

Svar på regeringsuppdrag

Rapport –

Slutredovisning av uppdrag att inrätta, drifta och förvalta en gemensam åtkomstpunkt för svenska aktörer gällande den tekniska lösningen e-CODEX

Datum: 2025-05-26

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Uppdrag och avgränsningar	4
2. Inrätta, drifva och förvalta nationell åtkomstpunkt	5
2.1 Inrättande av den tekniska lösningen.....	5
2.2 Drift och förvaltning.....	6
3. Genomförande av uppdraget	6
3.1 Genomförda aktiviteter – teknisk plattform.....	6
3.2 Genomförda aktiviteter - samverkan	7
4. Rättsliga förutsättningar	8
4.1 Rapporterad rättslig analys och nuvarande ställningstagande	8
4.2 Kommande behov av rättsliga analyser	8
4.3 Dataskydd.....	9
5. Utveckling, etablering och fortsatt driftåtagande.....	10
6. Summering och rekommendationer	11
6.1 Summering	11
6.2 Rekommendationer.....	11
Bilagor	12



Sammanfattning

Regeringen har gett Försäkringskassan i uppdrag att inrätta, drifva och förvalta en gemensam nationell åtkomstpunkt för e-CODEX, i enlighet med förordning (EU) 2022/850. Målsättningen är att svenska aktörer, ett antal särskilt utpekade myndigheter, ska kunna ansluta sig senast i maj 2025. Digitaliseringen sker i flera steg: bevisupptagning och delgivning (anslutningskrav 2025) samt ytterligare förfaranden enligt bland annat förordning (EU) 2023/2844 med successiva anslutningskrav 2028–2031. Varje myndighet ansvarar själv för sin anslutning.

Tekniskt består åtkomstpunkten av en certifierad Gateway och en e-CODEX Connector från eu-LISA, driftad i Försäkringskassans virtualiserade miljöer för test och produktion. Kommunikationen skyddas genom standardiserade protokoll med kryptering och dubbelriktad autentisering, enligt EU-kommissionens beslut (EU) 2022/2519. Metadata om adresser och rättsliga mandat hanteras i CDB under EU-kommissionens ansvar, medan kvalitetssäkring av innehållet åligger de anslutna aktörerna.

Centraliseringen till en gemensam nationell åtkomstpunkt ger stordriftsfördelar: återanvändning av infrastruktur, kompetens och resurser, effektiv övervakning dygnet runt, incidenthantering och automatiserade underhållsrutiner. Drift- och beredskapsteam, en särskild SLA-beredskapsgrupp samt 24/7-övervakning i produktionscenter säkerställer stabilitet. Automationslösningar minskar manuella fel vid installationer och uppgraderingar. Rutiner för att ta fram årlig säkerhetsrapportering och statistikuppföljning till eu-LISA och Justitiedepartementet är införda, liksom deltagande i e-CODEX Advisory Group.

Under implementeringen hanterades tekniska utmaningar—från brister i Connectorn till databasbyte—genom snabba rättningar och omleveranser, vilket försäkrade en fullt fungerande lösning. Parallellt fastställdes samverkansformer med berörda myndigheter via avsiktsförklaringar, tekniska checklistor, personuppgiftsbiträdesavtal och överenskommelse om servicenivåer och uppföljning. Strategisk samverkan planeras med en utsedd aktör medan Försäkringskassan samordnar på taktisk/operativ nivå.

Den rättsliga analysen visar behov av nationella författningsbestämmelser för att Sverige ska kunna uppfylla e-CODEX-kraven — dels som medlemsstat, dels för enheter som driver åtkomstpunkter. Fortlöpande juridisk analys av nya anslutningskrav och genomförandeakter är nödvändig.

Implementeringsarbetet har lagt grunden för en säker, interoperabel och hållbar åtkomstpunkt. I förvaltningen fortsätter finjusteringar av teknik och samverkan, proaktiv påverkan via EU-forum och löpande kostnads- och resursuppföljning i takt med att fler aktörer ansluter sig.



1. Uppdrag och avgränsningar

1.1 Uppdraget

Regeringen har uppdragit åt Försäkringskassan att inrätta, drifta och förvalta en gemensam nationell åtkomstpunkt som möjliggör gränsöverskridande elektroniskt utbyte av uppgifter genom systemet e-CODEX. Uppdraget har givits genom ett regeringsbeslut (Ju2024/01093, 2024-05-08) och ska utföras i enlighet med *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/850 av den 30 maj 2022 om ett datoriserat system för gränsöverskridande elektroniskt utbyte av uppgifter på området civil- och straffrättsligt samarbete (e-CODEX-systemet) och om ändring av förordning (EU) 2018/1726 ("e-CODEX-förordningen")*. Uppdraget innebär att det ska vara möjligt för svenska aktörer att ansluta sig till och använda den gemensamma nationella åtkomstpunkten. För vissa särskilt utpekade myndigheter ska anslutning vara möjlig inom en viss tidsfrist.¹

1.2 Bakgrund

Anslutning till e-CODEX regleras via EU förordningar i syfte att digitalisera ärendehantering inom civil- och straffrättsligt område.

I första fasen avses digitalisering inom bevisupptagning och delgivning (2020/1783, 2020/1784) med anslutningskrav 1 maj 2025. Dessa förordningar berör Domstolsverket, Kronofogdemyndigheten, Regeringskansliet och Länsstyrelsen i Stockholms län.

Via förordningen om digitalisering av rättsligt samarbete (2023/2844) krävs på ytterligare instrument som ska digitaliseras med anslutningskrav 2028, 2029, 2030 och 2031. Här omfattas flera svenska myndigheter, preliminärt Bolagsverket, Försäkringskassan, Kriminalvården, Polismyndigheten, Skatteverket, Tullverket. Fler myndigheter kan tillkomma, en myndighet kan omfattas av flera instrument som ska driftsättas vid olika tidpunkter. Det är under respektive myndighets eget ansvar att analysera och planera för anslutning enligt krav i EU-förordningar.

1.3 Rapporter

Försäkringskassan lämnade en delredovisning till Regeringskansliet 2024-12-01. Delredovisningen innehöll en delrapport om former och innehåll för myndighetssamverkan avseende den gemensamma nationella åtkomstpunkten samt rättslig analys av förutsättningar för att Sverige ska kunna uppfylla kraven i e-CODEX-förordningen, se bilaga [1] och [2]

Med denna rapport slutredovisas uppdraget om Försäkringskassans arbete med inrättande, drift och förvaltning av gemensam nationell åtkomstpunkt.

Ansvaret för installation och drift av handläggningsapplikationer ligger hos de anslutande myndigheterna och hanteras inte inom ramen för detta regeringsuppdrag.²

¹ Domstolsverket, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen i Stockholms län och Regeringskansliet ska ha möjlighet att ansluta sig senast 1 maj 2025

² Handläggningsapplikation för skapande av ärenden och anslutning till en åtkomstpunkt för att skicka meddelanden. Denna tillhandahålls av EU-kommissionen alternativt genom egenutveckling.

2. Inrätta, drifta och förvalta nationell åtkomstpunkt

2.1 Inrättande av den tekniska lösningen

Den tekniska lösningen för den gemensamma nationella åtkomstpunkten möjliggör ett säkert och standardiserat gränsöverskridande informationsutbyte med andra parter enligt den tekniska lösning som specificeras inom e-CODEX-förordningen 2022/850.

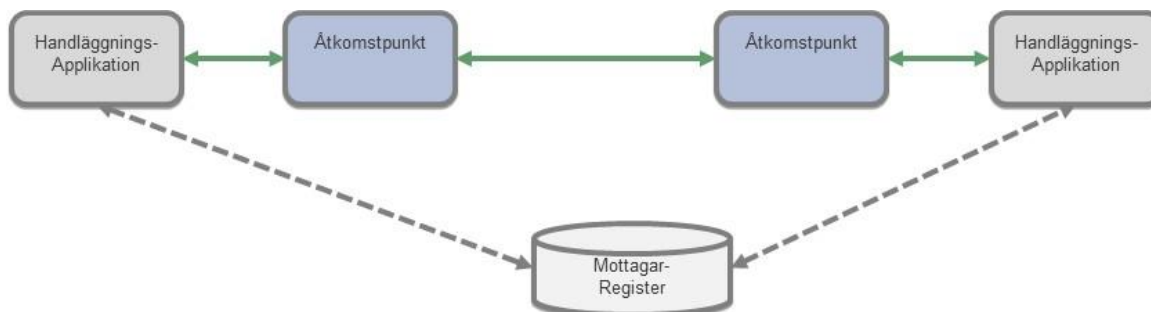
Den nationella åtkomstpunkten består internt av

- en Gateway, som kan erhållas från valfri leverantör, som uppfyller certifieringskrav, samt
- en e-CODEX Connector, som tillhandahålls av eu-LISA på uppdrag av EU-kommissionen.

Den nationella åtkomstpunkten och tillhörande infrastruktur är under Försäkringskassans ansvar.

Samtliga aktörer som ska utbyta information inom e-CODEX är anslutna till en åtkomstpunkt. Den tekniska adressen till åtkomstpunkten samt information om de rättsliga instrument som en aktör är behörig att hantera, finns registrerat i ett centralt mottagarregister (CDB - Court Database). EU-kommissionens ansvarar för att tillhandahålla CDB, de anslutande aktörerna ansvarar för informationens kvalitet.

Skapande av ärenden och anslutning till en åtkomstpunkt för att skicka meddelanden sker via en handläggningsapplikation som tillhandahålls av EU-kommissionen, alternativt genom egenutveckling. Ansvar för installation och drift av handläggningsapplikation ligger hos de anslutande aktörerna.



Lösningen bygger på standardiserade kommunikationsprotokoll, inklusive kryptering och dubbelriktad autentisering mellan åtkomstpunkter, för att skydda data under överföring och säkerställa att integriteten och äktheten hos de utbytta uppgifterna bevaras.

De tekniska specifikationerna har fastställts i Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2022/2519, vilket garanterar att systemet lever upp till EU-standarder för informationssäkerhet och prestanda.

Den gemensamma nationella åtkomstpunkten är inrättad inom Försäkringskassans datacenter för samordnad och säker statlig it-drift och nyttjar infrastruktur som virtualiserade servers, brandväggar, lagring, backup, övervakning samt möjlighet till anslutning via säkra nätverk.

2.2 Drift och förvaltning

Genom centralisering av åtkomstpunkten uppnås stordriftsfördelar via återanvändning av infrastruktur, kompetens och resurser för drift och underhåll, förenklat underhåll samt effektiv övervakning och incidenthantering.

Drift- och beredskapsteam har utbildats och etablerats liksom tillgång till 24/7/365 bemannad övervakning via Försäkringskassans produktionscenter.

För att hantera installationer och uppgraderingar har automationslösningar etablerats för att minska risken för manuella fel. Ingående komponenter i åtkomstpunkten livscykelhanteras regelbundet enligt programvaruleverantörernas rekommendationer.

Försäkringskassan har enligt artikel 6.5 och 8.2 i förordning 2022/850 registrerat "e-CODEX korrespondenter" som ges tillgång till support från eu-LISA

Säkerhetskrav och rekommendationer för att uppfylla e-CODEX-förordningens krav har tagits fram av eu-LISA enligt Artikel 11(6) i förordning 2022/850. Dessa är beskrivna i dokumentet: "Security Rules_and_Guidance_Regarding_Authorised_e-CODEX_Access_Points". Kravbilden är baserad på CIS standarden och harmoniserar med redan befintliga krav inom Försäkringskassans it-avdelning. Varje operatör av åtkomstpunkter ska årligen redovisa uppfyllnad av krav till eu-LISA.

Enligt artikel 15 i förordning 2022/850 ska medlemsstaterna årligen leverera statistikuppgifter avseende auktoriserade åtkomstpunkter. Försäkringskassan tar fram statistikuppgifter gällande den gemensamma nationella åtkomstpunkten.

Med stöd av artikel 12 i förordning 2022/850 har en rådgivande grupp (e-CODEX Advisory Group) etablerats under ledning av eu-LISA. Försäkringskassan deltar med permanent medlem som Sveriges representation. Den rådgivande gruppen följer upp eu-LISAs arbete samt införandet av e-CODEX inom medlemsländerna. Den rådgivande gruppen rapporterar och agerar vid behov stödjande till programstyrelsen.

Försäkringskassan har noterat avvikelser i arkitektur som motverkar effektiv drift och hantering av nationell åtkomstpunkt. Detta har Försäkringskassan uppmärksammat Europeiska Kommissionen på via ändringsbegäran, samt presenterat inom den rådgivande gruppen.

Försäkringskassan noterar att e-CODEX är oprövat i storskalig användning och tar en aktiv position i att verka för att e-CODEX systemet utvecklas för effektiv, säker och storskalig användning inom Europa.

3. Genomförande av uppdraget

3.1 Genomförda aktiviteter – teknisk plattform

Arbetet med att införa en gemensam nationell åtkomstpunkten startade i juni 2024 och bedrevs i ett antal faser med målsättningen att säkerställa en säker, robust och kompatibel lösning. Inledningsvis genomfördes en noggrann projektanalys med en detaljerad genomgång av den befintliga infrastrukturen, vilket lade grunden för att definiera den övergripande arkitekturen. Arkitekturstyrning utfördes både internt och externt, och detta resulterade i en säkerställd lösning från leverantören Ida Infront AB som inte krävde extra utvecklingsinsatser. I den initiala fasen beställdes och etablerades en acceptansmiljö för infrastrukturen. Detta inkluderade leverans och installation av servrar, beställning av certifikat samt administration av CMT, vilket möjliggjorde en säker kommunikationsmiljö.

Vidare utreddes trafikstyrning av meddelanden mot flera klienter samtidigt som e-CODEX DNS-namnet publicerades, vilket gav en tydlig adress för åtkomstpunkten. Ett komplett tjänsteerbjudande formulerades och en Gateway sattes upp i acceptanstestmiljön. Under denna period installerades även Connectorn och en reverse proxy konfigurerades, vilket kompletterades med uppdaterade certifikat och CMT konfiguration. Det öppnades åtkomst över ett säkert nät för att aktörer skulle kunna ansluta sina referensimplementationer (RI) till åtkomstpunkten. Vidare genomförde Försäkringskassan konfiguration av e-evidence och verifiering genom Connector-till-Connector-tester. Dialog fördes löpande gällande integrationen med myndigheter samt support gavs under anslutnings- och testfasen.

Arbete genomfördes tillsammans med EU-kommissionen och en säkerhetsanalys ur ett tekniskt perspektiv bidrog till att finjustera lösningen. Larm- och övervakningssystem etablerades för att möjliggöra snabb respons vid incidenter.

Nästa fas fokuserade på övergången till produktionsmiljö, där en ny infrastruktur etablerades. Här sattes Gateway, Connector och reverse proxy upp på produktionsnivå, e-evidence konfigurerades på nytt och verifiering mellan Connectors slutfördes. En ansvarsmatris och en detaljerad installationsplan fastställdes och produktionsintegration med myndigheter genomfördes. Driftsättning och överlämning fullföljdes innan avslutningsfasen inleddes med garantitid och utarbetande av avslutsrapport. Under hela perioden har löpande möten med e-CODEX Advisory Group genomförts.

Under projektets gång levererade eu-LISA en ny version av Connectorn, vars installation försvårades av uppkomna problem som rapporterades och krävde rättningar av eu-LISA. Dessutom orsakade ett databasbyte i Connectorn ytterligare komplikationer, vilket medförde flera omleveranser från eu-LISA för att avhjälpa felen. En betydande del av arbetet bestod därför i att rapportera problem och invänta svar från supportgruppen, bland annat rörande routing och andra direkta fel i produkten och lösningen.

3.2 Genomförda aktiviteter - samverkan

Parallellt med tekniska aktiviteter har ett administrativt arbete pågått i syfte att utarbeta rutiner och processer för samverkan. Försäkringskassan omfattas sedan den 1 januari 2025 av förordning (2024:1005) om samordnad och säker statlig it-drift, i vilken samverkan med andra myndigheter är central. Utöver detta har samverkan med externa parter skett inom ramen för EESSI (utbyte av socialförsäkringsinformation inom EU) sedan 2019/2020. I båda dessa fallen finns goda erfarenheter att återvinna gällande t ex anslutningsprocess och modell för samverkan på strategisk, taktisk och operativ nivå.

Sedan december 2024 har Försäkringskassan genomfört samordningsmöten med de första myndigheter som är aktuella för anslutning till den gemensamma nationella åtkomstpunkten i maj 2025 (eller senare). Viss samverkan har också skett med Åklagarmyndigheten som sedan tidigare har en åtkomstpunkt för sin egen verksamhet. Samordningsmötena kommer att fortsätta efter de inledande anslutningarna av myndigheter och nya myndigheter tillkommer löpande i dessa möten.

En framgångsfaktor i samverkan är att inom rimliga ramar kunna anpassa samverkan efter rådande situation, vilket kommer att tillämpas i denna samverkan då myndigheterna kommer att ha skiftande behov.

Nödväntigt för god samverkan är att alla aktörer är tydliggjorda. Som det klargjordes i delrapporten, saknas information om vilken aktör/vilka aktörer som ska utföra olika uppdrag som åligger "medlemsstaten" enligt e-CODEX-förordningen. Det behöver förtydligas, förankras och kommuniceras.

3.2.1 Samverkansnivåer

Det finns två olika nivåer för samverkan; strategisk samt taktiskt och operativt. Den strategiska nivåns samverkan, föreslås i delrapporten drivas av en "särskild utsedd aktör", vilken är sammankallande och ansvarig för samverkan på lång sikt (finansieringsfrågor, utveckling av relationer i samverkan, framtida trender mm).³ Deltagare i samverkan på strategisk nivå föreslås vara representanter från alla nationella intressenter gällande e-CODEX-systemet. Försäkringskassan har inte uppdraget som "särskild utsedd aktör" för den strategiska nivåns samverkan och Försäkringskassan anser att en sådan aktör behöver utses.

Gällande samverkan på taktiskt och operativ nivå, så föreslås Försäkringskassan vara sammankallande enligt förslag i delrapport om samverkan (bilaga [1]).

3.2.2 Anslutning av myndigheter

Anslutningsprocessen och samverkansmodellen som tagits fram, innehåller bland annat avsiktsförklaringar, tekniska checklistor, personuppgiftsbiträdesavtal och servicenivåavtal (SLA), vilket bidrar till en strukturerad och enhetlig anslutning för de myndigheter som väljer att använda den gemensamma åtkomstpunkten.

Anslutningen är frivillig, myndighet kan själv välja att upprätta en egen åtkomstpunkt.

4. Rättsliga förutsättningar

Här lämnas en samlad beskrivning av de rättsliga förutsättningarna för att Sverige ska kunna uppfylla kraven i e-CODEX-förordningen, avseende en gemensam nationell åtkomstpunkt.

4.1 Rapporterad rättslig analys och nuvarande ställningstagande

Enligt regeringsuppdraget skulle Försäkringskassan ha gjort en rättslig analys med redovisningsdatum senast den 1 december 2024. Den delrapport som redovisades till regeringskansliet den 1 december 2024 innehöll därför Försäkringskassans redogörelse för de rättsliga förutsättningarna för att Sverige ska kunna uppfylla kraven i e-CODEX-förordningen, såvitt avser en gemensam nationell åtkomstpunkt.

Av den rapporterade rättsliga analysen framgår att det finns behov av klargöranden och rättslig förankring på nationell nivå för att Sverige ska kunna uppfylla kraven i e-CODEX-förordningen såvitt avser en gemensam nationell åtkomstpunkt. Behovet av nationella författningsbestämmelser gäller dels krav på Sverige som medlemsstat, dels krav på enheter som driver auktoriserade åtkomstpunkter. Behoven redovisas samlat i avsnitt 8.1 i den rättsliga analysen. Försäkringskassan vidhåller de författningsbehov som framgår av den rättsliga analysen.

Det har det inte framkommit något ytterligare behov av nationella författningsbestämmelser i det arbete som har gjorts på Försäkringskassan sedan november 2024, med it-utveckling, förberedelse för anslutning av myndigheter och samverkan rörande den gemensamma nationella åtkomstpunkten.

4.2 Kommande behov av rättsliga analyser

Den rättsliga analys som lämnades in i delrapporten utgår från de förordningar som behöver beaktas för att upprätta och ansluta myndigheter enligt de rättsliga krav som gäller våren 2025.

³ Se avsnitt "Innehållet i samverkan- samverkansnivåer" i delrapport "Myndighetssamverkan avseende gemensam nationell åtkomstpunkt för e-CODEX"

e-CODEX-systemet har utvecklats för att säkerställa ett snabbt och säkert gränsöverskridande elektroniskt utbyte av uppgifter mellan behöriga myndigheter inom EU. Den rättsliga ramen för e-CODEX-systemet inrättades genom *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/850 (e-CODEXförordningen)*. Därefter har EU-kommissionen genom bl.a. *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2844 (digitaliseringsförordningen)* ställt krav på digitalisering för gränsöverskridande förfaranden på privaträttens och straffrättens område. I art 3.1 digitaliseringsförordningen förtydligas vilka rättsakters förfaranden som omfattas av kravet på att kommunikation ska ske via bland annat e-CODEX-systemet. EU-kommissionen har en plan för successiv implementering under år 2028 till 2031 av kraven enligt de rättsakter som omfattas av digitaliseringsförordningen. Härutöver tillkommer ytterligare EU-förordningar, där det uppställs krav på att information ska utbytas elektroniskt via e-CODEX-systemet. Ett aktuellt exempel är *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1543 (e-bevisförordningen)*, som ska tillämpas från den 18 augusti 2026. Någon genomförandeakt är ännu inte beslutad för denna förordning, så de tekniska kraven är ännu inte kända.⁴

Allteftersom nya förfaranden ska anslutas till den gemensamma nationella åtkomstpunkten kan det bli aktuellt med behov av nya rättsliga analyser om det uppkommer nya förutsättningar. Arbetet med den gemensamma nationella åtkomstpunkten kan således förutses fortsätta löpande framöver – inte bara ur ett tekniskt perspektiv, utan även ur ett rättsligt perspektiv.

4.3 Dataskydd

Av art 14.1 digitaliseringsförordningen följer att de behöriga myndigheterna är personuppgiftsansvariga enligt EU:s dataskyddsförordning och dataskyddsdirektivet med avseende på behandling av personuppgifter som sänds eller tas emot via det decentraliserade it-systemet (e-CODEX-systemet). I den rättsliga analysen konstateras att motsvarande bestämmelser även finns i förordning 2020/1783 gällande bevisupptagning och förordning 2020/1784 gällande delgivning. Vidare konstateras i analysen att Försäkringskassan kommer att agera personuppgiftsbiträde åt de behöriga myndigheterna.

Det fortsatta arbete som bedrivits sedan november 2024 har lett fram till slutsatsen att Försäkringskassan i vissa sammanhang även agerar som underbiträde. Det beror på att några behöriga myndigheter (domstolar) använder ett personuppgiftsbiträde (Domstolsverket) för att utföra delar av personuppgiftsbehandlingen. Domstolsverket ansluter i sin tur till den gemensamma nationella åtkomstpunkten vilket innebär att Försäkringskassan får en biträdesroll gentemot Domstolsverket. Denna relation regleras mellan myndigheterna genom avtal. Detta innebär att Försäkringskassan vid tillhandahållandet av den gemensamma nationella åtkomstpunkten kommer att agera såväl som personuppgiftsansvarig (eventuella personuppgiftsbehandlingar vid administrativa behov), personuppgiftsbiträde (till behöriga myndigheter) och underbiträde (till personuppgiftsbiträde som behöriga myndigheter anlitar). De olika rollerna bedöms inte behöva regleras i författning.

⁴ I den rättsliga analysen nämns även *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1783 (bevisupptagningsförordningen)* och *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1784 (delgivningsförordningen)* och tillhörande genomförandeakter till dessa två förordningar, se avsnitt 2 i den rättsliga analysen. Uppgifter som behöver skickas en enligt dessa två förordningar är de första som ska flöda via den gemensamma nationella åtkomstpunkten och bestämmelserna ligger därför till grund för det inrättande av e-Codex-system som Försäkringskassan f.n. gör.



5. Utveckling, etablering och fortsatt driftåtagande

De initiala investeringskostnaderna för projektet omfattar flera centrala delar som ligger inom det prognostiserade utfallet. Först och främst omfattar dessa utvecklingskostnader för den tekniska infrastrukturen. Här utgör personalkostnader den största andelen, medan en mindre del av kostnaderna avser utbildning och fortbildning som varit nödvändig för att säkerställa en smidig implementering. Dessa kostnader har även påverkats av de problem som uppstått med produkten, vilket har medfört rättningar och omarbetningar under projektets gång.

En annan viktig kostnadsdel rör programvaror och licenser, där leverantören av programvaran för gateway komponenten i åtkomstpunkten är Ida Infront. I denna kategori ingår en fast startavgift som är oberoende av antalet AMY:er som ansluter sig, samt en årlig abonnemangsavgift som bestäms utifrån antalet anslutna AMY:er. Denna modell säkerställer en förutsägbar kostnadsstruktur och möjliggör ekonomisk planering över tid.

Slutligen ingår kostnader för den juridiska analysen, vilken har varit avgörande för projektets genomförande. Det är viktigt att notera att detta arbete genomfördes under pressade förhållanden, med en pressad tidsplan till följd av ett sent startbeslut. Trots dessa omständigheter har den juridiska analysen bidragit med väsentliga insikter för att säkerställa att uppdraget är förenligt med gällande rättsliga förutsättningar och EU-regelverk.

Sammanfattningsvis ligger de initiala investeringskostnaderna inom det förväntade utfallet, där utvecklingskostnaderna, licens- och programvarukostnaderna samt juridiska analyser var integrerade delar i uppdraget.

Drift och underhåll utgör en central del av det långsiktiga ekonomiska åtagandet för, den nationella gemensamma åtkomstpunkten, att upprätthålla systemets funktionalitet, säkerhet och användarsupport är avgörande för en pålitlig tjänsteleverans. Bedömningen är att de kommer att ligga inom tidigare angivna estimat. Kostnader inkluderar bland annat nedanstående delar.

- Systemövervakning och incidenthantering
- Säkerhetsuppdateringar och tekniskt underhåll
- Kostnader för support och användarstöd

För att kunna tillhandahålla den nationella gemensamma åtkomstpunkten har flera betydande förändringar genomförts. Infrastrukturen har utbyggts med dedikerade servrar både för acceptanstestmiljön och produktionsmiljön, vilket möjliggör en säker och robust övergång från testning till den faktiska driftsättningen. Utöver detta har en beredskapsgrupp inrättats med särskilt fokus på att uppfylla de gällande servicenivåkraven (SLA) som ställs av EU.

För att stärka leveransförmågan har det genomförts riktade rekryteringar och ingåtts avtal med extern expertis, vilket har säkerställt tillgång till den kompetens och de resurser som krävs för att hantera både daglig drift och eventuella incidenter. Dessa åtgärder har tillsammans bidragit till att skapa en flexibel, säker och långsiktigt hållbar lösning för den nationella åtkomstpunkten.

6. Summering och rekommendationer

6.1 Summering

Försäkringskassan har med relativt kort varsel genomfört uppdraget att inrätta, drifta och påbörja förvaltningen av en gemensam nationell åtkomstpunkt. Myndigheten har hanterat initiala tekniska utmaningar effektivt, trots problem som bland annat berott på externa problem såsom brister i den levererade Connectorn och komplikationer relaterade till databasbyten. Genom effektiva rättningar och omleveranser har en fungerande lösning kunnat säkerställas.

Under arbetet har Försäkringskassan noterat avvikelser i arkitekturen som motverkar effektiv drift och hantering av den nationella åtkomstpunkten. Detta har Försäkringskassan lyft inom den rådgivande gruppen, samt uppmärksammat Europeiska Kommissionen på via ändringsbegäran.

Inom ramen för regeringsuppdraget har Försäkringskassan etablerat tydligt definierade samverkansformer och ansvarsområden för myndighetssamverkan rörande anslutning till den gemensamma nationella åtkomstpunkten. Under perioden har flera möten hållits mellan de inblandade myndigheterna för att skapa en effektiv samordning, något som är avgörande för en långsiktig drift och utveckling.

Genom att inrätta en beredskapsgrupp, genomföra riktade rekryteringar samt teckna avtal med extern expertis har Försäkringskassan stärkt sin leveransförmåga och säkerställt att de gällande SLA-kraven från EU kan uppfyllas. Vidare har Försäkringskassan genom den rättsliga analysen bidragit med rekommendationer för att säkerställa att lösningen är förenlig med både svensk lag och EU-författningar.

Sammanfattningsvis har arbetet resulterat i en säker och interoperabel teknisk lösning som lever upp till krav och standarder enligt e-CODEX-förordningen, vilket möjliggör ett pålitligt gränsöverskridande informationsutbyte. Samtidigt ser Försäkringskassan att arbetet inte är klart, utan att nästa fas nu tar vid. Försäkringskassan kommer att förfina och utveckla de framtagna tekniska lösningarna och myndighetssamverkan. Detta arbete kommer att göras i den löpande förvaltningen av den gemensamma nationella åtkomstpunkten. Försäkringskassan bedömer även att det kommer att komma kontinuerliga förändringar från Europeiska kommissionen rörande den gemensamma nationella åtkomstpunkten.

6.2 Rekommendationer

Försäkringskassan noterar att e-CODEX är oprövat i storskalig användning, då införandet av delgivnings - och bevisupptagningsförordningen är de första rättsakterna som driftsätts inom EU. Här finns förbättringspotential på flera områden såväl tekniskt som inom rutiner och anvisningar i det gränsöverskridande samarbetet. Med erfarenhet från liknande system för meddelandeutbyte inom EU kommer Försäkringskassan att fortsätta vara proaktiv genom att lämna ändringsförslag via den rådgivande gruppen. Försäkringskassan rekommenderar att Sverige tar en aktiv position i olika forum för att verka för att e-CODEX-systemet kontinuerligt utvecklas för effektiv, säker och storskalig användning inom Europa.

I delrapportens rättsliga analys lyfte Försäkringskassan frågor som bör regleras nationellt. e-CODEX-systemet kommer att ställa krav på fortsatta rättsliga analyser. Kommande akter ställer krav på nya anslutningar, vilka kan innebära behov av nya tekniska lösningar och ändrade rättsliga förutsättningar. Sverige behöver därför fortsätta



bevaka och analysera kommande implementationsakter kopplat till e-CODEX-systemet. Försäkringskassan rekommenderar att berörda parter involveras i analyser och dialoger på ett tidigt stadium.

Arbetets initiala investeringskostnader och driftskostnader ligger inom de prognostiserade ramarna. Kostnadsmodellen behöver löpande ses över allt eftersom fler aktörer ansluter sig till e-CODEX-systemet via Försäkringskassan.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningschef Peter Haglind och projektledare Anders Norberg, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Anders Norberg

Bilagor

- [1] Delrapport e-Codex Samverkan
- [2] e-Codex Rättslig analys



Myndighetssamverkan avseende gemensam nationell åtkomstpunkt för e-Codex

Bakgrund

Enligt regeringsbeslut Ju2024/01093 (2024-05-08) har Försäkringskassan fått i **uppdrag att inrätta, drifta och förvalta en gemensam nationell åtkomstpunkt för svenska aktörer gällande den tekniska lösningen e-Codex**. Lösningen möjliggör gränsöverskridande elektroniskt utbyte av civil- och straffrättsliga uppgifter genom systemet e-Codex. Detta grundar sig i sin tur på Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/850.

I Försäkringskassans uppdrag ingår även att **fastställa formerna för och, i den utsträckning det är lämpligt, innehållet i samverkan avseende den gemensamma nationella åtkomstpunkten**. Som ett led i detta, har samråd skett tillsammans med myndigheterna nedan. Det är dessa institutioner som preliminärt omfattas av rättsakter i anslutningsplanen fram t o m 2031.

- Bolagsverket
- Domstolsverket
- Ekobrottsmyndigheten
- Kriminalvården
- Kronofogdemyndigheten
- Länsstyrelsen i Stockholms län
- Polismyndigheten
- Regeringskansliet (UD och BIRS)
- Skatteverket
- Tullverket
- Åklagarmyndigheten

Se bilaga 1 i slutet av detta dokument för deltagarförteckning från samråd.

Senast den 1 maj 2025 ska Domstolsverket, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen i Stockholms län och Regeringskansliet kunna ansluta sig till och använda den gemensamma nationella åtkomstpunkten.

Rapporter

Denna delrapport med förslag på former och innehåll för myndighetssamverkan ska redovisas senast den 1 december 2024. En delrapport innehållande en Rättslig analys, redovisas samtidigt och i några stycken kan dessa rapporter vara överlappande. Slutredovisning av uppdraget ska se senast den 1 juni 2025.

Avgränsningar samverkan

Denna delrapport hanterar endast anslutning till och myndighetssamverkan kring auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt. Åtkomstpunkten består av en *gateway* (som har kontakt med klient/back end) och en *connector*. Anslutande system (klient/back end-system) hanteras inte inom ramen för detta regeringsuppdrag. Kommissionen tillhandahåller en klient, kallad referensprogramvara (Reference implementation, RI, men byter snart namn till Judex), som kan användas kostnadsfritt.

Enligt e-Codex-förordningen åligger det medlemsstaterna att utföra vissa uppgifter (se avsnitt **Aktörer i samverkan** samt delrapport Rättslig analys). Försäkringskassan är inte Medlemsstaten.

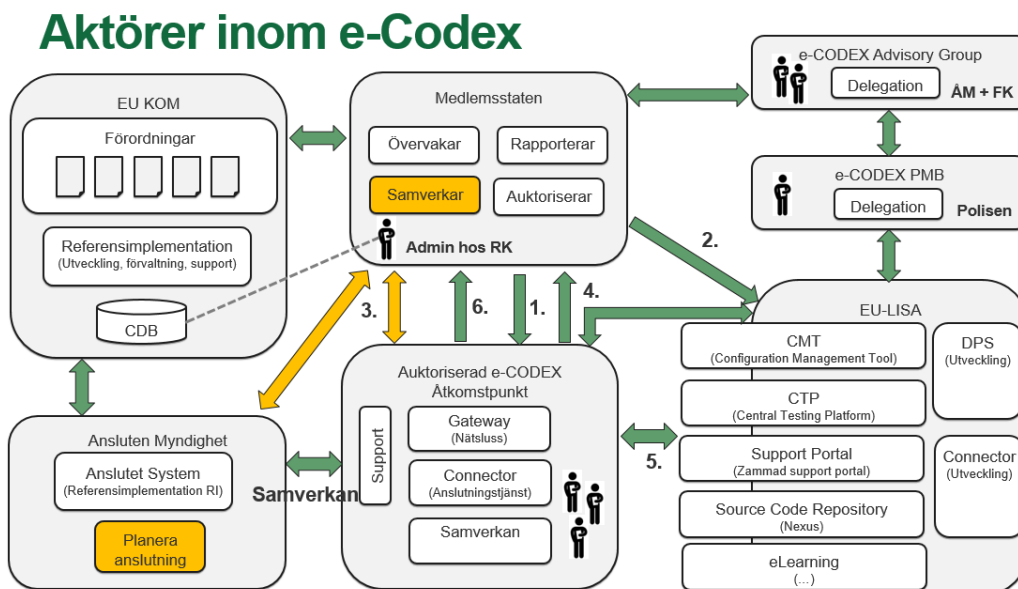
Antaganden

I delrapport Rättslig analys, uppmärksammas att ett stabilt rättsligt stöd behöver ges vid ett permanent uppdrag efter slutredovisningen i juni 2025. Vårt antagande i denna rapport, är att detta uppdrag kommer att regleras på det sätt som krävs och att uppdraget fortsätter efter juni 2025.

De myndigheter som är utpekade att ansluta till e-Codex-systemet är inte skyldiga att ansluta till Försäkringskassans gemensamma nationella åtkomstpunkt, det ska endast ses som en rekommendation. Alternativet är att inrätta en egen åtkomstpunkt. Dock ligger stordriftsfördelar och besparingar som grund för rekommendationen att ansluta till en gemensam nationell åtkomstpunkt.

Aktörer i samverkan

Förutsättningar för att få till stånd en god samverkan, är att varje aktörs ansvar är tydligt och att gränssnitten är tydligt definierade. Bilden nedan utgör ett försök att förtydliga detta. Vilken aktör/vilka aktörer som är medlemsstat är inte tydligt definierat i uppdraget.



I bilden ovan, är Försäkringskassan och Åklagarmyndigheten aktörer som driver en auktoriserad åtkomstpunkt i nuläget. Åklagarmyndigheten driver åtkomstpunkten för eget bruk. Försäkringskassan har ett regeringsuppdrag att upprätta en gemensam nationell åtkomstpunkt som myndigheter i Sverige kan nyttja utan avgift.

Försäkringskassans samverkan sker med

- andra som har auktoriserad åtkomstpunkt inom vårt territorium (Åklagarmyndigheten)
- de myndigheter som är anslutna till Försäkringskassans åtkomstpunkt
- medlemsstaten
- eu-LISA

Försäkringskassan har inget direkt gränssnitt mot Kommissionen i denna samverkan. Representation från Försäkringskassan och Åklagarmyndigheten finns i den rådgivande gruppen (Advisory Group), vilka i sin tur har ett gränssnitt till programgruppen (Programme Management Board) där Polisen har representation.

Nedan redogörs kort för aktörer som är identifierade i e-Codex-förordningen och några relevanta uppgifter som åligger dem i detta sammanhang. De anslutande/anslutna myndigheternas roll klargörs inte i förordningen, de förtydligas ändå nedan.

- Enhet som driver auktoriserad åtkomstpunkt (Försäkringskassan och Åklagarmyndigheten)
 - Statistik (användning mm) för den auktoriserade åtkomstpunkten till medlemsstaten (pil 6)
 - Anmäla säkerhetsincidenter utan dröjsmål till medlemsstaten och eu-LISA (pil 4)
 - Om det gäller gemensam nationell åtkomstpunkt (dvs Försäkringskassans uppdrag) sker en samverkan med anslutande/ansluten myndighet
- e-Codex-korrespondenter
 - En fysisk person som är utsedd av medlemsstat och är kontaktyta mot eu-LISA för support/tekniskt stöd kring åtkomstpunkten
 - Finns utsedd hos Försäkringskassan och Åklagarmyndigheten
- Anslutande/ansluten myndighet/institution (ej beskrivet i förordningen)
 - Användare av den gemensamma nationella åtkomstpunkt som Försäkringskassan tillhandahåller
 - Planerar anslutning i sin organisation baserad på gällande förordningar
 - Beslutar om nyttjande av kostnadsfri gemensam nationell åtkomstpunkt som tillhandahålls av Försäkringskassan
 - Beslutar om nyttjande av kostnadsfri referensimplementation (klient) som tillhandahålls av Kommissionen
 - Deltar i nationell samverkan
- eu-LISA⁵ – förvaltningsorganisation för e-Codex-systemets operativa styrning
 - Utveckling, underhåll och distribution av programvara till auktoriserade åtkomstpunkter
 - Teknisk support till de sk e-Codex-korrespondenterna (pil 5)
 - Övergripande säkerhetsansvar för e-Codex
 - Förvaltning av CMT (*configuration management tool*)
 - Anordnar och främjar samarbete med e-Codex-korrespondenterna i syfte att utvärdera behov av nya standarder för digitala förfaranden (pil 5)
 - Hantering av inkomna och uppkomna säkerhetsincidenter (pil 4)
 - Hantera rapporter (ex statistik, systemet status), förteckningar med auktoriserade åtkomstpunkter, mm (pil 2)
- Medlemsstaten
 - Auktoriserar e-Codex-åtkomstpunkter för de ansluta systemen inom sitt territorium samt underhålla en förteckning med dessa och övervaka att auktorisationen uppfyller villkoren för auktorisation (pil 1)
 - Utser ett antal e-Codex-korrespondenter i proportion till det antal åtkomstpunkter som den har auktoriserat (pil 1)
 - Ansvarar för årlig statistik till eu-LISA (pil 2)
 - Mottager och hanterar information om säkerhetsincidenter från enhet som driver auktoriserad åtkomstpunkt (pil 4)

⁵ European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice



- Nationell samverkan med e-Codex-systemets intressenter (pil 3). Denna uppgift finns **inte** beskriven i e-Codex-förordningen, den är **ett förslag** från Försäkringskassan och de myndigheterna som haft samråd om samverkan.
- e-Codex Programme Management Board, som bl a
 - agerar rådgivande till eu-LISAs styrelse om långsiktiga strategier
 - säkerställer lämplig förvaltning av e-Codex
 - övervakar att principen om rättsväsendets oberoende följs
 - sammanträder minst en gång var sjätte månad eller oftare vid behov
 - har 10 ledamöter (ordf för Advisory group, 8 ledamöter som utses av eu-LISA och en ledamot som utses av kommissionen) och representeras av Polismyndigheten
- e-Codex Advisory Group art 12, som bl a
 - följer upp genomförandet i medlemsstaterna
 - utvärderar och utarbetar standarder för digitala förfaranden
 - sprider/delar kunskap
 - övervakar servicenivåkrav
 - avge yttrande gällande årliga rapporter till kommissionen
 - representeras av Åklagarmyndigheten (ordinarie) och Försäkringskassan (expert)
- Kommissionen
 - Skapar, utvecklar och underhåller en referensprogramvara som medlemsstaterna kan använda istället för ett nationellt it-system. Referensprogramvaran tillhandahålls kostnadsfritt och erbjuder ett gemensamt gränssnitt för kommunikation med andra nationella it-system (artikel 12 i digitaliseringsförordning 2023/2844)
 - Ansvar för CDB
 - CDB-administratör i Sverige finns hos Regeringskansliet
 - Veckomöten med SoD&ToE Team (endast under implementation/införande)
 - Dokumentation i EC Confluence och Jira

Fastställa formerna för samverkan

Försäkringskassan fick den 24 augusti 2017 ((dnr Fi2017/03257/DF) i uppdrag att erbjuda samordnad och säker statlig it-drift till vissa myndigheter. Uppdraget har förlängts och justerats i två omgångar men är nu permanent och formaliserat i en ny förordning om samordnad och säker statlig it-drift (2024:1005). Den förordningen träder i kraft 1 januari 2025.

Försäkringskassan har sedan 2019/2020 uppdrag att ansvara för nationell accesspunkt inom EESSI-systemet för att utbyta socialförsäkringsinformation inom EU. Även klientapplikation för handläggning levereras av Försäkringskassan till några andra myndigheter inom ramen för EESSI.

Anslutningsprocess och myndighetssamverkan inspireras av material och erfarenheter från ovan nämnda två uppdrag och ett förslag finns dokumenterat i en Samverkansmodell. Det praktiska arbetet samverkansmodellen utvärderas och förbättras löpande vid behov. I samband med framtagande av Samverkansöverenskommelse (fas Planera) dokumenteras och biläggs gällande samverkansmodell.

En övergripande sammanfattning visas i nedanstående bild.

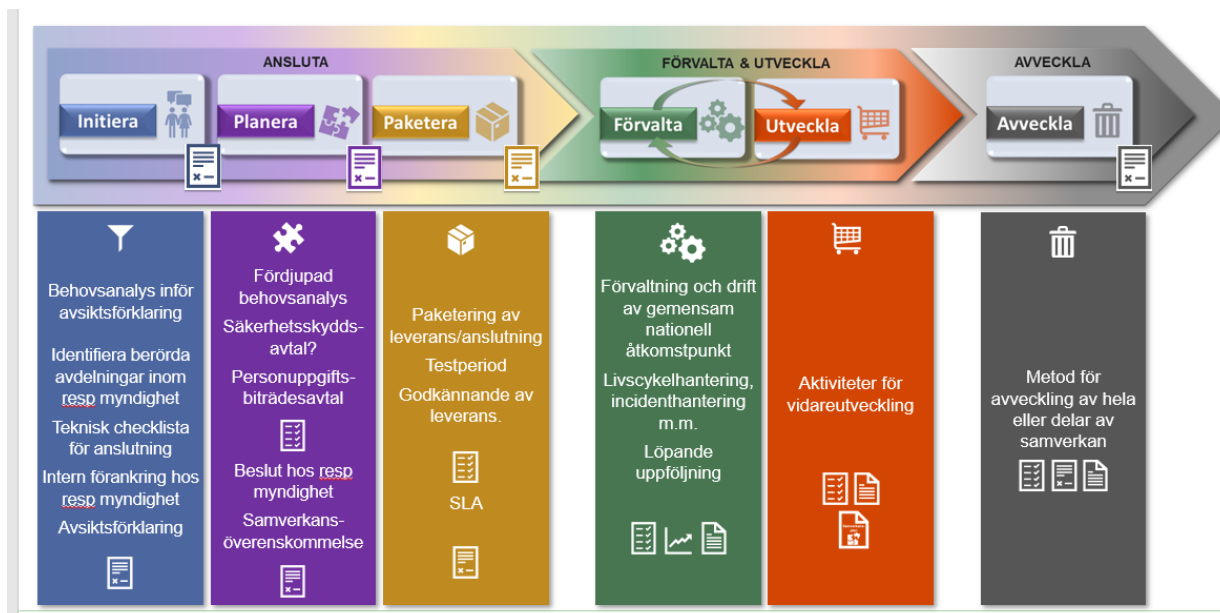


Bild 1 – Samverkansmodell - övergripande

För varje rättsakt som ska implementeras, finns en tidpunkt när berörda myndigheter ska vara anslutna och använda den gemensamma nationella åtkomstpunkten. När denna tidpunkt kommer till Försäkringskassans kännedom, startar en dialog med aktuella myndigheter. Syfte att klargöra ståndpunkten att ansluta till Försäkringskassans åtkomstpunkt eller utveckla en egen lösning.

För de myndigheter som väljer att samverka med Försäkringskassan kring den gemensamma nationella åtkomstpunkten, startar en anslutning där man bland annat upprättar en tidplan för anslutningen.

Innehållet i samverkan – samverkansnivåer

I övrig samverkan hos Försäkringskassan (Samordnad och säker statlig it-drift och EESSI) kan tre generella samverkansnivåer identifieras. Det ska ses som en generell utgångspunkt och det kan anpassas efter olika situationer.

Strategisk

På strategisk nivå hanteras långsiktiga frågor såsom finansieringsfrågor, utveckling av relationer i samverkan, anpassning av rutiner och arbetssätt, framtida trender, mm.

Frekvens av strategisk samverkan föreslås vara 1-2 gånger per år och vi föreslår att en särskild utsedd aktör är sammankallande och ansvarig för denna samverkan (se punkt under Medlemsstaten i "Aktörer i samverkan" ovan).

Deltagare på den strategiska nivån föreslås vara representanter från alla nationella intressenter gällande e-Codex-systemet.

Taktisk

På den taktiska nivån sker uppföljning av överenskomna servicenivåer, arbete med årlig planering och uppföljning av statistik.

Frekvens av taktisk samverkan bör vara en gång per kvartal eller vid behov och Försäkringskassan föreslås vara sammankallande.



Deltagare på den taktiska nivån föreslås vara de myndigheter som driver en auktoriserad åtkomstpunkt samt representanter från Advisory Group och vid behov Programme Management Group. Deltar gör även de myndigheter som redan är ansluta till den gemensamma nationella åtkomstpunkten. De som är planerade att ansluta kan delta vid behov.

Operativ

På operativ nivå sker dialog, uppföljning och problemlösning i det dagliga arbetet. Överenskomna processer och rutiner säkras att de följs. Uppföljning av servicenivåer, incidenthantering och övriga driftrelaterade frågor.

Frekvens av operativ samverkan /är en gång per månad eller vid behov och sammankallande är Försäkringskassan.

Deltagare är övriga enheter/aktörer som har en auktoriserad åtkomstpunkt samt de anslutna myndigheterna. De som är planerade att ansluta kan delta vid behov. Frekvensen i deltagande kans skifta mellan olika anslutna myndigheter (t ex baserat på antal ärenden i systemet).

Summering

Försäkringskassan har sedan tidigare goda erfarenheter av samverkan med andra myndigheter. En framgångsfaktor i samverkan, är att inom rimliga ramar kunna anpassa samverkan efter rådande situation. Så ser vi att det kommer att vara även i detta uppdrag då de anslutna myndigheterna kommer att ha skiftande behov.

Nödvändigt för god samverkan är även att alla aktörer är tydliggjorda. Som vi klargjort i denna rapport, saknas information om vilken aktör/vilka aktörer som är "medlemsstaten". Det behöver förtydligas, förankras och kommuniceras.

Bilaga 1

Deltagare den 11/11 – kl 10:00 – 16:30 på Telefonplan, rum: Hjorten (3238)

Torbjörn Ekholm	Kriminalvården	torbjorn.ekholm@kriminalvarden.se
Greger Erixon (Skype)	Kronofogdemyndigheten	greger.erixon@kronofogden.se
Urban Friberg (Skype)	Kronofogdemyndigheten	urban.friberg@kronofogden.se
Emma Berg	Länsstyrelsen i Stockholms län	emma.berg@lansstyrelsen.se
Therese Jernberg	Länsstyrelsen i Stockholms län	therese.jernberg@lansstyrelsen.se
Daniel Johannesson (Skype)	Länsstyrelsen i Stockholms län	daniel.johannesson@lansstyrelsen.se
Mikael Wiman	Länsstyrelsen i Stockholms län	mikael.l.wiman@lansstyrelsen.se
Michael Anttila	Länsstyrelsen i Stockholms län	michael.anttila@lansstyrelsen.se
Anders Wallén	Regeringskansliet	anders.wallén@regeringskansliet.se
Thomas Dahl	Regeringskansliet	thomas.dahl@regeringskansliet.se
Peter Ekendahl	Regeringskansliet	peter.ekendahl@regeringskansliet.se
Misel Lukic	Skatteverket	misel.lukic@skatteverket.se
Andrea Linander	Skatteverket	andrea.linander@skatteverket.se

Deltagare 12/11 – kl 10:00 – 16:30 på Telefonplan, rum: Hjorten (3238) fram till lunch,
därefter Svanen (26)

Bo Lagerqvist	Bolagsverket	bo.lagerqvist@bolagsverket.se
Malin Norlander	Bolagsverket	malin.norlander@bolagsverket.se
Lena Göransson Norrsjö	Bolagsverket	lena.norrsjo@bolagsverket.se
Christina Hågård	Domstolsverket	christina.hagard@dom.se
Mattias Johnsson	Ekobrottsmyndigheten	mattias.johnsson@ekobrottsmyndigheten.se
Anders B Danielsson	Polismyndigheten	andersb.danielsson@polisen.se
Sofia Salejeva	Polismyndigheten	sofia.salejeva@polisen.se
Katarina Lindholm (Skype)	Polismyndigheten	katarina.lindholm@polisen.se
Maria Lönegård	Polismyndigheten	maria.lonegard@polisen.se
Lena Edehag	Tullverket	lena.edehag@tullverket.se
Linda Jansson	Åklagarmyndigheten	linda.jansson@aklagare.se
Andreas Cervin	Åklagarmyndigheten	andreas.cervin@aklagare.se

Deltagare från FK båda dagarna:

- Jan-Erik Bergström (jan-erik.bergstrom@forsakringskassan.se)
- Dennis Grahn (dennis.grahn@forsakringskassan.se)
- Eva Kristofersson (eva.kristofersson@forsakringskassan.se)
- Karin Honorato dos Santos Eriksson (karin.honorato.dos.santos@forsakringskassan.se)

Rättslig analys av förutsättningarna för att Sverige ska kunna uppfylla kraven i e-Codex-förordningen såvitt avser en gemensam nationell åtkomstpunkt

Innehållsförteckning

1	Delrapport med rättslig analys	21
1.1	Avgränsningar kring den rättsliga analysen	21
2	Författningar som styr e-Codex-systemet	22
3	Ett långsiktigt uppdrag bör vara tydligt reglerat	23
3.1	Försäkringskassan inrättar en gemensam nationell åtkomstpunkt enligt uppdrag	23
3.2	Myndigheters verksamheter ska vara rättsligt förankrade	23
3.3	Försäkringskassans uppdrag att drifva och förvalta en gemensam nationell åtkomstpunkt bör regleras	24
4	Berörda aktörer och deras ansvar	24
4.1	Aktörer i e-Codex-systemet	25
4.2	Ansvar för Sverige som medlemsstat	25
4.3	Ansvar för enheter som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt	27
4.4	Särskilt om skadeståndsansvaret för enheter som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt	29
4.5	Ansvar för behöriga myndigheter	30
5	Dataskyddsrättsliga frågeställningar	31
5.1	Allmänna utgångspunkter	31
5.2	Personuppgiftsansvar och behov av reglering av personuppgiftsbiträdes behandling av personuppgifter	32
5.3	Rättslig grund för övrig personuppgiftsbehandling i samband med driften och förvaltningen av den gemensamma nationella åtkomstpunkten	33
6	Offentlighet och sekretess	34
6.1	De meddelanden som inkommer till den gemensamma nationella åtkomstpunkten blir inte allmänna handlingar	34
6.2	Inget behov av sekretessrättslig reglering avseende den gemensamma nationella åtkomstpunkten	35
7	Samverkan	36
7.1	Samverkan kan regleras på olika sätt	36
7.2	Reglering av samverkan avseende åtkomstpunkten	37
8	Slutsatser och analys av behov av kompletterande reglering	37
8.1	Behov av kompletterande reglering på nationell nivå	38
8.2	Nivå i normhierarkin för de identifierade behoven av kompletterande reglering	39

Delrapport med rättslig analys

Försäkringskassan har fått i uppdrag att inrätta, drifta och förvalta en gemensam nationell åtkomstpunkt som möjliggör gränsöverskridande elektroniskt utbyte av uppgifter genom systemet e-Codex. Uppdraget har givits genom ett regeringsbeslut (Ju2024/01093, 2024-05-08) och ska utföras i enlighet med *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/850 av den 30 maj 2022 om ett datoriserat system för gränsöverskridande elektroniskt utbyte av uppgifter på området civil- och straffrättsligt samarbete (e-Codex-systemet) och om ändring av förordning (EU) 2018/1726 ("e-Codex-förordningen")*. Uppdraget innebär att det ska vara möjligt för svenska aktörer att ansluta sig till och använda den gemensamma nationella åtkomstpunkten. För vissa särskilt utpekade myndigheter ska anslutning vara möjlig inom en viss tidsfrist.

Regeringsuppdraget innefattar även ett deluppdrag som ska rapporteras senast den 1 december 2024. Deluppdraget innebär att Försäkringskassan ska

- fastställa formerna för, och i lämplig utsträckning innehållet i, *myndighetssamverkan* avseende åtkomstpunkten,
- analysera de *nödvändiga åtgärder* som i övrigt krävs för inrättande, drift och förvaltning av den gemensamma nationella åtkomstpunkten, samt
- göra en *rättslig analys* av förutsättningarna för att Sverige ska kunna uppfylla kraven i e-Codex-förordningen såvitt avser en gemensam nationell åtkomstpunkt.

I uppdraget anges att gällande bestämmelser om dataskydd ska beaktas.

Denna promemoria är en redovisning av den rättsliga analysen.

Avgränsningar kring den rättsliga analysen

Uppdraget inför delredovisningen av den rättsliga analysen är strikt tolkat. I enlighet med regeringsuppdraget utgår denna rättsliga analys från vad Sverige som medlemsstat behöver göra för att uppfylla kraven i e-Codex-förordningen såvitt avser en gemensam nationell åtkomstpunkt. E-Codex-systemet påverkas även av innehållet i andra rättsakter. Vissa sådana rättsakter har redan publicerats, medan andra sådana rättsakter ännu inte har beslutats. Detta kommer att beskrivas närmare nedan i avsnitt 2. Denna rättsliga analys utgår endast från befintliga rättsakter och innehåller inga antaganden om kommande rättsakter. Eventuella rättsliga behov som kan följa av kommande rättsakter får lyftas när det blir aktuellt. Samma sak gäller kommande regler och vägledning som tas fram med stöd av regelverket.⁶

I e-Codex-förordningen finns några centrala aktörer som tillsammans *lägger grunden* för att e-Codex-systemet fungerar. Vi redogör här endast för kraven som gäller de aktörer som agerar inom eller för Sverige. Inom ramen för de förutsättningar som givits för uppdraget har det inte funnits möjlighet att analysera dataskydds- och sekretessrättsliga konsekvenser för de myndigheter som kommer att *använda* e-Codex-systemet. Sådana analyser kan göras successivt för respektive myndighet, inför myndighetens anslutning till systemet.

Analysen lyfter fram behov av författningsregleringar, men innehåller inga uttryckliga förslag till författningstext.

⁶ I art 11.6 i e-Codex-förordningen anges t.ex. att eu-Lisa (Europeiska unionens byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa) ska utarbeta säkerhetsregler och säkerhetsvägledning för auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkter.

Den rättsliga analysen har inte varit föremål för samråd med andra aktörer, utan är endast framtagen av Försäkringskassan. Detta bedöms dock vara förenligt med uppdraget.

Författningar som styr e-Codex-systemet

Den rättsliga ramen för e-Codex-systemet regleras i e-Codex-förordningen. Förordningen innehåller bl.a. regler om e-Codex-systemets definition, sammansättning, funktioner och förvaltning samt om den rättsliga ramen för e-Codex-systemets säkerhet. I förordningen fastställs även de ansvarsområden som tillkommer eu-Lisa, EU-kommissionen, medlemsstaterna och de enheter som driver auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkter.

Det finns fyra genomförandeakter kopplade till e-Codex-förordningen. Dessa är:

- *Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2022/2519 av den 20 december 2022 om tekniska specifikationer och standarder för e-Codex-systemet, inbegripet för säkerhet och metoder för kontroll av integritet och äkthet,*
- *Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2022/2520 av den 20 december 2022 om de specifika arrangemangen för överlämnande- och övertagandeprocessen för e-Codex-systemet,*
- *Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2023/117 av den 13 januari 2023 om servicenivåkrav för den verksamhet som ska utföras av eu-LISA med avseende på e-CODEX-systemet och*
- *Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2024/1272 av den 7 maj 2024 om förklaringen om att överlämnande- och övertagandeprocessen för e-Codex-systemet har slutförts.*

Det är endast det förstnämnda genomförandebeslutet som innehåller bestämmelser av direkt relevans för nationella e-Codex-åtkomstpunkter och därmed för den gemensamma nationella åtkomstpunkten.

Av stor betydelse för användningen av e-Codex-systemet är *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2844 av den 13 december 2023 om digitalisering av rättsligt samarbete och tillgång till rättslig prövning i gränsöverskridande frågor på privaträttens och straffrättens område och om ändring av vissa rättsakter inom området för rättsligt samarbete ("digitaliseringsförordningen")*. En följd av regleringen i digitaliseringsförordningen är att digital kommunikation ska ske via e-Codex-systemet i ett stort antal gränsöverskridande ärenden enligt flera olika EU-rättsakter som specificeras i förordningen. Det har ännu inte beslutats några genomförandeakter kopplade till digitaliseringsförordningen.

Det finns även andra rättsakter, utöver digitaliseringsförordningen, som innehåller bestämmelser som innebär att e-Codex-systemet ska användas i gränsöverskridande ärenden. Ett exempel på detta är *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1783 av den 25 november 2020 om samarbete mellan medlemsstaternas domstolar i fråga om bevisupptagning i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur (bevisupptagning) (omarbetning)*. Ett annat exempel är *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1784 av den 25 november 2020 om delgivning i medlemsstaterna av rättegångshandlingar och andra handlingar i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur (delgivning av handlingar) (omarbetning)*. Även till dessa rättsakter finns tillhörande genomförandeakter beslutade av EU-kommissionen. Dessa är:

- *Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2022/422 av den 14 mars 2022 om fastställande av tekniska specifikationer, åtgärder och andra krav för införandet av det decentraliserade it-system som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1783 och*
- *Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2022/423 av den 14 mars 2022 om fastställande av tekniska specifikationer, åtgärder och andra krav för*

införandet av det decentraliserade it-system som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1784.

Andra exempel på rättsakter som innehåller bestämmelser som innebär att e-Codex-systemet ska användas i gränsöverskridande ärenden är *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1543 av den 12 juli 2023 om europeiska utlämnandeorder och europeiska bevarandeorder för elektroniska bevis i straffrättsliga förfaranden och för verkställighet av fängelsestraff eller annan frihetsberövande åtgärd till följd av straffrättsliga förfaranden och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2131 av den 4 oktober 2023 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1727 och rådets beslut 2005/671/RIF vad gäller digitalt informationsutbyte i terrorismärenden*. Det har ännu inte beslutats några genomförandeakter kopplade till dessa förordningar.

Ett långsiktigt uppdrag bör vara tydligt reglerat

Försäkringskassan inrättar en gemensam nationell åtkomstpunkt enligt uppdrag

Genom det nu aktuella regeringsuppdraget har regeringen gett Försäkringskassan i uppdrag att inrätta, drifta och förvalta en gemensam nationell åtkomstpunkt. Den gemensamma nationella åtkomstpunkten ska möjliggöra gränsöverskridande elektroniskt utbyte av uppgifter genom e-Codex-systemet.⁷ Av regeringsuppdraget framgår att Domstolsverket, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen i Stockholms län och Regeringskansliet ska kunna ansluta sig till och använda den gemensamma nationella åtkomstpunkten senast den 1 maj 2025. Ytterligare svenska myndigheter ska framöver också kunna ansluta sig till och använda den gemensamma nationella åtkomstpunkten.⁸

Detta innebär att Försäkringskassan för närvarande utvecklar (inrättar) en teknisk lösning som ska utgöra en gemensam nationell åtkomstpunkt som möjliggör att information kan skickas från en avsändare i ett EU-medlemsland, till en mottagare i ett annat EU-medlemsland. Det kommer även att vara tillåtet att skicka information mellan avsändare och mottagare i samma land, i detta fall inom Sverige.⁹

Myndigheters verksamheter ska vara rättsligt förankrade

En grundläggande princip inom svensk statsförvaltning är att all verksamhet som en myndighet bedriver ska ha stöd i rättsordningen – legalitetsprincipen. Principen kommer till uttryck i både grundlag och andra författningar.¹⁰ Legalitetsprincipen ska förstås så att inte bara myndighetsutövning ska vara rättsligt förankrad. Även annan verksamhet som bedrivs av myndigheten, såsom utveckling av digitala tjänster, behöver följa av myndighetens reglerade uppdrag. I förarbetet¹¹ till förvaltningslagen konstaterar regeringen att vad som bör krävas är alltså att det ska finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver.

⁷ I enlighet med e-Codex-förordningen.

⁸ Såsom beskrivits ovan innehåller digitaliseringsförordningen och andra EU-rättsakter bestämmelser som innebär att e-Codex-systemet ska användas i gränsöverskridande ärenden.

⁹ Det är även tillåtet att skicka information mellan avsändare och mottagare i samma land, enligt de förutsättningar som ställs i art 3.6 digitaliseringsförordningen.

¹⁰ Se t.ex. 1 kap. 1 § tredje stycket *regeringsformen* (1974:154) ("RF"), 1 § andra stycket och 5 § första stycket *förvaltningslagen* (2017:900) och 3 § *myndighetsförordningen* (2007:515).

¹¹ Se prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 59.

Försäkringskassans uppdrag att drifva och förvalta en gemensam nationell åtkomstpunkt bör regleras

Enligt det aktuella regeringsuppdraget ska Försäkringskassan utöver inrättandet av den gemensamma nationella åtkomstpunkten även drifva och förvalta densamma. De första anslutande myndigheterna ska kunna ansluta sig till och använda den gemensamma nationella åtkomstpunkten senast den 1 maj 2025. Regeringsuppdraget ska delredovisas den 1 december 2024 och slutredovisas den 1 juni 2025. Detta innebär att Försäkringskassan kommer att drifva och förvalta den gemensamma nationella åtkomstpunkten även efter att regeringsuppdraget har löpt ut. Försäkringskassan riskerar därmed att sakna uttryckligt stöd för en uppgift som myndigheten förväntas utföra. Eftersom detta är en utvecklingsinsats som leder till något som verkar vara en permanent verksamhet bör den ges ett stabilt rättsligt stöd.

Försäkringskassan har ett generellt uppdrag att erbjuda en samordnad och säker it-drift för vissa myndigheter. Uppdraget löper fram till och med december 2024 och regleras därefter i en förordning¹². De myndigheter som förväntas ansluta till den gemensamma nationella åtkomstpunkten är inte enbart desamma som använder tjänster inom den samordnade och säkra it-driften. Uppdraget samordnad och säker it-drift pekar (för närvarande) inte ut några särskilda tekniska lösningar och det är fritt för Försäkringskassan att utforma de tekniska lösningar som erbjuds inom ramen för det uppdraget. Den gemensamma nationella åtkomstpunkten regleras däremot på många sätt både tekniskt och ansvarsmässigt. Dessutom finansieras den genom anslag, till skillnad från tjänster som levereras inom den samordnade och säkra it-driften vilka avgiftsfinansieras. Den gemensamma nationella åtkomstpunkten är därför inte en teknisk lösning som lämpar sig för att drifvas och förvaltas inom ramen för uppdraget samordnad och säker it-drift. Försäkringskassan har också en instruktionsenlig rätt att utföra datorbearbetningar på uppdrag av myndigheter samt tillhandahålla tjänster inom områdena systemutveckling, se 4 a § i *förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan*. De uppdrag och tjänster som Försäkringskassan tillhandahåller med stöd av denna bestämmelse är avgiftsfinansierade, till skillnad från uppdraget att tillhandahålla den gemensamma nationella e-Codex-åtkomstpunkten.

Det mycket konkreta ansvar som följer av att drifva och förvalta den gemensamma nationella åtkomstpunkten bör istället förtydligas och regleras av två skäl:

- Det blir tydligt att Försäkringskassan har ett utpekat ansvar och därmed ett bemyndigande att bedriva verksamheten.
- Det blir en trygghet för anslutande myndigheter att ansvaret för den gemensamma nationella åtkomstpunkten är tydligt fördelat till en utpekad myndighet. Det gör att deras tekniska system inte riskerar att plötsligt sakna en väsentlig komponent när de ska uppfylla kraven enligt t.ex. digitaliseringsförordningen och tillhörande akter.

Hur denna reglering bör ske diskuteras närmare i slutsatsen till denna analys (avsnitt 8).

Berörda aktörer och deras ansvar

I detta avsnitt kommer vi att redogöra för det ansvar och de skyldigheter som e-Codex-förordningen ställer på Sverige som medlemsstat och på enheter som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt. För Sverige som medlemsstat handlar det främst om ansvar kopplat till auktoriseringen av e-Codex-åtkomstpunkter och därmed sammanhängande administration, till kravet att utse s.k. e-Codex-korrespondenter och till kraven på att meddela vissa uppgifter till eu-Lisa och EU-kommissionen. För enheter som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt handlar det främst om ansvar kopplat till säkerhet, krav på att meddela viss statistik, det övergripande kravet på att beakta

¹² Förordning (2024:1005) om samordnad och säker statlig it-drift.

styrande dokument på området samt skadeståndsansvar. Vi kommer också att kort beröra ansvaret för s.k. behöriga myndigheter att använda ett decentraliserat it-system (baserat på e-Codex-systemet).

Där vi identifierat behov av kompletterande reglering på nationell nivå lyfter vi särskilt fram detta. De närmare formerna för den nationella regleringen diskuteras dock inte i detta avsnitt, utan utvecklas närmare i avsnitt 8.

Aktörer i e-Codex-systemet

I e-Codex-förordningen finns några centrala aktörer som tillsammans lägger grunden för att e-Codex-systemet finns och fungerar. I denna del av den rättsliga analysen går vi igenom de aktörer vars ansvar är relevant att belysa för att Sverige som medlemsstat ska kunna uppfylla kraven i e-Codex-förordningen, såvitt avser en gemensam nationell åtkomstpunkt.

Det finns ytterligare aktörer som är viktiga i e-Codex-systemet, och vars uppgifter och ansvar regleras i förordningen. Dessa aktörers ansvar behöver dock inte beskrivas i just det här sammanhanget, eftersom det inte är upp till Sverige som medlemsstat att driva och reglera dem. Det gäller EU-kommissionen (art 6), eu-Lisa (art 7), rådgivande gruppen för e-Codex (art 12) och programstyrelsen för e-Codex (art 12).

Ansvar för Sverige som medlemsstat

Auktorisera m.m. en eller flera e-Codex-åtkomstpunkter

Som medlemsstat ska Sverige auktorisera e-Codex-åtkomstpunkter inom sitt territorium (art 8.1). Den rättsliga följden av att en åtkomstpunkt är auktoriserad är inte reglerad. Däremot hänvisas det genomgående i e-Codex-förordningen till auktoriserade åtkomstpunkter, vilket leder till slutsatsen att det endast är sådana som avses ingå i e-Codex-systemet. För att Sverige ska kunna ha en nationell gemensam åtkomstpunkt inom e-Codex-systemet behöver den således vara auktoriserad. Sverige kan även ha fler auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkter, utöver den nationella gemensamma åtkomstpunkten.

Av e-Codex-förordningen framgår inte hur auktoriseringen ska göras. Om regeringen skulle anse att auktorisering kan göras genom att regeringen pekar ut en ansvarig enhet så kan det utpekandet med fördel göras i författning, se avsnitt 3.3. Det ligger dock närmare till hands att tolka förordningen på så sätt att en auktorisering kräver mer än bara ett utpekande av ansvar.

Det framgår inte samlat i förordningen vilka krav en e-Codex-åtkomstpunkt ska uppfylla för att auktoriseras. Dock framgår ett antal krav på en enhet som är ansvarig för en e-Codex-åtkomstpunkt, en skyldighet för medlemsstaten att övervaka åtkomstpunkten, samt viss formalia. Auktoriseringen bör baseras på att en enhet uppfyller standarder¹³, vilket kan utläsas *de/s* av att medlemsstaten ska föra en förteckning över de standarder som respektive auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt tillämpar (art 8.1), *de/s* att det ankommer på medlemsstaten att fastställa de standarder som e-Codex-åtkomstpunkterna har rätt att tillämpa (skäl 28). Standarder för digitala förfaranden kan även (och kanske huvudsakligen) tas fram av den rådgivande gruppen för e-Codex (art 12.2 b). Hänvisningen till att olika e-Codex-åtkomstpunkter ska tillämpa olika standarder innebär troligen att standarder kan variera beroende på vilken information som ska flöda

¹³ Standard i digitala förfaranden definieras som "de tekniska specifikationer för verksamhetsmodeller och datascheman som anger den elektroniska strukturen för de uppgifter som utbyts genom e-Codex-systemet baserat på EU:s basvokabulär inom e-juridik", se art 3.9.

genom en e-Codex-åtkomstpunkt. Detta kan komma att definieras i olika genomförandeakter. Av skäl 25 och 26 framgår att medlemsstaten *bör* kontrollera att enheter som driver auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkter har den tekniska utrustning och de personalresurser som krävs för att garantera att e-Codex-systemet fungerar väl och på ett tillförlitligt sätt. Dessutom står det att enheter bör förlora sin auktorisation om de saknar den tekniska utrustning och de personalresurser som krävs. Vidare framgår att medlemsstaten bör säkerställa att det finns adekvata datasäkerhetsåtgärder hos de auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkterna.

Detta innebär att Sverige behöver auktorisera en eller flera e-Codex-åtkomstpunkter, som uppfyller de standarder som motsvarar behovet för den information som ska flöda genom respektive åtkomstpunkt. E-Codex-förordningen och tillhörande akter pekar inte ut vilket organ som ska auktorisera en nationell e-Codex-åtkomstpunkt. Det innebär att Sverige som medlemsstat behöver tydliggöra vilken aktör som ansvarar för detta. Medlemsstaten har även ett ansvar att övervaka sina auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkter och säkerställa att de villkor¹⁴ på vilka auktorisationen beviljades kontinuerligt är uppfyllda (art 8.1).

Sverige som medlemsstat har som ovan nämnts ett uttalat ansvar att föra förteckning över de auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkterna samt de standarder för digitala förfaranden som respektive auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt tillämpar (art 8.1). Förteckningen och eventuella ändringar av den ska anmälas till eu-Lisa (art 8.1). Även i detta fall behöver ansvaret fullgöras av en utpekad aktör. Rimligtvis bör ansvaret placeras hos samma aktör som auktoriserar och följer upp e-Codex-åtkomstpunkterna.

Utse e-Codex-korrespondenter

I e-Codex-förordningen regleras att varje medlemsstat ska utse ett antal e-Codex-korrespondenter (art 8.2). En e-Codex-korrespondent är en fysisk person som kan begära stöd från eu-Lisa.¹⁵ Antalet e-Codex-korrespondenter ska stå i proportion till antalet auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkter. Vidare ska medlemsstaten anmäla en förteckning till eu-Lisa över de e-Codex-korrespondenter som den har utsett och om eventuella ändringar av denna förteckning. Det innebär att det är nödvändigt att något organ får utpekat ansvar att göra detta för Sveriges räkning. Ett möjligt tillvägagångssätt är att uppgiften tilldelas samma aktör som får ansvar för auktorisering. En annan möjlighet är att varje enhet som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt får utse ett visst antal e-Codex-korrespondenter. Mot det sista alternativet talar att det skulle saknas en samlad bild över antalet e-Codex-korrespondenter och att anmälan av förteckningen över e-Codex-korrespondenter till eu-Lisa skulle försvåras.

Meddela vissa uppgifter

Som medlemsstat är Sverige skyldigt att årligen, senast den 31 januari, anmäla viss statistik till eu-Lisa (art 15.1). I artikeln anges viss statistik som ska rapporteras; antal meddelanden som sänts och tagits emot av varje auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt samt antal och typ av incidenter som de enheter som driver auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkter har påträffat och som har påverkat e-Codex-systemets säkerhet. Vidare framgår av artikeln att statistiken ska rapporteras grupperat utifrån e-Codex-åtkomstpunkt och standard, vilket tyder på att rapporteringen inte kan ske separat till eu-

¹⁴ I denna del av artikeln hänvisas till villkor. Vilka villkor som avses är oklart. Det är möjligt att villkoren kan anses framgå av de standarder som e-Codex-åtkomstpunkten är skyldig att följa.

¹⁵ e-Codex-korrespondent definieras som en fysisk person, utsedd av en medlemsstat eller kommissionen, som kan begära och erhålla sådant tekniskt stöd som avses i art 7.1 f från eu-Lisa avseende e-Codex-systemets samtliga komponenter, i enlighet med art 7.3, se art 3.5.

Lisa från varje enhet som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt, utan att rapporteringen ska göras samlat och grupperat för Sveriges del. Den tolkningen stärks av att det av art 9.2 framgår att den som driver en auktoriserad åtkomstpunkt ska rapportera statistik till medlemsstaten (och alltså inte direkt till eu-Lisa). Det kan därför finnas behov av att reglera vilken svensk aktör som ska ansvara för att samla in och rapportera statistik från Sverige till eu-Lisa.

Den vidareberapportering från Sverige till EU som följer av e-Codex-förordningen är avgränsad till art 15. Det finns dock fler uppgifter som medlemsstater *bör* sträva efter att samla in och tillhandahålla EU-kommissionen, kopplat till de förfaranden som ska användas e-Codex-systemet. Den uppgiftsinsamlingen regleras dock inte uppenbart av e-Codex-förordningen, och är därför avgränsad från denna rättsliga analys.¹⁶

Slutligen har Sverige en skyldighet att underrätta EU-kommissionen om tjänsternas tillgänglighet påverkas genom underhållsarbete eller i händelse av oväntade tekniska fel (punkt 6.2, 6.4 och 6.5 i bilagan till genomförandeförordning 2022/422 och punkt 6.2, 6.4 och 6.5 i bilagan till genomförandeförordning 2022/423). Det behöver tydliggöras vilken aktör som ansvarar för att uppfylla denna skyldighet. För att undvika dröjsmål skulle ansvaret kunna läggas på varje enhet som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt. Ett annat alternativ är att ansvaret läggs på den aktör som får rätt att auktorisera och följa upp e-Codex-åtkomstpunkter. Den fördelningen skulle bidra till att den auktoriserande aktören får och ger en samlad bild av Sveriges åtkomstpunkter. För att ge den auktoriserande aktören kännedom om förhållanden som påverkar åtkomstpunkternas tillgänglighet behöver de enheter som driver åtkomstpunkter rapportera till aktören. Det kan i så fall finnas ett behov att förtydliga hur man bäst löser detta informationsflöde, t.ex. genom auktoriseringsvillkor, genom föreskrifter eller i förordning.

Ansvar för enheter som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt

Enhet som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt

I e-Codex-förordningen används begreppet *enhet som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt*, vilket definieras som en nationell offentlig myndighet eller en juridisk person som är auktoriserad enligt nationell rätt [---] som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt (art 3.4). Antalet auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkter i Sverige kan komma att variera. I dagsläget driver Försäkringskassan och Åklagarmyndigheten e-Codex-åtkomstpunkter. För Försäkringskassans del används åtkomstpunkten för utbyte av information i ärenden om underhållsskyldighet.

Försäkringskassan har genom det nu aktuella regeringsuppdraget fått i uppdrag att även ta fram en *gemensam nationell åtkomstpunkt* som möjliggör gränsöverskridande elektroniskt utbyte av uppgifter genom e-Codex-systemet. Regeringsuppdraget är avgränsat till en rättslig analys *såvitt avser en gemensam nationell åtkomstpunkt*. I e-

¹⁶ Se art 16.2 och 5 digitaliseringsförordningen om ytterligare uppgifter Sverige ska sträva efter att samla in. Möjligen avses denna artikel i formuleringen i art 9.2 e-Codex-förordningen om statistiska uppgifter som anges "...i de relevanta unionsrättsakter som antagits...". Tolkningen är inte självklar, men om så är fallet behöver enheter som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt samla in information från anslutna myndigheter, för att kunna fullgöra sin skyldighet enligt art 9.2 till den som rapporterar samlat för Sveriges del, enligt art 15.1. Sådana uppgifter som ska samlas in enligt art 16 digitaliseringsförordningen finns inte i första hand hos de enheter som håller åtkomstpunkter. Av skäl 53 digitaliseringsförordningen framgår att kommissionens back-end-system, nationella it-system och e-Codex-anslutningstjänsten kan utrustas med en funktion som gör det möjligt att inhämta relevanta statistiska uppgifter.

Codex-förordningen görs inte någon skillnad på om den auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkten drivs och används av en enskild myndighet eller om åtkomstpunkten drivs av en myndighet som en gemensam nationell åtkomstpunkt. Kraven som ställs är inte annorlunda. Därför utgår vi i det här avsnittet från *enhets*begreppet istället för att nämna enskilda myndigheter. Vi bedömer att Försäkringskassan i egenskap av tillhandahållare av en gemensam nationell åtkomstpunkt kommer att bli en sådan enhet som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt enligt e-Codex-förordningen.

Hantera säkerhetsaspekter

En enhet som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt är ansvarig för att den auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkten installeras säkert och drivs säkert. Ansvaret omfattar även nödvändiga anpassningar av åtkomstpunktens anslutningstjänst för att göra den kompatibel med eventuella anslutna system (art 9.1).¹⁷ Ansvaret omfattar även säkerhet och skydd för de uppgifter som överförs via åtkomstpunkten (art 11.3 och skäl 31).

Vid utformningen av säkerhetsåtgärder ska enheten beakta de tekniska standarder som anges i de genomförandeakter som antas av EU-kommissionen för att fastställa tekniska specifikationer och standarder (art 11.3 och art 6.1 a¹⁸) samt de säkerhetsregler och den säkerhetsvägledning som utarbetas av eu-Lisa (art 11.3 och 6).

Eu-Lisa har en förordningsstadgad skyldighet att upprätta och upprätthålla en säkerhetsplan. Säkerhetsplanen ska innehålla regelbundna säkerhetsinspektioner och säkerhetsrevisioner, inbegripet säkerhetsbedömningar av programvara. Enheter som driver auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkter ska delta i dessa säkerhetskontroller (art 11.1 sista meningen). Den närmare innebörden av att enheterna ska delta i säkerhetskontroller är dock oklar.

Om det inträffar en säkerhetsincident ska enheter som driver auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkter utan dröjsmål anmäla den till eu-Lisa och Sverige (som medlemsstat) (art 11.4). För att enheterna ska kunna fullgöra denna skyldighet behöver regleringen kompletteras med information om till vilken svensk aktör en anmälan ska göras. En sådan komplettering kan t.ex. göras genom reglering i nationell författning, vilket diskuteras närmare i slutsatsen till denna analys (avsnitt 8).

Enheter som driver auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkter ska även förse eu-Lisa med redogörelser som styrker efterlevnad av säkerhetsreglerna för auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkter (art 11.6). Det framgår inte tydligt av artikeln vad redogörelsen ska innehålla, men det är inte heller något som kan regleras på nationell nivå.

Meddela vissa uppgifter

Som redovisats ovan är Sverige som medlemsstat skyldig att tillhandahålla eu-Lisa statistik. För att möjliggöra detta har i sin tur varje enhet som ansvarar för en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt skyldighet att tillhandahålla medlemsstaten vissa statistiska uppgifter (art 9.2). Det kan behöva regleras på nationell nivå hur uppgiftslämnandet ska göras, till vilken nationell aktör och inom vilka tidsramar.

Vilka uppgifter som ska lämnas specificeras i art 15.1 a och b. Artikeln om statistikskyldighet (art 9.2) hänvisar dock också till andra "relevanta unionsrättsakter

¹⁷ I art 9.1 står att ansvaret "ska omfatta nödvändiga anpassningar..." Det skulle kunna tolkas som att ansvaret endast avser anpassningarna. Efter en språklig jämförelse med artikelns engelska lydelse tolkar vi det som att ansvaret gäller hela e-Codex-åtkomstpunkten, *inklusive* anpassningar. "That responsibility shall include...", dvs inkluderar.

¹⁸ Genomförandebeslut 2022/2519 är antaget med stöd av art 6.1 a.

som antagits på området civil- och straffrättsligt samarbete". Det är svårt att läsa ut vilken statistik som avses utöver specifikationen i art 15.1 a och b.¹⁹ För att de ansvariga enheterna ska kunna fullgöra sina skyldigheter är det viktigt att det klarläggs vilka unionsrättsakter som avses.²⁰

Beakta tekniska specifikationer, standarder och andra styrande dokument

Enheter som driver auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkter behöver utveckla och driva dessa så att de uppfyller de tekniska specifikationer och standarder, inbegripet för säkerhet och metoder för kontroll av integritet och äkthet, som fastställs av EU-kommissionen. Det har inte framkommit något som tyder på att dessa specifikationer och standarder behöver regleras ytterligare på nationell nivå.

Särskilt om skadeståndsansvaret för enheter som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt

En enhet som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt ansvarar för eventuella skador som uppstår till följd av *driften* av den *auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkten* och eventuella *anslutna system* (art 9.3).

Det finns inte någon beskrivning i e-Codex-förordningen av vad som utgör en ersättningsgill skada eller definition av begreppet "drifta". Av två aktuella genomförandeförordningar framgår emellertid att tjänsterna ska fungera dygnet runt, sju dagar i veckan, med en tillgänglighetsgrad för systemet på minst 98 % exklusive schemalagt underhåll.²¹

Med begreppet e-Codex-åtkomstpunkt avses de programvarupaket som är installerade på hårdvaruinfrastruktur och som kan överföra information till och ta emot information från andra e-Codex-åtkomstpunkter på ett säkert och tillförlitligt sätt (art 3.2). En enhet som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt ansvarar även för skador som beror på eventuella anslutna system. Av e-Codex-förordningen framgår att e-Codex-åtkomstpunkterna ska vara sammansatta av en nätsluss och en anslutningstjänst som gör det möjligt att koppla anslutna system till nätslussen (art 5). Begreppet "anslutet system" definieras som ett it-system som är anslutet till en e-Codex-åtkomstpunkt i syfte att utbyta uppgifter med andra sådana it-system (art 3.6).

När Försäkringskassan får i uppdrag att drifta en gemensam nationell åtkomstpunkt framstår det mot denna bakgrund som att begreppet "anslutna system" avser de system (det vill säga handläggningssystemen) som finns hos de anslutna myndigheterna och som kommunicerar med åtkomstpunkten (accesspunkten). Dessa system har Försäkringskassan, som driver den auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkten, inte rådighet över. Det skulle därmed framstå som oskäligt om sådana kostnader slutligt skulle belasta Försäkringskassans kostnadsram. Detta skulle kunna regleras t.ex. genom att klausuler om regressrätt införs i överenskommelser med anslutande myndigheter. Det skulle också kunna regleras genom att kompensation sker genom den statliga budgetprocessen.

¹⁹ Se fotnot 11 ovan.

²⁰ Detta är inget som kan regleras på nationell nivå. Antingen krävs ytterligare analys, eller så behövs klarläggande från någon av EU:s aktörer.

²¹ Art 1 i, samt punkt 6.1 i bilagan till, genomförandeförordning 2022/423. Motsvarande krav framgår även i art 1 i, samt punkt 6.1 i bilagan till, genomförandeförordning 2022/422.

Ansvar för behöriga myndigheter

Behöriga myndigheter

Av e-Codex-förordningen framgår att e-Codex-systemet syftar till att effektivisera den gränsöverskridande kommunikationen mellan behöriga myndigheter och att underlätta medborgarnas och företagens tillgång till rättslig prövning (skäl 7). Behöriga myndigheter är de myndigheter som pekas ut genom andra rättsakter som rör det civil- och straffrättsliga samarbetet.²² Det finns alltså en ytterligare aktör, behöriga myndigheter, som inte ges så stort utrymme i e-Codex-förordningen.

Ansvaret att använda ett decentraliserat it-system är inte kopplat till någon viss åtkomstpunkt

Av digitaliseringsförordningen följer att kommunikation mellan de behöriga myndigheterna ska genomföras via ett decentraliserat it-system (art 3.1 digitaliseringsförordningen). Åtkomstpunkterna i det decentraliserade it-systemet bör baseras på e-Codex-systemet (skäl 20 samma förordning). Detta är dock inte detsamma som att de behöriga myndigheterna är skyldiga att använda någon specifik åtkomstpunkt. Varken av digitaliseringsförordningen eller någon annan rättsakt som pekar ut användning av det decentraliserade it-systemet följer något krav för behöriga myndigheter att använda en viss utpekad åtkomstpunkt.

Av slutrapporten till det förra regeringsuppdraget rörande e-Codex framgår att myndigheterna rekommenderade dels en gemensam åtkomstpunkt, dels att myndigheter skulle kunna välja att ansluta sig genom att inrätta en egen åtkomstpunkt.²³ En behörig myndighet som väljer att inrätta en egen åtkomstpunkt skulle även bli en enhet som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt. Enligt det nu aktuella regeringsuppdraget ska ett antal myndigheter ha möjlighet att ansluta sig till den gemensamma nationella åtkomstpunkt som Försäkringskassan får i uppdrag att ta fram och förvalta. De är däremot inte skyldiga att ansluta sig.

Av skälen för regeringens beslut att lämna nuvarande regeringsuppdrag framgår att inrättandet av en gemensam nationell åtkomstpunkt medför stordriftsfördelar och besparingar för det allmänna, jämfört med om varje myndighet skulle behöva inrätta sin egen åtkomstpunkt. Om regeringen vill göra det tydligt att man har tänkt dra fördel av den investering som Försäkringskassan gör kan man överbäga reglering för att styra myndigheter att ansluta till den gemensamma nationella åtkomstpunkten. Dock ger den valda finansieringsmodellen (Försäkringskassan får anslag för att inrätta och förvalta den gemensamma nationella åtkomstpunkten) ett motiv till frivillig anslutning från andra myndigheter. Därmed torde det inte vara motiverat att reglera användningen av den gemensamma nationella åtkomstpunkten.

²² Denna förordning [e-Codex-förordningen] rör gränsöverskridande elektroniskt utbyte av uppgifter på området civil- och straffrättsligt samarbete. Civil- och straffrättsligt samarbete och rättsliga eller andra behöriga myndigheters respektive befogenheter bör förstås i enlighet med unionsrättsakter och rättspraxis från Europeiska unionens domstol (skäl 5).

²³ Slutrapport inom regeringsuppdraget *Uppdrag om införande av digital kommunikation för rättsliga samarbeten inom EU*, Ju2021/02436.

Dataskyddsrättsliga frågeställningar

Allmänna utgångspunkter

Tillämpliga regler om dataskydd

Det följer av art 4 i e-Codex-förordningen att de grundläggande rättigheterna och friheterna för alla personer som påverkas av det elektroniska utbytet av uppgifter genom e-Codex-systemet, bl.a. rätten till skydd av personuppgifter och rätten till integritet, ska respekteras fullt ut i enlighet med unionsrätten.

I skäl 43 till e-Codex-förordningen anges att all behandling av personuppgifter enligt e-Codex-förordningen bör ske i enlighet med tillämpliga dataskyddsregler. Det anges också att följande rättsakter är tillämpliga på behandling av personuppgifter som utförs av enheter som driver auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkter som är etablerade inom medlemsstaternas territorium i enlighet med e-Codex-förordningen:

- *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) ("EU:s dataskyddsförordning")*,
- *Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation) ("e-dataskyddsdirektivet")* och
- *Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF ("dataskyddsdirektivet")*.

I skäl 25 till e-Codex-förordningen förtydligas även att enheter som driver auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkter på nationell nivå ska uppfylla de krav och principer för dataskydd som fastställs i EU:s dataskyddsförordning.

Att EU:s dataskyddsförordning och dataskyddsdirektivet ska tillämpas på behandling av personuppgifter som sker i det decentraliserade it-systemet (alltså i e-Codex-systemet) förtydligas även i t.ex. digitaliseringsförordningen²⁴.

I Sverige gäller även *lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning ("dataskyddslagen")* och *förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning*, som kompletterar EU:s dataskyddsförordning på ett generellt plan. Dataskyddsdirektivet har införlivats i svensk rätt genom *brottsdatalagen (2018:1177)*. Brottsdatalagen kompletteras av *brottsdataförordningen (2018:1202)*. E-dataskyddsdirektivet har till övervägande del genomförts genom *lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation*²⁵, som kompletteras av *förordningen (2022:511) om elektronisk kommunikation* och föreskrifter meddelande av Post- och telestyrelsen (PTS).

²⁴ Se skäl 56 i digitaliseringsförordningen. Se även art 30.1 i förordning 2020/1783 och art 30.1 i förordning 2020/1784 där det anges att all behandling av personuppgifter som utförs i enlighet med förordningarna, inbegripet de behöriga myndigheternas utbyte eller överföring av personuppgifter, ska ske i överensstämmelse med EU:s dataskyddsförordning.

²⁵ Se prop. 2002/03:110, *Lag om elektronisk kommunikation m.m.*, s.111 och s. 119 samt prop. 2021/22:136, *Genomförande av direktivet om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation*, s. 322ff.

Gällande bestämmelser om dataskydd förutsätts följas

Vid hanteringen av personuppgifter i den gemensamma nationella åtkomstpunkten som Försäkringskassan ska tillhandahålla i egenskap av enhet som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt måste såväl gällande EU-rättsliga regler som tillämpliga nationella bestämmelser om dataskydd efterlevas. Försäkringskassan måste vid inrättandet, driften och förvaltningen av åtkomstpunkten kontinuerligt säkerställa att myndigheten uppfyller de krav som ställs enligt de dataskydds-rättsliga regler som är tillämpliga för varje behandling av personuppgifter som Försäkringskassan utför. Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna rättsliga analys göra en detaljerad uppräknings av alla de dataskydds-rättsliga regler som Försäkringskassan har att följa vid tillhandahållandet av den gemensamma nationella åtkomstpunkten. Analysen har istället tagit sikte på att utifrån de tillämpliga dataskydds-rättsliga regelverken som beskrivits ovan identifiera tillkommande behov reglering i någon form. Dessa behov beskrivs närmare nedan.

Något om personuppgiftsbehandlingen hos de behöriga myndigheterna

Med hänsyn till att denna rättsliga analys är begränsad till att bedöma förutsättningarna för att Sverige ska kunna uppfylla kraven i e-Codex-förordningen såvitt avser den gemensamma nationella åtkomstpunkten som Försäkringskassan ska tillhandahålla, har vi inte gjort någon närmare analys av personuppgiftsbehandlingen hos de behöriga myndigheterna. Det bör dock kunna förutsättas att dessa myndigheter behandlar de personuppgifter som ska skickas via e-Codex-systemet – och därmed via den gemensamma nationella e-Codex-åtkomstpunkten som Försäkringskassan ska tillhandahålla – i förenlighet med för respektive myndighet och typ av uppgift gällande bestämmelser om dataskydd.

Det bör mot denna bakgrund kunna förutsättas att de behöriga myndigheternas behandling av personuppgifter efterlever de grundläggande dataskydds-rättsliga krav och principer som gäller för varje behandling. Det bör också kunna förutsättas att de behöriga myndigheter som ska utbyta personuppgifter via e-Codex-systemet säkerställer att de har en giltig rättslig grund för sin personuppgiftsbehandling.

Respektive myndighet som avser att använda sig av den gemensamma nationella åtkomstpunkten behöver kontrollera om det finns bestämmelser i någon registerförfattning, som gäller för myndigheten eller ett specifikt område, som hindrar att personuppgifter får skickas via åtkomstpunkten. Någon sådan genomlysning har inte gjorts inom ramen för denna rättsliga analys.

Personuppgiftsansvar och behov av reglering av personuppgiftsbiträdes behandling av personuppgifter

Av digitaliseringsförordningen följer att de behöriga myndigheterna är personuppgiftsansvariga enligt EU:s dataskyddförordning och dataskyddsdirektivet med avseende på behandling av personuppgifter som sänds eller tas emot via det decentraliserade it-systemet (art 14.1). Motsvarande bestämmelser finns även i förordning 2020/1783 gällande bevisupptagning och förordning 2020/1784 gällande delgivning (art 30.2 i förordning 2020/1783 respektive art 31.2 i förordning 2020/1784), där det anges att de behöriga myndigheterna ska betraktas som personuppgiftsansvariga i den mening som avses i EU:s dataskyddförordning beträffande personuppgiftsbehandling inom ramen för respektive förordning.

Några bestämmelser som på ett motsvarande sätt pekar ut personuppgiftsansvaret finns inte i förordning 2023/1543 om europeiska utlämnandeorder m.m. eller förordning 2023/2131 vad gäller digitalt informationsutbyte i terrorismärenden. En enhet som driver

en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt saknar dock i denna egenskap rådighet över de uppgifter som skickas via åtkomstpunkten. En utgångspunkt bör därför vara att det är de behöriga myndigheterna som kommer att skicka eller ta emot personuppgifter via det decentraliserade it-systemet som kommer att vara personuppgiftsansvariga, även i de fall ett sådant ansvar inte föreskrivs särskilt i den aktuella rättsakten.

Försäkringskassan kommer i egenskap av tillhandahållare av den gemensamma nationella åtkomstpunkten (d.v.s. som enhet som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt) att behandla de personuppgifter som skickas via åtkomstpunkten. Denna behandling kommer dock enbart att göras för de behöriga myndigheternas räkning. Detta innebär att Försäkringskassan kommer att agera personuppgiftsbiträde åt de behöriga myndigheterna i enlighet med definitionerna i art 4.8 i EU:s dataskyddsförordning samt art 3.9 i dataskyddsdirektivet och 1 kap. 6 § i brottsdatalagen.

När uppgifter hanteras av ett personuppgiftsbiträde ska enligt art 28.3 i EU:s dataskyddsförordning och art 22.3 i dataskyddsdirektivet personuppgiftshanteringen regleras genom ett avtal eller en annan rättsakt enligt unionsrätten eller enligt medlemsstaternas nationella rätt som är bindande för personuppgiftsbiträdet. Artiklarna innehåller även bestämmelser om vad som särskilt ska föreskrivas i ett sådant avtal eller en sådan rättsakt.

I 3 kap. 16 § brottsdatalagen, som genomför art 22.3 i dataskyddsdirektivet²⁶, anges det i andra stycket att personuppgiftsbitrådets behandling av personuppgifter ska regleras i ett skriftligt avtal eller annan skriftlig överenskommelse. I 3 kap. 17 § brottsdataförordningen anges vad en sådan överenskommelse ska innehålla.

Beträffande sådan personuppgiftsbehandling som träffas av EU:s dataskyddsförordning skulle det således vara möjligt att genom nationell författning reglera den personuppgiftshandling som en enhet som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt ägnar sig åt för behöriga myndigheters räkning. En sådan lösning framstår dock som främmande i svensk rätt, särskilt med hänsyn till att det rör sig om personuppgiftsbiträdeshållanden mellan två statliga myndigheter. Det har inte heller framkommit några särskilda skäl till att reglera villkoren för Försäkringskassan i egenskap av personuppgiftsbiträde i författning i det aktuella fallet. Det framstår istället som mest lämpligt och ändamålsenligt att detta regleras genom överenskommelser²⁷ mellan Försäkringskassan och de behöriga myndigheter som kommer att använda sig av den gemensamma nationella e-Codex-åtkomstpunkten för sitt informationsutbyte.²⁸ En sådan lösning är även förenlig med den metod som valts på brottsdatalagens område (3 kap 16 § andra stycket). Sådana överenskommelser kommer därmed att behöva tas fram inför att respektive behörig myndighet ska ansluta sig till och använda den gemensamma nationella e-Codex-åtkomstpunkten som Försäkringskassan ska tillhandahålla.

Rättslig grund för övrig personuppgiftsbehandling i samband med driften och förvaltningen av den gemensamma nationella åtkomstpunkten

Det kan inte uteslutas att Försäkringskassan kommer att behandla personuppgifter för egen del i samband med driften och förvaltningen av den gemensamma nationella

²⁶ Se prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 206-209 och s. 462-463.

²⁷ Att det blir fråga om överenskommelser – och inte avtal – beror på att statliga myndigheter inte kan ingå bindande avtal med varandra i rättslig mening.

²⁸ En motsvarande lösning tillämpas t.ex. för personuppgiftshandling i det svenska EESSI-systemet.

åtkomstpunkten. Det skulle t.ex. kunna handla om administrativa uppgifter såsom kontaktuppgifter till kontaktpersoner på anslutna myndigheter. För att en sådan behandling ska vara tillåten krävs enligt EU:s dataskyddsförordning²⁹ att det finns en tillämplig rättslig grund enligt art 6 i EU:s dataskyddsförordning, t.ex. att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (art 6.1 c) eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse (art 6.1 e). Enligt art 6.3 i EU:s dataskyddsförordning ska en sådan grund för behandlingen som avses i art 6.1 c eller e även fastställas i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

E-Codex-förordningen anger inte någon särskild rättslig grund för behandling av personuppgifter (skäl 43). Det är möjligt att personuppgiftsbehandlingen skulle kunna anses nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt art 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, vilket tillhandahållandet av en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt bör kunna anses vara. För att det ska kunna anses finnas en rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som Försäkringskassan kan komma att behöva göra för egen del med anledning av uppdraget att drifva och förvalta den gemensamma nationella åtkomstpunkten bedöms det dock nödvändigt att det fastställs i nationell rätt att det är just Försäkringskassan som har denna uppgift. En sådan uppgift bör dataskyddsrättsligt vara att betrakta som en rättslig förpliktelse enligt art 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning. Det är enligt 2 kap. 1 § dataskyddslagen tillräckligt att en sådan rättslig förpliktelse följer av en förordning eller ett beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Det bedöms därför tillräckligt ur ett dataskyddsrättsligt perspektiv att Försäkringskassans ansvar för den gemensamma nationella åtkomstpunkten regleras på förordningsnivå eller genom ett regeringsuppdrag. Frågan om formen för regleringen diskuteras närmare i slutsatsen till denna analys (avsnitt 8).

I övrigt bedöms det inte behövas någon ytterligare reglering på nationell nivå för att säkerställa efterlevnad av det dataskyddsrättsliga regelverket såvitt avser den gemensamma nationella åtkomstpunkten.

Offentlighet och sekretess

De meddelanden som inkommer till den gemensamma nationella åtkomstpunkten blir inte allmänna handlingar

Ur ett offentlighets- och sekretessperspektiv behöver det bedömas om de meddelanden som kommer att överföras via den gemensamma nationella åtkomstpunkten blir allmänna handlingar hos Försäkringskassan i egenskap av tillhandahållare av åtkomstpunkten. En handling är enligt 2 kap. 4 § Tryckfrihetsförordningen (1949:105) ("TF") allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Enligt 2 kap. 13 § första stycket TF anses en handling som förvaras hos en myndighet endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning inte som allmän handling hos den myndigheten. Begreppet teknisk bearbetning eller teknisk lagring får förstås innefatta tillhandahållande av t.ex. teknisk infrastruktur, en teknisk plattform för it-drift, it-baserade funktioner i form av t.ex. applikationer och

²⁹ Med hänsyn till Försäkringskassans syfte med behandlingen (att drifva och förvalta den gemensamma nationella e-Codex-åtkomstpunkten) bedöms inte brottsdatalagen och brottsdataförordningen vara tillämpliga i denna del, jfr 1 kap. 2 § brottsdatalagen och definitionen av "behörig myndighet" i 1 kap. 6 § samma lag samt resonemangen kring gränsdragningsfrågor beträffande tillämpningsområdet för brottsdatalagen respektive EU:s dataskyddsförordning i prop. 2017/18:232 på s. 109-113 och s. 429-432.

digitala tjänster, diarie- och ärendehanteringssystem och system för kontorsstöd vilket kan inkludera e-post, kalender och dokumenthanteringsstöd.³⁰

Tillhandahållandet av den gemensamma nationella åtkomstpunkten bör kunna betraktas som ett tillhandahållande av teknisk infrastruktur eller en digital tjänst i någon form. I egenskap av tillhandahållare av åtkomstpunkten kommer Försäkringskassan endast att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att kunna vidarebefordra meddelanden via åtkomstpunkten för den avsändande myndighetens räkning. Försäkringskassans befattning med meddelandena kommer att vara begränsad till åtgärder för att kunna distribuera meddelandena till/från en klient (ansluten nationell myndighet) till/från en annan medlemsstats e-Codex-åtkomstpunkt. Försäkringskassan kommer inte att använda uppgifterna i meddelandena på något sätt för egen räkning. Det kommer även att finnas behörighetsmässiga begränsningar till det aktuella systemet så att innehållet i meddelandena inte ska vara tillgängligt i läsbart skick.³¹ Mot denna bakgrund bör det vara möjligt att betrakta Försäkringskassans befattning med de meddelanden som skickas via den gemensamma nationella åtkomstpunkten endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för de avsändande myndigheternas räkning på det sätt som avses i 2 kap. 13 § första stycket TF. Vid en sådan bedömning kommer inte de handlingar som de avsändande myndigheterna skickar till Försäkringskassan i egenskap av tillhandahållare av den gemensamma nationella åtkomstpunkten att anses bli allmänna handlingar hos Försäkringskassan.³²

Inget behov av sekretessrättslig reglering avseende den gemensamma nationella åtkomstpunkten

Det kan förutsättas att de meddelanden som kommer att överföras via den gemensamma nationella åtkomstpunkten som Försäkringskassan ska tillhandahålla kommer att innehålla information som omfattas av sekretess. Behovet av en eventuell sekretessreglering behöver därför också analyseras.

En uppgift som omfattas av sekretess och som görs tillgänglig för en annan myndighet betraktas som utlämnad eller röjd i OSL:s mening. Ett sådant röjande är bara tillåtet om sekretess inte hindrar att uppgiften lämnas ut. En annan sak är om uppgiften är krypterad på ett sådant sätt att mottagaren saknar teknisk kapacitet att forcera krypteringen. När en uppgift skyddas av en kryptografisk funktion som hindrar mottagaren att ta del av uppgiftens informationsbärande innehåll, bör den inte betraktas som röjd enligt OSL.³³

Säkerhetsregler för e-Codex systemet definieras i genomförandebeslut 2022/2519. Anslutningen till den gemensamma nationella åtkomstpunkten som Försäkringskassan

³⁰ Jfr prop. 2019/20:201 *Tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter*, s. 6 och 22 och prop. 2022/23:97, *Sekretessgenombrott vid utlämnande för teknisk bearbetning eller teknisk lagring av uppgifter*, s. 7. Se även eSams vägledning *Utkontraktering – sekretess och dataskydd* (ES 2023:06), s. 13-14.

³¹ Jfr bl.a. HFD 2018 ref 48.

³² Vi har även övervägt om bestämmelsen i 2 kap. 14 § första stycket p. 1 i TF kan vara tillämplig när det gäller de handlingar som skickas via den gemensamma nationella åtkomstpunkten. Enligt den bestämmelsen anses inte brev, telegram eller någon annan sådan handling som lämnats in till en myndighet endast för *befordran* som allmän handling. En följd av bestämmelsens tillämplighet skulle liksom när det gäller 2 kap. 13 § första stycket TF vara att dessa handlingar inte skulle bli allmänna handlingar hos Försäkringskassan. Beroende på graden av kryptering av meddelandena (se vidare avsnitt 6.2) skulle det dock kunna bli nödvändigt med sekretessrättslig reglering för uppgifterna hos Försäkringskassan motsvarande bestämmelserna i 11 kap. 4 a § och 40 kap. 5 § *offentlighets- och sekretesslagen* (2009:400) ("**OSL**").

³³ Se prop. 2022/23:97 s. 7.

ska tillhandahålla sker via anslutna system hos anslutande myndigheter. För de anslutna systemen kommer mest sannolikt referensimplementation (RI) som tillhandahålls av EU-kommissionen att användas. Implementationen av RI är utanför Försäkringskassans kontroll, exempelvis i vilken grad kryptering sker mellan sändande och mottagande institutioner. Beroende på implementation kan det innebära att Försäkringskassan skulle kunna ha en teknisk möjlighet att avkryptera meddelandehåll under bearbetning inom den gemensamma nationella åtkomstpunkten, även om Försäkringskassan i och för sig är av uppfattningen att meddelandena ska krypteras på ett sådant sätt att det inte är tekniskt möjligt för en nationell e-Codex-åtkomstpunkt att ta del av meddelandets innehåll.

Om uppgifterna krypteras på ett sådant sätt att Försäkringskassan i egenskap av tillhandahållare av åtkomstpunkten saknar tekniska möjligheter att ta del av de uppgifter som överförs via åtkomstpunkten, bör dessa uppgifter därmed inte heller betraktas som röjda i OSL:s mening när de skickas via åtkomstpunkten. I sådana fall bör det inte heller finnas behov av några sekretessbrytande regler för den information som kommer att överföras via den gemensamma nationella åtkomstpunkten. Eftersom uppgifterna överförs krypterat bedöms det inte heller finnas något behov att ett särskilt sekretesskydd för uppgifterna hos Försäkringskassan.

Om uppgifterna inte krypteras på ett sådant sätt att Försäkringskassan helt saknar tekniska förutsättningar för att ta del av meddelandenas innehåll blir den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 2 a § OSL, bestämmelsen om överföring av sekretess i 11 kap. 4 a § OSL och bestämmelsen om sekretess till skydd för enskild i 40 kap. 5 § OSL tillämpliga för Försäkringskassans verksamhet i denna del. Några ytterligare sekretessrättsliga bestämmelser bedöms inte behövas.

Vid denna slutsats och då denna analys är begränsad till förutsättningarna för att Sverige ska kunna uppfylla kraven i e-Codex-förordningen såvitt avser den gemensamma nationella åtkomstpunkten har någon närmare analys inte gjorts av övriga eventuella sekretessrättsliga frågor som kan komma att aktualiseras hos de nationella myndigheterna som kommer att använda sig av den gemensamma nationella åtkomstpunkten. Det kan dock konstateras att det av art 14.3 i digitaliseringsförordningen följer att de behöriga myndigheterna ska säkerställa att information som överförs till en annan behörig myndighet i samband med gränsöverskridande rättsliga förfaranden och som bedöms som konfidentiell enligt nationell rätt i den medlemsstat från vilken informationen översänds omfattas av de regler om sekretesskydd som fastställts i unionsrätten och nationell rätt i den medlemsstat till vilken informationen översänds. De svenska myndigheterna som avser att använda sig av den gemensamma nationella åtkomstpunkten bör därmed säkerställa att sekretessbelagda uppgifter som kommer att överföras via e-Codex-systemet omfattas av regler om sekretesskydd även i den mottagande medlemsstaten.

Samverkan

Samverkan kan regleras på olika sätt

Även samverkan behöver rymmas inom en myndighets kompetens. Ett generellt stöd för att *samarbeta* med andra myndigheter finns i 6 § 2 st myndighetsförordningen, vari stadgas att en myndighet genom samarbete med myndigheter och andra aktörer ska ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Så länge ett samarbete eller en samverkan gäller myndighetens kärnuppdrag eller ett utpekat ansvarsområde kan denna bestämmelse läggas till grund för samarbete mellan myndigheter. Bestämmelsen innebär dock inte en möjlighet att samverka om frågor som myndigheten inte annars har rätt att ägna sig åt. Detta är ytterligare ett skäl till varför Försäkringskassan behöver ett uttalat uppdrag att *tillhandahålla* den gemensamma

nationella åtkomstpunkten och att de övriga myndigheterna kommer att vara skyldiga att använda e-Codex-systemet enligt de specialförfattningar som gäller för respektive myndighet.

Det finns ingen legaldefinition eller annan entydig juridisk definition av begreppet samverkan trots att det används i stor utsträckning. Enligt en ny utredning om samverkan mellan statliga och kommunala myndigheter är det inte självklart vad en skyldighet att samverka i praktiken innebär.³⁴ Det innebär att de samverkande myndigheterna själva får avgöra från gång till gång vilka frågor och vilka arbetssätt som ryms inom deras samverkan. Det innebär även att samverkan kan vara ad-hoc och situationsanpassad, eller styrd genom gemensamma överenskommelser. Regeringen kan även reglera en samverkan, genom att föreskriva en skyldighet för statliga myndigheter att samverka eller samarbeta med varandra.

En författningsreglerad samverkan kan vara styrd såväl till förekomst som form. I 5 b § förordningen med instruktion för Försäkringskassan framgår bl.a. att Försäkringskassan ska samverka med Utbetalningsmyndigheten och andra berörda myndigheter, kommuner och regioner samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet och därvid särskilt verka för att felaktiga utbetalningar inte görs. Denna bestämmelse pekar alltså ut att samverkan ska ske samt syftet och målet med samverkan. I *lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser* finns dessutom mycket tydliga regleringar om *hur* samverkan ska gå till, och hur ansvaret och finansiering ska lösas mellan de deltagande aktörerna. I *förordning (2024:1005) om samordnad och säker statlig it-drift* framgår att Försäkringskassan som samordnande myndighet ska samordna arbetet enligt förordningen och utföra vissa uppräknade uppgifter i samverkan med andra leverantörsmyndigheter.

Reglering av samverkan avseende åtkomstpunkten

I det aktuella uppdraget har regeringen gett Försäkringskassan i uppdrag att fastställa formerna för och, i den utsträckning det är lämpligt, innehållet i myndighetssamverkan avseende åtkomstpunkten. Försäkringskassan har i enlighet med uppdraget samrått om detta med elva utpekade myndigheter. Redovisning av samverkansmodell framgår i bilaga Delrapport e-Codex Samverkan.

Försäkringskassan har goda erfarenheter av att reglera samverkan med andra myndigheter genom överenskommelser. Myndigheten har upparbetade rutiner för samarbete inom EESSI och uppdraget om en samordnad och säker statlig it-drift (SSSID). Dessa erfarenheter tillvaratas av Försäkringskassan och övriga myndigheter som deltar i samverkan kring den nationella gemensamma åtkomstpunkten i enlighet med regeringsuppdraget. Ovan i avsnitt 3.3 konstateras att det finns skäl för att reglera Försäkringskassans ansvar att drifva en nationell gemensam e-Codex-åtkomstpunkt. Samma skäl, i synnerhet vikten av att Försäkringskassans långsiktiga ansvar förtydligas, motiverar att det bör framgå av nationell författning att Försäkringskassan har ett ansvar för att driva samverkan gällande den nationella gemensamma åtkomstpunkten. Detta utvecklas närmare i avsnitt 8.2. Det saknas skäl att i övrigt reglera detaljerna för samverkan.

Slutsatser och analys av behov av kompletterande reglering

I avsnitt 3–7 ovan har vi analyserat och identifierat vilka behov det finns av klargöranden och rättslig förankring på nationell nivå för att Sverige ska kunna uppfylla kraven i e-Codex-förordningen såvitt avser en gemensam nationell åtkomstpunkt. I detta avsnitt

³⁴ SOU 2024:43, *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning*, s. 81-82.

sammanfattar vi dessa behov (8.1) och analyserar närmare i vilken form den nationella regleringen bör genomföras (8.2).

Behov av kompletterande reglering på nationell nivå

Det framgår av avsnitt 3 att Försäkringskassans långsiktiga uppdrag att tillhandahålla den gemensamma nationella åtkomstpunkten behöver få ett stabilt rättsligt stöd. Tydlighets- och trygghetsskäl för såväl Försäkringskassan som anslutande myndigheter motiverar att uppdraget regleras särskilt.

Såsom framgår av avsnitt 4 behövs kompletterande nationella författningsbestämmelser för att Sverige ska kunna uppfylla de krav som följer av e-Codex-förordningen. Det gäller dels krav på *Sverige som medlemsstat*, dels krav på *enheter som driver auktoriserade åtkomstpunkter*.

Sverige som medlemsstat har ett antal skyldigheter kopplat till auktoriseringen av e-Codex-åtkomstpunkter:

- Att auktorisera en eller flera nationella e-Codex-åtkomstpunkter, däribland den gemensamma nationella e-Codex-åtkomstpunkten som Försäkringskassan ska tillhandahålla,
- att fastställa de standarder för digitala förfaranden som e-Codex-åtkomstpunkterna har rätt att tillämpa,
- att föra förteckning över de auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkterna samt de standarder för digitala förfaranden som respektive auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt tillämpar och att anmäla förteckningen och eventuella ändringar av den till eu-Lisa samt
- att övervaka de auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkterna och att säkerställa att de villkor på vilka auktorisationen beviljades kontinuerligt är uppfyllda.

Sverige som medlemsstat *bör* även kontrollera att det finns den tekniska utrustning och de personalresurser som krävs hos de enheter som driver auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkter. Det kan även övervägas om det bör finnas en mekanism för förlust av auktorisation om nödvändig teknisk utrustning och nödvändiga personalresurser saknas. Sverige som medlemsstat *bör* även säkerställa att det finns adekvata datasäkerhetsåtgärder hos de auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkterna.

På nationell nivå behöver det tydliggöras vilken aktör som ansvarar auktoriseringen av nationella e-Codex-åtkomstpunkter och den därmed sammankopplade administrationen och hanteringen av de standarder som e-Codex-åtkomstpunkterna ska följa. Sett till att auktorisering ska följas upp och att uppföljningen innehåller kontroll av efterlevnad av standarder behöver ansvaret att utföra detta rimligen fördelas till en myndighet. Eftersom medlemsstaten har ett övervakande ansvar över de auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkterna är det enligt vår uppfattning inte bara möjligt – utan nödvändigt – att skilja på rollerna som enhet som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt och auktoriserande organ.³⁵

Sverige som medlemsstat ska också:

- utse ett antal e-Codex-korrespondenter,
- anmäla en förteckning till eu-Lisa över de e-Codex-korrespondenter som den har utsett och om eventuella ändringar av denna förteckning,
- anmäla viss statistik till eu-Lisa och

³⁵ I ett tidigare uppdrag kopplat till e-Codex-förordningen uttalades följande. "Inom deluppdraget efterfrågas även hur auktorisation bör organiseras. En samordnande myndighet med uppdrag att vara auktoriserande bör utses. Det kan, men behöver inte vara, samma myndighet som är accesspunktsoperatör." Se Åklagarmyndigheten m.fl., *Införande av digital kommunikation för rättsliga samarbeten inom EU*, dnr ÅM2021-1334, s. 37.

- underrätta EU-kommissionen om tjänsternas tillgänglighet påverkas genom underhållsarbete eller i händelse av oväntade tekniska fel.

Det behöver tydliggöras på nationell nivå vilken eller vilka aktörer som är ansvariga för dessa åtgärder. Av redogörelserna under avsnitt 4.1 om ansvar för Sverige som medlemsstat framgår att det finns olika avvägningar att göra kopplat till vilken aktör som lämpligen utför olika uppgifter. Vi har valt att inte föreslå hur ansvaret ska fördelas, utan konstaterar att olika uppgifter kan passa hos olika aktörer. Ett möjligt tillvägagångssätt skulle dock kunna vara att uppgifterna tilldelas samma aktör som får ansvar för auktorisering.

Enheter som driver auktoriserade e-Codex-åtkomstpunkter har också ett antal skyldigheter och ansvarsområden enligt e-Codex-förordningen. Vissa av dessa skyldigheter ger upphov till behov av kompletterande reglering på nationell nivå:

- Skyldigheten att anmäla säkerhetsincidenter utan dröjsmål till eu-Lisa och Sverige (som medlemsstat) och
- skyldigheten att tillhandahålla Sverige (som medlemsstat) vissa statistiska uppgifter.

För att enheterna ska kunna fullgöra anmälningsskyldigheten av säkerhetsincidenter på nationell nivå behöver det tydliggöras till vilken svensk aktör en anmälan ska göras. För att klargöra omständigheter kring statistikskyldigheten bör det också regleras på något sätt hur det statistiska uppgiftslämnandet ska göras, till vilken nationell aktör och inom vilka tidsramar.

Det skulle även vara möjligt att överväga nationell reglering för att styra *behöriga myndigheter* att ansluta till den gemensamma nationella åtkomstpunkten som Försäkringskassan ska tillhandahålla. Detta har diskuterats närmare i avsnitt 4.4.2. Vår bedömning är dock att detta troligtvis inte är motiverat.

Sammanfattningsvis uppställer e-Codex-förordningen och de tillhörande rättsakterna krav som ska fullgöras av såväl Sverige som medlemsstat som de enheter som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt. Dessa krav behöver specificeras på nationell nivå.

Såsom framgår av avsnitt 5 sammanfaller det dataskyddsrättsliga behovet av att fastställa en rättslig grund med det övergripande behovet att reglera Försäkringskassans uppdrag att tillhandahålla den gemensamma nationella åtkomstpunkten. Någon särskild dataskyddsrättslig reglering är därmed inte nödvändig. Av avsnitt 6 framgår vidare att det inte finns behov av ytterligare eller ändrade bestämmelser ur sekretessrättsligt perspektiv.

Av avsnitt 7 framgår att det även bör regleras i författning att Försäkringskassan har ett särskilt ansvar för att driva samverkan gällande den gemensamma nationella åtkomstpunkten.

Nivå i normhierarkin för de identifierade behoven av kompletterande reglering

En EU-förordning är bindande i sin helhet och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Det innebär att e-Codex-förordningen och digitaliseringsförordningen varken ska eller får omvandlas till nationell rätt. Däremot kan det vara nödvändigt att komplettera en förordning med utfyllande regler på nationell nivå.

Den rättsliga analysen visar att e-Codex-förordningen och de tillhörande rättsakterna inte fullt ut reglerar de ansvarsförhållanden som behöver vara tydliggjorda för att Sverige

ska kunna inrätta en nationell gemensam åtkomstpunkt inom e-Codex-systemet. För att förtydliga vilka nationella aktörer som ska utföra olika uppgifter som följer av rättsakterna behövs kompletterande reglering i enlighet med vad som framgår ovan i avsnitt 8.1.

När det gäller Försäkringskassans behov av ett uttryckligt rättsligt stöd för uppdraget att driva en nationell gemensam e-Codex-åtkomstpunkt, kan regeringen lämna ett sådant uppdrag på olika sätt. Ett sätt är att som nu ge uppgifter genom regeringsuppdrag. Ett annat sätt är att tilldela myndigheten ansvar i författningar, t.ex. i myndighetens instruktion eller i en specialförfattning³⁶. Legalitetskravet kan även vara uppfyllt genom ett regeringsbeslut, exempelvis genom att en uppgift ges i myndighetens regleringsbrev.

När det gäller övriga regleringsbehov som föranleds av e-Codex-regelverken kan regeringens val av metod för att fördela ansvar och ålägga myndigheter uppgifter påverkas av uppgifternas karaktär. Tidsbegränsade arbetsuppgifter lämpar sig väl för specificerade regeringsuppdrag eller som uppdrag i ett eller flera regleringsbrev. Långsiktiga åligganden kan däremot vara lämpligare att reglera i författningar. Ett sätt att ålägga en myndighet uppgifter är att skriva in dem i myndighetens instruktion. En uppgift som hör nära samman med en specialförfattning kan av pedagogiska eller systematiska skäl istället regleras i specialförfattningen.

En författningsändring som endast påverkar en myndighets arbetsuppgifter kan falla inom regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § RF. Detta gäller så länge inte författningsändringen är av sådan karaktär att den ska meddelas genom lag enligt 8 kap. 2 § RF. De identifierade regleringsbehoven är sådana att de inte bedöms omfattas av någon av situationerna som anges i 8 kap. 2 § RF. Behoven bör därför vara möjliga att reglera på förordningsnivå.

Försäkringskassans uppdrag att tillhandahålla den gemensamma nationella åtkomstpunkten behöver få ett rättsligt stöd som är stabilt över tid. Med hänsyn till att uppdraget är av långsiktig karaktär framstår det som mest ändamålsenligt att detta uppdrag framgår av myndighetens instruktion.

De krav på Sverige som medlemsstat och enheter som driver en auktoriserad e-Codex-åtkomstpunkt som e-Codex-förordningen och de tillhörande rättsakterna ställer upp behöver som ovan (avsnitt 8.1) redogjorts för specificeras på nationell nivå. Ett lämpligt sätt skulle kunna vara att samla dessa bestämmelser i en specialförfattning, i form av en samlad reglering i en särskild förordning. En sådan metod skulle följa den logik som finns på i viss mån likartade rättsområden.³⁷

Med hänsyn till uppdragets långsiktiga natur bör Försäkringskassans ansvar att driva samverkan gällande den gemensamma nationella åtkomstpunkten som ovan (avsnitt 8.1) nämnts också regleras i författning. Även i detta avseende framstår reglering genom förordning som lämpligt och ändamålsenligt.

³⁶ Se exempelvis *förordning (2016:576) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering* där såväl Post- och telestyrelsen som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Myndigheten för digital förvaltning åläggs olika ansvarsområden.

³⁷ Se t.ex. *förordningen (2016:576) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering* och *förordningen (2022:127) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om en gemensam digital ingång*.