

Sektionen styrning och verksamhetsutveckling
Torbjörn Karlsson

Finansdepartementet

Remissvar för delbetänkandet En säker och tillgänglig statlig e-legitimation (SOU 2023:61)

Yttrandet har sammanställts av Avdelningen för Ekonomi och styrning tillsammans med Avdelningen för juridik.

Sammanfattning

- SKR välkomnar utredningens konkreta förslag till inrättande av en statlig e-legitimation som är möjlig att etablera i närtid. Ett statligt ansvarstagande för en e-legitimationslösning har länge efterfrågats av kommuner och regioner.
- Utredningen föreslår att e-legitimationen långsiktigt finansieras via anslag och en avgift i samband med utlämning av kortet, på samma sätt som avgifter för pass eller nationellt ID-kort fungerar. SKR ställer sig positiv till den modellen.
- SKR ser en risk för ökade kostnader för tillhandahållare av e-tjänster då utredningen föreslår att i lag reglera offentliga aktörers skyldighet att ansluta till den kommande auktorisationssystemet. Regeringen har efter delbetänkandet i SOU 2023:61 slagit fast att auktorisationssystemet ska avgiftsbeläggas (SFS 2023:704) vilket innebär att den statliga e-legitimationen indirekt kommer innebära kostnader för förlitande part, dvs tillhandahållare av e-tjänster. Avgiften är inte fastställd vid tidpunkten för delbetänkandet och yttrandet, men SKR vill se en konsekvent statlig anslagsfinansierad modell för grundläggande infrastruktur som inte baseras på kostnad-per-användare/användning (tick), då detta ger oförutsägbara kostnader och dessutom kan få en kontraproduktiv effekt på inrättandet av e-tjänster och i förlängningen på digitaliseringen av samhället.
- Om leverantörer väljer att avstå från att ingå i auktorisationssystemet så finns en risk att enbart den statliga e-legitimationen finns tillgänglig där. Det skulle innebära att offentliga organisationer behöver erbjuda den avgiftsbelagda statliga e-legitimeringen genom auktorisationssystemet samtidigt som de behåller kostnaderna för att erbjuda exempelvis Bank-ID

eller Freja. SKR anser att auktorisationssystemet kan innebära förenklingar för kommuner och regioner, framförallt av upphandlingstekniska skäl, men syftet nås endast om en hög anslutning från privata leverantörer säkerställs.

- Utredningen har prioriterat hög säkerhet och snabb implementering före hög tillgänglighet och stor anslutningsgrad. SKR ser också nödvändigheten i att motverka välfärdsbrottslighet och svara mot krav i eIDAS-förordningen, men vill poängtera vikten av de fortsatta insatser som utredningen föreslår kring de grupper som befinner sig i utanförskap, exempelvis upprättande av ställföreträdareregister och en tydlighet i utredningen avseende vikten av fortsatt utredning av underskriftstjänster och hur dessa ska användas.
- Författningsförslaget använder termen "vårdnadshavare" för den person som ska representera omyndiga vid anskaffandet av e-legitimering. SKR föreslår att det istället ska vara den som är barnets förmyndare som erhåller aktuell behörighet. En vårdnadshavare kan i vissa situationer fräntas förmyndarskapet för ett omyndigt barn (till exempel genom att få en förvaltare, se 10 kap. 1 § FB). De har då inte rättshandlingsförmåga för barnet och det bör därför framgå att det är barnets förmyndare som i dessa fall är behörig att företräda barnet vid införskaffandet av en e-legitimering till barnet.
- Det behövs en samlad strategi för hur svårigheterna med det digitala utanförskapet ska hanteras. Antalet individer som befinner sig i utanförskap, pga. ålder, funktionsnedsättning eller fräntagen rättshandlingsförmåga, är sannolikt mycket högre än antalet användningsfall där den svenska e-legitimationen behöver användas i europeiska e-tjänster. Tillgänglighetsperspektivet i utredningen är av mycket stor vikt ur ett demokratiskt perspektiv.

Relaterade utredningar och tidigare remissvar och ställningstaganden

Den statliga e-legitimationen, dess användning, utsträckning och tillhörande tjänster har utretts vid ett flertal tillfällen och SKR har svarat på flera av dem. SKR vill lyfta tre ställningstaganden som förbundet yttrat vid tidigare remissvar:

Tillgänglighet - Förvaltarskap, gode män och överförmyndare

Rörande de frågeställningar och problem som råder kring förvaltarskap, gode män och ställföreträdare, så har SKR tidigare yttrat sig i utredningen "Gode män och förvaltare – en översyn." SOU 2021:36. I linje med

tidigare yttrande vill SKR åter trycka på nödvändigheten i att infrastrukturen behöver en långsiktig garanti för att skapa rättssäkerhet för grupper som tidigare hamnat utanför, både p.g.a. avsaknad av rättshandlingsförmåga men även få möjligheten att bli företrädd om detta krävs. Nuvarande förslag till statlig e-legitimation redogör inte för en lösning utan hänvisar till andra initiativ. Utredningens förslag ter sig inte angripa eller lämna förslag avseende ökad tillgänglighet (avsnitt 6.6) som medför att de som är i ett digitalt utanförskap får en möjlighet till vissa digitala tjänster. Det finns ett stort behov av en enklare e-legitimation med lägre tillitsnivå så personer med kognitiv nedsättning, psykisk sjukdom eller de som har fråntagits rättshandlingsförmåga (har fått förvaltare enligt 11 kap. 7 § FB) ändå ska kunna logga in för att kunna se sitt saldo på banken eller kunna boka en bok på biblioteket eller motsvarande. En lägre nivå (såsom läsa, ta del av information) via en e-legitimation kan vara avgörande för såväl äldre, funktionshindrade, personer med kognitiv nedsättning med flera. SKR bedömer att frågan behöver adresseras även fortsättningsvis.

Vikten av finansiell förutsägbarhet

Under ovanstående punkter har SKR lyft risken med ökade kostnader i samband med den obligatoriska anslutningen till auktorisationssystemet. Liknande frågeställningar har av förbundet lyfts i tidigare utredningar, exempelvis i Promemoria, I2020/03269 (Auktorisationssystem) eller SOU 2021:9 *Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen* där förslaget var att nyttjande av valideringstjänster skulle avgiftsbeläggas. SKR svarade i yttranden för båda dessa exempel att kommuner och regioner ser att den statliga infrastrukturen bör vara anslagsfinansierad, och om detta inte är möjligt, åtminstone *förutsägbar*. SKR ser fortfarande det tick-baserade upplägget, med betalning per inloggning/användning, som kontraproduktivt i att stimulera en bred användning av tjänster och infrastruktur.

Privata utförare av offentliga tjänster behöver omfattas

SKR har tidigare yttrat sig om nödvändigheten i att inkludera de privata utförarna vid etableringen av ny infrastruktur och lösningar (SOU 2010:104 *E-legitimationsnämnden och Svensk e-legitimation*, SOU 2017:23 *digitalforvaltning.nu* m.fl.), SKR ser därför positivt på utredningens förslag om att offentliga aktörer och privata utförare ska acceptera alla godkända e-legitimationer.

Synpunkter per rubrik

1 Författningsförslag

Enligt 5 § lagförslaget om statlig e-legitimation får statligt medel för elektronisk identifiering utfärdas till en person som innevarande kalenderår är eller ska fylla nio år. Idag finns bestämmelser enligt 2 kap. 4 § (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning som anger att vid erbjudande av informationssamhällets tjänster direkt till ett barn som bor i Sverige ska behandling av personuppgifter vara tillåten med stöd av barnets samtycke, om barnet är minst 13 år. Om barnet är under 13 år, ska sådan behandling vara tillåten endast om samtycke ges eller godkänns av den som har föräldraansvar för barnet. Eftersom samhällets informationstjänster inte får erbjudas direkt till nioåringar så anser SKR att motiven behöver klarläggas för att tydliggöra att e-legitimationen som barn under 13 år erhåller inte innebär att de utan samtycke från den som har föräldraansvar för barnet får ta del av informationssamhällets tjänster.

Vidare anser SKR att ett tillägg i 5 § behövs. I vissa fall kan vårdnadshavare fråntas förmyndarskap för omyndiga barn i deras vård, (till exempel genom att få en förvaltare, jfr 10 kap. 1 § föräldrabalken). Effekten av detta är att vårdnadshavaren inte längre har rättshandlingsförmåga för barnet. För att barn i dessa situationer inte ska förlora möjligheten att erhålla medel för elektronisk identifiering som dess jämnåriga har, föreslår SKR att lagförslaget justeras genom att en bestämmelse liknande 11 a § passlagen (1978:302) införs som ett nytt tredje stycke i 5 §. Förslaget bygger på att det behövs ett undantag till regeln som framgår av andra stycket. Ett alternativ kan vara att undantaget till 5 § andra stycket anges i ny paragraf:

En kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten ska på begäran av utfärdande myndighet yttra sig i ärende om utfärdande av statligt medel för elektronisk identifiering som gäller fråga om att utan vårdnadshavarnas medgivande utfärda statligt medel för elektronisk identifiering för barn under arton år.

SKR anser att 26 § andra stycket och 27 § i lagförslaget till statlig e-legitimation behöver förtydligas då det kan misstolkas som en dubbelreglering avseende bemyndiganden.

Enligt 12 § i förslaget till förordning gäller för sökande, som av fysiska skäl är tillfälligt förhindrade att lämna fingeravtryck, så ska det statliga medlet för elektronisk identifiering ges giltighet endast så lång tid som det fysiska hindret förväntas bestå. Giltighetstiden får dock inte överstiga sju

månader. Det är oklart av förslaget vad som ska gälla för funktionshindrade som inte bara är tillfälligt förhindrade att lämna fingeravtryck.

Enligt 13 § i förslaget till förordning får myndigheten för digital förvaltning meddela ytterligare föreskrifter om begränsning av giltighetstiden i särskilt angivna fall. DIGG borde få möjligheten att även utöka giltighetstiden för de funktionshindrade som inte bara är tillfälligt förhindrade att lämna fingeravtryck.

2 Utredningens uppdrag och arbete

Kommittédirektivet heter ”Säker och tillgänglig digital identitet”. Utredningens uppdrag består i att lämna ett förslag på hur staten kan utfärda en e-legitimation på tillitsnivå Hög (enligt eIDAS-förordningens definition). Utredningen ska också förhålla sig till kostnadseffektivitet och lämna författningsförslag. E-legitimationens syfte är att stärka samhällets säkerhet och robusthet, motverka bedrägerier som begås med hjälp av e-legitimationer samt underlätta för så många som möjligt att kunna få tillgång till en e-legitimation.

Förbundets synpunkt

Rörande tillgänglighet: Det framgår att utredningen haft dialoger med intressenter från olika intresseorganisationer som företräder de grupper som är svåra att nå med tekniska lösningar eller saknar förmåga (rättsligt eller funktionellt) att nyttja dem. Det förslag som utredningen presenterar under avsnitt 7, är bundet till de krav som råder för eIDAS tillitsnivåer (ISO/IEC 29115:2013) och i analysen och förslaget har säkerhet och förordningskrav prioriterats gentemot tillgängligheten. SKR ser därför det som nödvändigt att regeringen fortsatt verkar för de förslag kring ökad tillgänglighet som utredningen föreslår i ett nästa steg. Tillgänglighetsaspekten i kommittédirektivet behöver därmed adresseras fortsättningsvis.

7. Utredningens överväganden och förslag

7.1 Författningsreglering

SKR instämmer med utredningens ståndpunkt om att bestämmelserna bör regleras i lag. SKR noterar dock att ett relativt stort utrymme lämnas åt DIGG att reglera ytterligare bestämmelser i föreskrifter. Då dessa föreskrifter riskerar att inkräkta på det kommunala självstyret bör ramarna för föreskrifterna uttryckas tydligare.

7.2 Utformning av den statliga e-legitimationen

Utredningen föreslår att den statliga e-legitimationen ska finnas på ett kontaktlöst aktivt kort. E-legitimationens utformning ska regleras på förordningsnivå. Utredningens bedömer att den statliga e-legitimationen

bör så snart som möjligt tillhandahållas på en fysisk identitetshandling utfärdad av staten. Kravet kommer från genomförandeförordningen EU 2015/1502 som anger att medlet för identifiering ska möjliggöra tvåfaktorsautentisering. Medlet ska dessutom endast kunna användas under innehavarens egen kontroll.

Förbundets synpunkt

Efter 12 år av mobil Bank ID-lösning (infördes 2011) förefaller förslaget om ett kontaktlöst aktivt kort som en omodern lösning. Den allmänna förväntan kommer sannolikt vara att e-legitimationen ska hanteras via mobiltelefon. Utifrån de förutsättningar, och den analys som både DIGG och utredningen, har lagt fram så tillstyrker ändå SKR utredningens förslag. Avsaknaden av certifierade chip för mobiltelefoner, tillgänglighetsaspekter i att användare kommer att behöva de senaste mobilmodellerna, tiden det tar att implementera en svensk e-legitimationslösning samt hanteringen vid telefonbyten – sammantaget gör dessa hinder att kortlösningen blir den mest hanterbara vägen framåt för tillfället. SKR ser dock ett stort behov av att staten.

- driver frågan om en europeisk standard för certifierade mobiltelefonchip som den svenska lösningen på sikt kan övergå till, eller kompletteras med
- anpassar det nationella id-kortet så att detta därmed blir en bärare att användas vid såväl fysisk som digital e-legitimering
- stimulerar befintliga och nya aktörer som erbjuder mobil e-legitimering på lägre tillitsnivåer så användarna kan växla (id-växla) till en smidigare mobil lösning för tjänster som inte kräver e-legitimering på högsta tillitsnivån.

SKR har inga invändningar mot förslagen om prägling, innehåll, eller skydd mot obehörig användning.

7.3 Den statliga e-legitimationen bör kunna användas för att skapa kvalificerade elektroniska underskrifter

Utredningen bedömer att den statliga e-legitimationen bör kunna användas för att skapa kvalificerade elektroniska underskrifter. Utredningen föreslår att bäraren (kortet) certifieras, eller kan certifieras, som en anordning för skapande av kvalificerade elektroniska underskrifter.

Förbundets synpunkt

SKR ser positivt på utredningens förslag om att nyttja bäraren både för identifiering på högsta tillitsnivå samt kvalificerade underskrifter. Det sammantagna behovet av kvalificerade underskrifter är i dagsläget litet,

men SKR bedömer att behovet kommer att öka, även för kommuner och regioner. SKR ser därför stor nytta med att bäraren ska utformas för att kunna certifieras som en anordning för skapande av kvalificerade underskrifter.

7.4 Tillhandahållande av den statliga e-legitimationen

Utredningen föreslår en åldersgräns på 9 år.

Förbundets synpunkt

Resonemanget kring den nedre åldersgränsen på 9 år utgår från att detta är den lägsta ålder då ett barn i dagsläget kan tänkas ha ett behov av e-legitimation, och då i samband med utförande av Digitala Nationella Proven.

Elevernas inloggning på skolorna kommer sannolikt att ske genom andra alternativa inloggningssätt eftersom de Digitala Nationella Proven idag inte ställer krav på högsta tillitsnivå. SKR ser trots allt positivt på åldersgränsen är satt lägre än för Bank-ID. När det kommer till frågan om hur barn under 18 år ska erhålla e-legitimationen så ser SKR, som tidigare nämnt, ett problem i hur författningstexten har utformats. Det vill säga, att vårdnadshavare kan vara fråntagna rätten att företräda ett barn, och författningstexten behöver därmed ändras med en skrivning om ”förmyndare”. SKR önskar också ett tydligt initiativ till upprättande av ställföreträdaregister vilket kan underlätta digitalisering och behörigheter i en e-legitimation.

Kapitel 7.5 - 7.8

SKR tillstyrker utredningens förslag under kap 7.5–7.8:

7.5 Grundidentifiering

SKR ställer sig positiva till att styrkta samordningsnummer inkluderas. Däremot ser SKR, i likhet mer det särskilda yttrande som lämnats av Försäkringskassan, att svagheter i identitetskedjan (att en person kan registreras med flera identiteter) riskerar att föras med in i utfärdandet av e-legitimationerna.

7.6 Ansvar för grundidentifiering och utfärdande

SKR tillstyrker utredningens bedömning om att Polismyndigheten är bäst lämpad att utföra grundidentifiering.

7.7 Giltighetstid och återkallelse

SKR tillstyrker utredningens förslag om giltighetstid om fem år.

7.8 Användningen av den statliga e-legitimationen

SKR har inga invändningar mot utredningens förslag.

7.9 Finansiering av den statliga e-legitimationen

I avsnittet redovisas hur kostnader för utfärdande och grundidentifiering ska finansieras, där förslaget är att ta ut en avgift för privatpersoner i samband med utlämnandet, motsvarande avgift för pass och nationellt ID-kort. Därutöver föreslår utredningen att avgifter för användning tillsammans med statliga anslag sammantaget ska finansiera kostnaderna.

Förbundets synpunkt

SKR har under ovanstående rubriker samt nedan, under Konsekvenser, efterlyst en sammanhållen finansierings-, kostnads- och avgiftsanalys som är tillämplig för den statliga digitala infrastrukturen i stort, och för den statliga e-legitimationen i synnerhet. SKR ser stor osäkerhet i de beräkningar utredningen gjort för användandet av statliga e-legitimationen. Anslutningsgraden och användandet är troligtvis större än de estimat som utredningen gör.

Kapitel 7.10 - 7.12

SKR tillstyrker utredningens förslag under kap 7.10-7.12:

7.10 Konkurrensrättsliga frågor

SKR har inga invändningar mot utredningens förslag.

7.11 Behandling av personuppgifter

SKR instämmer i utredningens förslag och anser att förslagen är förenliga med dataskyddslagstiftningen.

7.12 Sekretess

Utredningen bedömer att några sekretessbrytande bestämmelser inte behövs men att det i 6 § offentlighet- och sekretessförordningen (2009:641) görs ett tillägg bland verksamheter som omfattas av sekretess, med den databas med uppgifter om statliga e-legitimationer som den utfärdande myndigheten ska föra. SKR tillstyrker förslaget.

7.13 Krav om att godta identifiering med vissa e-legitimationer

Utredningen bedömer att det behövs en författningsreglering som ställer krav om att den statliga e-legitimationen ska godtas för identifiering i digitala tjänster. Den innebär att offentliga nättjänster ska tillhandahålla medel (e-legitimation) som tillhandahålls av leverantör som är godkänd i enlighet med den föreslagna lagen om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post erkänns för autentisering för tjänsten. Kravet ska gälla för "statliga myndigheter, kommuner, regioner och sammanslutningar av dessa aktörer samt aktörer som yrkesmässigt bedriver verksamhet som till någon del är offentligt

finansierad”. Det inbegriper skolhuvudmän, privata vårdgivare, privata utförare inom socialtjänst etc.

Förbundets synpunkt

SKR har i flera remissvar framhållit att målsättningen ska vara att den statliga e-legitimeringslösningen ska implementeras som en godkänd e-legitimation av alla offentliga och offentligt finansierade privata aktörer, tillsammans med övriga e-legitimationer som DIGG har godkänt, oavsett anskaffningsform. Sedan tidigare utredningar har anslutningen till auktorisationssystem tillkommit där en av de utestående frågorna rör avgifter för konsumtion av e-legitimationer. Det innebär i praktiken att den statliga e-legitimationen finansieras via avgifter vid utställande av kort (bäraren) och anslagsfinansierad utveckling och förvaltning, *men* att kopplingen till auktorisationssystemet innebär kostnader för förlitande parter. Regeringen har i proposition 2023/24:6 föreslagit “skyldighet för offentliga aktörer att betala en avgift för användningen av tjänster inom ett auktorisationssystem”. DIGG har ännu inte meddelat vilken avgift som ska utkrävas (nov 2023) och därmed blir analys av påverkan spekulativ. SKR anser dock att för att infrastrukturen ska nå långsiktig framgång är förslaget till lagstadgade krav på ett gemensamt offentligt ekosystem för legitimering och auktorisation, en förutsättning för att alla parter ska slippa anpassa lösningar gentemot varandra. Förbundet ser att detta är viktigt steg i att nå en fungerande nationell infrastruktur. Däremot vidhåller SKR att finansieringsfrågan behöver förtydligas och att kostnader behöver bli förutsägbara. Den “tickbaserade” avgiftsmodellen där antalet privatpersoner som loggar in ger ökade kostnader kan motverka samhällets digitalisering om inte dessa kostnader omhändertas.

7.13.5 Hur ska regleringen utformas och var ska den placeras?

Krav om att statliga myndigheter, kommuner, regioner och sammanslutningar av dessa aktörer samt vissa privata utförare av offentlig service ska tillåta autentisering med e-legitimationer som tillhandahålls av leverantör som är godkänd i enlighet med den föreslagna lagen om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post ska föras in i den föreslagna lagen om elektronisk identifiering. Statliga myndigheter, kommuner och regioner samt sammanslutningar av dessa aktörer som har behov av tjänster för elektronisk identifiering ska använda de tjänster som tillhandahålls genom förslaget auktorisationssystem. Myndigheten för digital förvaltning ska få rätt att meddela föreskrifter om vilken typ av tjänster som krävet avser och om hur skyldigheten ska fullgöras.

Förbundets synpunkt

SKR har tidigare yttrat sig över förslaget *Auktorisationssystem för elektronisk identifiering och för digital post* (dnr. I2020/0326). I yttrandet påpekade SKR att ett system där en myndighet inte bara auktoriserar, utan faktiskt tillhandahåller en lösning som innefattar själva anslutningen, skulle öka motiven att välja denna framför andra lösningar på marknaden. Auktorisationssystemets utformning kräver att kommuner har egen kompetens, eller upphandlar kompetens, för att ”bygga” en anslutning, vilket är resurskrävande. Flertalet, framförallt minder kommuner inte har sådan kompetens i den egna organisationen. Den problematiken kvarstår när det blir obligatoriskt för kommuner att ansluta sig till auktorisationssystemet. SKR bedömer att kravet därför kommer att bli resurskrävande för många kommuner.

I sitt yttrande förordade även SKR en finansieringsmodell för auktorisationssystemet som bygger på en förutsägbar kostnad, och inte en avgift per användning. SKR vill särskilt påpeka vikten av finansiell förutsebarhet för kommuner och regioner avseende anslutningen till auktorisationssystemet när nu kommuner och regioner fråntas möjligheten att själva påverka sina kostnader genom att välja en annan leverantör av identifikationslösningar.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Författningsförslagen ska enligt utredningen träda i kraft den 1 mars 2026. Utifrån det faktum att både den tekniska infrastrukturen ska utvecklas, och kringliggande stödprocesser ska upprättas över myndighetsgränserna, så bedömer SKR att tiden för en bred implementering i hela offentliga sektorn vara alltför kort.

9 Konsekvenser

SKR anser att det är svårt att avgöra vilka konsekvenser lagförslagen sammantaget kommer få för kommuner och regioner. Kommuner och regioner får enligt 26 § i lagförslaget om elektronisk identifiering en skyldighet att acceptera medel för elektronisk identifiering som tillhandahålls av leverantör som är godkänd i enlighet med lagen (20XX:XXX) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post, och 2. tillitsnivån för medlet för elektronisk identifiering motsvarar en tillitsnivå som är lika hög eller högre än den tillitsnivå som den offentliga aktören kräver för åtkomst till nättjänsten. Vidare så läggs även ett lagförslag om ändring i lagen om auktorisationssystem där den tidigare frivilliga anslutningen till auktorisationssystemet nu föreslås bli obligatorisk för kommuner och

regioner. Utredningen menar att det dels kommer innebära mindre anpassningskostnader för offentliga aktörer, dels att anslutningen till auktorisationssystemet kommer medföra en kostnadsökning om fem procent (avsnitt 9.7). SKR anser att utredningen inte utrett dessa kostnadsökningar i tillräckligt stor utsträckning och håller inte för omöjligt att det kan röra sig om större kostnadsökningar än så. Till följd av att det vid författandet av remissvaret ännu inte finns en affärsmodell för auktorisationssystemet tillgänglig kan SKR inte heller bedöma vilka faktiska kostnader som kan komma att uppstå till följd av skyldigheten för kommuner och regioner att ansluta sig till systemet.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande