

Svenska Bankföreningen

REMISSYTTRANDE

2006-09-08

Post- och telestyrelsen
Box 5398
102 49 Stockholm

Analys av kommissionens översyn av medlemsstaternas införande av gemenskapsramverket för elektroniska signaturer

Bankföreningen har beretts tillfälle att lämna synpunkter på PTS analys av kommissionens översyn av medlemsstaternas införande av gemenskapsramverket för elektroniska signaturer och vill med anledning därav lämna följande kommentarer.

Allmänna synpunkter

Direktivet syftade till att skapa ett gemensamhetsverk kring elektroniska signaturer som medger ett fritt flöde över gränserna vad det gäller produkter och tjänster inom området och ett erkännande av elektroniska signaturer inom hela unionen.

Kommissionens expertgrupp har konstaterat att detta syfte inte tillfullo uppnåtts, bland annat på grund av att direktivet har tolkats och genomförts på olika sätt i medlemsstaterna. Användningen av kvalificerade elektroniska signaturer har blivit mycket mindre än förväntat.

Föreningen instämmer i stort sett med de förklaringar och slutsatser som kommissionen har presenterat i sin översyn avseende varför användningen av kvalificerade signaturer har blivit mindre än väntat. Däremot kan inte en mindre spridd användning av kvalificerade signaturer anses innebära att marknaden och användningen av e-signaturer inte är särskilt väl utvecklad. Föreningen vill peka på att den svenska lagstiftaren i flera lagstiftningsärenden har pekat ut sådana elektroniska signaturer som enligt den svenska signaturlagen är avancerade som den form av signaturer som minst ska krävas i vissa sammanhang. Utvecklingen har gått vid sidan

om direktivets huvudspår vilket kan sägas vara en anpassning till vad som i praktiken finns tillgängligt på marknaden.

Det är föreningens uppfattning att behovet av interoperabla lösningar tenderar att överdrivas. I den mån det finns tillämpningsområden för interoperabla e-signaturlösningar där verksamheten kan motiveras utifrån ekonomiska utgångspunkter, dvs. möjlighet till intäkter och/eller kostnadsreduktion, är det föreningens uppfattning att sådana lösningar kommer att tillhandahållas. Även kommissionen konstaterar att ett huvudproblem är avsaknaden av tillräckligt starka ekonomiska incitament, men detta bör då ställas i relation till behovet av interoperabla lösningar.

PTS slutsatser och rekommendationer

Bankföreningen delar PTS bedömning att Näringsdepartementet lämpligen bör få huvudansvaret för att förbereda och genomföra kommande möten med kommissionen. Föreningen vill dock påpeka att det är viktigt att frågorna bereds i samråd med aktörerna på den svenska marknaden. Bankföreningen föreslår därför att Näringsdepartementet knyter en referensgrupp till sig för samråd inför mötena med kommissionen. En referensgrupp bör bestå av representanter för förlitande parter (för både offentlig och privat sektor), för utgivare av elektroniska legitimationer samt för närmast berörda myndigheter. Bildas en sådan referensgrupp önskar Bankföreningen delta.

Olika tolkningar av definitionerna i direktivet

Bankföreningen delar PTS uppfattning att regeringen bör driva frågan att referenser till kvalificerade signaturer i ny lagtext bör undvikas. Den svenska lagstiftaren har också hittills avstått från att införa krav på kvalificerad elektronisk signatur. I ett antal lagar har istället krav på undertecknande med avancerad elektronisk signatur införts t.ex. i konsumentkreditlagen, årsredovisningslagen, aktiebolagslagen och aktiebolagsförordningen. Vad som avses med avancerad elektronisk signatur framgår av definitionen i lagen om kvalificerade elektroniska signaturer. En avancerad elektronisk signatur skall bland annat uteslutande vara knuten till en undertecknare.

Bankföreningen vill fästa uppmärksamhet på att medlemsländerna har implementerat direktivet 1999/93/EC om elektroniska signaturer på skilda sätt beträffande definitionen av undertecknare. Enligt artikel 2 p 3 i den svenska versionen av direktivet definieras begreppet undertecknare som **"en person som innehar en**

anordning för skapande av signaturer och som antingen agerar på sina egna vägnar eller på det organs eller den fysiska eller juridiska persons vägnar som **han eller hon** företräder”¹. I den svenska lagtexten (2 §) fick begreppet undertecknare definitionen: ”**fysisk person** som behörigen innehar en anordning för signaturframställning”.

Den svenska definitionen skiljer sig åt från de flesta andra länders formuleringar i och med den tydliga skrivningen att det ska röra sig om en fysisk person. De flesta länder har implementerat direktivet med en definition som kan inrymma både fysiska och juridiska personer. Det finns också länder som uttryckligen lagt till att en undertecknare kan vara en fysisk eller juridisk person t.ex. Irland (person or public body) och Belgien (natural or legal person).

I direktivet har det inte specificerats att undertecknaren måste vara en ”natural person”. Parlamentet föreslog att undertecknaren skulle definieras som ”natural person” men detta ströks i den slutgiltiga texten. Kommissionen menar dock att även om direktivet inte anger att den elektroniska signaturen måste hänföras till en fysisk person så kan undertecknaren som använt en *kvalificerad elektronisk signatur* endast vara en fysisk person eftersom denna typ av signatur betraktas som motsvarigheten till en handskriven signatur. Huruvida en juridisk person kan skapa en avancerad elektronisk signatur finns det dock inga klara uttalanden kring från kommissionen.

Under de senaste åren har en marknad för serverbaserade certifikatlösningar vuxit fram. Huvudtanken med en sådan lösning är att signaturframställningsdata (signature creation data) inte lagras i en anordning för signaturframställning (signature creation device) som finns hos undertecknaren utan lagras på en server hos certifikatutfärdaren (signature service provider). Den europeiska tillsynsmyndigheten för elektroniska signaturer Forum of European Supervisory Authorities for Electronic Signatures (FESA) har i oktober 2005 uttalat sig om så kallade server-baserade signaturer, Public Statement on Server Based Services, se bilaga. Av uttalandet framgår på sid 2 första stycket att medlemmarna av FESA anser att en så kallad avancerad elektronisk signatur kan skapas genom en ”server based signature service”.

Kommissionen har konstaterat att direktivet har tolkats och genomförts på olika sätt i medlemsstaterna. Det är olyckligt att implementeringen skiljer sig åt beträffande en av

¹ (Jfr engelsk direktivtext: 'signatory' means a person who holds a signature-creation device and acts either on his own behalf or on behalf of the natural or legal person or entity he represents)

de mest grundläggande definitionerna. Frågan är angelägen inte minst med tanke på att det i flera länder uppställs krav på avancerade elektroniska signaturer i samband med elektronisk fakturering. Bankföreningen anser det därför angeläget att de svenska representanterna fäster uppmärksamhet på behovet av en gemensam ståndpunkt inom Europa i dessa avseenden.

En annan fråga som det råder osäkerhet kring är vad som avses med begreppet "sole control" i artikel 2 (2) i direktivet. Det kan diskuteras vad som skall krävas för att en undertecknare skall anses ha sådan kontroll över signaturhjälpmedlet som anges i definitionen av avancerad elektronisk signatur. Frågan om när "sole control" skall anses föreligga har visserligen diskuterats inom kommissionen men såvitt Bankföreningen har kunnat finna har några konkreta förtydliganden inte föreslagits. Även denna fråga kräver ett klarläggande.

Standardiseringsarbetet

PTS anser i sin femte slutsats/rekommendation i avsnitt 4.2 (sid. 16) att "regeringen bör arbeta för att kommissionen skall ange vilka standarder av de nu existerande som ska användas och uppdateras snarare än att initiera nya specifika europeiska standarder på området".

Föreningen håller med om att myndigheterna inte bör ta initiativ till att utarbeta nya standarder om det inte finns mycket starka skäl som talar för detta. Det standardiseringsarbete som bedrivits av EESSI och numera CEN, ETSI m.fl. organisationer har fyllt och fyller ett behov. Även i de fall de standarder som utarbetats inte tillämpas i särskilt stor utsträckning har arbetet bidragit till att skapa tydlighet och standarderna används i många fall som referenser även för tillämpningar som är lokalt begränsade.

Däremot är föreningen avvisande till idén att regeringen bör arbeta för att kommissionen ska ange vilka standarder som ska användas. Standarder inom detta område kan ha relativt kort livslängd p.g.a. den tekniska utvecklingen. Vidare drivs standardiseringsarbetet i de globala standardiseringsorganisationerna utifrån konkreta behov på en marknad som huvudmännen för dessa organisationer formulerar. En standard blir "erkänd" om den är användbar på en marknad utifrån t.ex. legala, tekniska och affärsmässiga utgångspunkter och underlättar då tillkomsten och spridningen av interoperabla lösningar. Utvecklingen av användbara standarder för e-

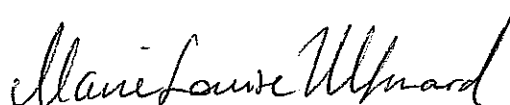
Svenska Bankföreningen

signaturer underlättas inte utan kan snarare hämmas om myndigheterna väljer att ange vissa specifika standarder. PTS bör under alla omständigheter avvakta resultatet av den studie beträffande standarder för elektroniska signaturer som kommissionen kommer att genomföra (se http://europa.eu.int/information_society/eeurope/i2010/studies/index_en.htm#esignatures) innan någon rekommendation till regeringen formuleras i detta avseende.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN



Ulla Lundquist



Marie-Louise Ulfward