrifter både från myndigheter och från näringslivet i Sverige eftersom dessa enligt artikel 25 i eIDAS-förordningen inom hela EU har likvärdig rättslig verkan som en fysisk underskrift. Det är därför sannolikt enligt PTS att även enskilda kommer att behöva kunna signera elektroniskt med en kvalificerad elektronisk underskrift i framtiden. Detta talar, enligt PTS uppfattning, för att det statliga ID-kortet bör ge möjlighet till kvalificerade elektroniska underskrifter. Då en kvalificerad elektronisk underskrift uppfyller samtliga krav för en avancerad elektronisk underskrift skulle en sådan förändring inte ha någon negativ inverkan på förlitande part eller för andra användare av underskriften.

Vidare ger kvalificerade elektroniska underskrifter en ökad säkerhet i jämförelse med avancerade elektroniska underskrifter. I artikel 24 i eIDAS-förordningen ställs krav på säkerheten hos produkter och system som används vid tillhandahållandet av tjänsten samt att utfärdaren av tjänsten har ett presumtivt ansvar för skada enligt artikel 13. Motsvarande säkerhetskrav finns inte på samma sätt för avancerade elektroniska underskrifter. Tilltron till en kvalificerad elektronisk underskrift är därför högre än tilltron till en avancerad sådan.

Utredningen föreslår att Polismyndigheten ska få i uppdrag att utreda vidare om den i någon omfattning ska tillhandahålla möjligheten till kvalificerade elektroniska underskrifter. Som ett kostnadseffektivt förslag föreslås att certifikat för kvalificerade elektroniska underskrifter skulle erbjudas bara till de som har behov av en sådan. PTS välkomnar att frågan utreds ytterligare men ställer sig frågande till om det är kostnadseffektivt och ändamålsenligt att erbjuda två olika former av elektroniska underskrifter istället för att erbjuda en

form med den högsta tillitsnivån för alla. Detta skulle bl.a. kunna leda till svårigheter i att bedöma vilka personer som ska anses ha behov av den kvalificerade formen av elektroniska underskrifter, vilket kommer att kräva en del administration. PTS bedömer även att den merkostnad som förknippas med att erbjuda möjlighet för kvalificerade avancerade underskrifter inte drivs primärt av antalet utfärdade certifikat, utan att denna merkostnad främst kommer att uppstå som en direkt följd av att de mer omfattande säkerhetskraven inträder för utfärdandet av kvalificerade certifikat.

Om Polismyndigheten ska kunna utfärda certifikat som möjliggör kvalificerade elektroniska underskrifter, oavsett i vilken omfattning detta skulle ske, så behöver myndigheten bli en kvalificerad tillhandahållare av en betrodd tjänst enligt artikel 3.16 i eIDAS-förordningen. Förfarandet innebär att polismyndigheten behöver genomgå en granskning av ett anmält organ för bedömning av överensstämmelse mot eIDAS-förordningen och tillämpliga standarder, genomgå löpande revisioner samt leva upp till de krav som ställs på kvalificerade tillhandahållare enligt eIDAS-förordningen.

Merkostnaden som dessa säkerhetskrav medför är oberoende av antalet kvalificerade certifikat för skapande av kvalificerade elektroniska underskrifter som Polismyndigheten utfärdar. En förhållandevis mindre merkostnad följer sedan av antalet utfärdade kvalificerade certifikat, och är då främst kopplad till kostnaden för den fysiska bäraren (ID-kortet) som måste uppfylla kraven i bilaga 2 till eIDAS-förordningen.

PTS kan vidare konstatera att redan möjligheten för Polismyndigheten att skapa avancerade underskrifter (den lägre tillitsnivån) som utredningen föreslår, innebär att Polismyndigheten skulle bli en tillhandahållare av en betrodd tjänst enligt artikel 3 punkt 19 i eIDAS-förordningen. Detta innebär att Polismyndigheten istället kommer att omfattas av de krav som förordningen ställer på (icke-kvalificerade) tillhandahållare av betrodda tjänster.

Utredningen har redogjort för att tillhandahållare av kvalificerade elektroniska underskrifter står under PTS tillsyn. PTS vill dock framhålla att enligt artikel 17 3 b i eIDAS-förordningen, så står även icke-kvalificerade tillhandahållare under myndighetens tillsyn, om än i mer begränsad omfattning än vad som gäller för kvalificerade tillhandahållare. Vidare ska samtliga tillhandahållare av betrodda tjänster, dvs. oavsett om tjänsten som tillhandahålls är kvalificerad eller inte, rapportera incidenter till tillsynsmyndigheten, se artikel 19 i förordningen.

PTS ser att utredningens förslag skulle innebära att Polismyndigheten oavsett om den tillhandahåller avancerade eller kvalificerade elektroniska underskrifter för det statliga id-kortet, kommer att stå under PTS tillsyn.

Det finns dock skillnader i PTS tillsyn av utfärdare av avancerade respektive kvalificerade certifikat. Granskningen av kvalificerade betrodda tjänster är avsevärt mer omfattande. Inledningsvis ska tillhandahållaren enligt artikel 21 i eIDAS-förordningen genomgå en granskning hos ett organ för bedömning av överensstämmelse. Rapporten från denna granskning ska lämnas in till tillsynsorganet (PTS) som sedan ska besluta om tillhandahållaren och tjänsten lever upp till förordningens krav på en kvalificerad tillhandahållare och en kvalificerad betrodd tjänst. Därutöver ska tillhandahållaren vartannat år på nytt genomgå en granskning för att bekräfta att kraven enligt eIDAS-förordningen är uppfyllda. Enligt artikel 20.2-3 i eIDAS-förordningen kan tillsynsmyndigheten när som helst granska en kvalificerad tillhandahållare och kan även efter en sådan granskning, om tillhandahållaren inte uppfyller kraven, återkalla tillhandahållarens eller den betrodda tjänstens kvalificerade status. PTS anser att den tillsyn som ska ske av kvalificerade tillhandahållare och kvalificerade betrodda tjänster, borgar för att de betrodda tjänsterna håller en hög kvalitet.

PTS anser att de elektroniska underskrifterna som utredningen förslår att Polismyndigheten ska tillhandahålla id-korten med, bör stå under en granskning och tillsyn som är mer omfattande än den tillsyn som gäller för tillhandahållare av avancerade betrodda tjänster. Skälet till detta är att underskrifterna från dessa id-kort sannolikt kommer att användas i hög omfattning och av många personer. En säkerhetsbrist avseende de elektroniska underskrifterna till ett sådant id-kort skulle därför kunna få väldigt stora konsekvenser. Som framförs i Reboot utredningen (SOU2017:114) på sidan 387 så är kraven på certifikat som inte är kvalificerade otydliga vilket skulle underlättas av en fastslagen nationell säkerhetsnivå.

Sammanfattningsvis anser PTS att mycket talar för att samtliga de certifikat för underskrifter som utredningen föreslår ska kopplas till e-legitimationen på de statliga ID-korten bör vara kvalificerade.

Om utredningen skulle stanna vid att Polismyndigheten på e-legitimationen endast ska tillhandahålla certifikat för elektroniska underskrifter på avancerad nivå, anser PTS att det i så fall finns skäl att undersöka behovet av särskilda säkerhetskrav på nationell nivå som går utanför eIDAS-förordningens krav för icke-kvalificerade certifikat.

Möjlighet till tidsbegränsad återkallelse

PTS ser positivt på att utredningen i kapitel 12.15 föreslår möjligheten för Polismyndigheten att återkalla en eller flera e-legitimationer, och därmed också möjligheten till elektronisk underskrift, tillfälligt under en begränsad tid. PTS ser detta som ändamålsenligt eftersom en tillfällig återkallelse ger tid för vidare utredning och möjliga åtgärder, vilket kan begränsa behovet av eventuella slutgiltiga återkallelser av e-legitimationer vilket kan ta stora resurser i anspråk. Vidare är det PTS förhoppning att möjligheten till en tidsbegränsad återkallelse innebär att ett beslut om en tillfällig återkallelse kan ske snabbare än ett beslut om slutlig återkallelse. Erfarenheter från andra EU-länder har visat att det är viktigt för de myndigheter som utfärdar elektroniska id-kort med elektroniska underskrifter, att kunna agera snabbt om det skulle visa sig att korten innehåller sårbarheter eller fel, för att kunna begränsa eventuella skador.

Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning

Som konstaterats ovan är den som tillhandahåller möjligheten till en elektronisk underskrift en tillhandahållare av en betrodd tjänst enligt eIDAS-förordningen. Av artikel 15 i eIDAS-förordningen framgår att när det är genomförbart så ska betrodda tjänster och de slutanvändarprodukter som används i samband med tillhandahållande av en sådan tjänst, göras tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

PTS vill framhålla att tillgänglighet till e-legitimationer, och därmed möjligheten till elektroniska underskrifter, beror på hur lösningarna och gränssnitten mot användarna utformas. Utredningen föreslår att e-legitimationen, och möjligheten till elektroniska underskrifter, ska skapas på ett kort. Vid användning ska kortet hanteras, antingen med hjälp av en kortläsare, eller med hjälp av ett system. PTS vill poängtera vikten av att hela lösningen med eventuella beroenden utformas på sådant sätt att den inte utesluter någon användare.

Då den statliga e-legitimationen är tänkt att endast vara kopplad till en fysisk handling är det också viktigt att det på enkelt sätt går att växla denna mot andra e-legitimationer, till exempel mobila e-legitimationer. Detta måste vara möjligt för alla användare. Det måste också säkerställas att det finns mobila alternativ som är utvecklade universellt med alla användare i åtanke. Är detta inte möjligt måste andra alternativ som uppfyller kraven tas fram inom ramen för den statliga elektroniska identitetshandlingen.

Utifrån PTS arbete med tillgänglighet har det kunnat konstateras att målgrupperna som är beroende av tillgänglighet i digitala lösningar inte bara omfattar personer med olika funktionsnedsättningar, utan även personer som

har svårt att använda digitala lösningar beroende på låg it-vana eller socioekonomiska förutsättningar. Tillgängligheten till tjänsten kan också påverkas av om användaren har tillgång till stöd av olika slag för att hantera internetbaserade lösningar och därtill kopplad teknik.

PTS ställer sig bakom utredningens bedömning i kapitel 12.3 att en fördjupad analys av de frågor som berör användbarhetsaspekten behöver göras avseende id-korten. PTS rekommenderar att den analysen tar hänsyn till de olika standarder och riktlinjer som finns på området. På webbriktlinjer.se finns det bl.a. riktlinjer för hur applikationer kan utformas på ett tillgängligt sätt. Därutöver behöver utvecklare så tidigt som möjligt få sina idéer testade av användare med olika behov.

Fortsatt samråd

Utredningen har både vad avser möjligheten till kvalificerade elektroniska underskrifter och användbarheten för e-legitimationen, föreslagit ytterligare utredning. PTS vill framhålla att myndigheten är tillgänglig för fortsatt dialog och samråd i dessa frågor.

Yttrandet har beslutats av divisionschefen Catarina Wretman. I ärendets slutliga handläggning har även juristen Caroline Sundholm samt handläggaren Björn Hesthamar (föredragande) deltagit.

