



E-LEGITIMATIONS
NÄMNDEN

Datum
2018-04-11

Dnr
20039621-18/9512

Anna Månsson Nylén
010-572 25 45

Finansdepartementet

Remissyttrande över betänkandet reboot – omstart för den offentliga förvaltningen, SOU 2017:114 (Fi2018/00106/DF)

E-legitimationsnämnden är en statlig myndighet som har i uppdrag att stödja och samordna elektronisk identifiering och underskrift i den offentliga förvaltningens e-tjänster. Övergripande tillstyrker nämnden utredningens betänkande i de delar som rör E-legitimationsnämndens ansvarsområde, d.v.s. kapitel 10 till och med 20. I övrigt lämnar nämnden följande synpunkter.

10.2 Elektronisk identitetshandling i stället för e-legitimation

Enligt utredningens mening är begreppet e-legitimation missvisande och istället föreslår utredningen att det betydligt längre och mindre brukade begreppet elektronisk identitetshandling ska användas.

Enligt nämndens mening tar utredningen allt för liten hänsyn i sitt betänkande till att begrepp som beskriver samma sak kan uppfylla olika behov och användas på olika nivåer. De definitioner och begrepp som utredningen föreslår i det här och andra avsnitt av betänkandet är för det mesta bra och välavvägda från ett juridiskt perspektiv och fungerar väl i olika rättsliga texter. Däremot kan de från ett tekniskt perspektiv ses som grova och oprecisa. De avviker också ofta från de begrepp som har en etablerad betydelse hos gemene man.

Nämnden återkommer till begreppsfrågan nedan i avsnitt 13.2.2, 14.3.1 och 14.3.4.

11 Processen för grundidentifiering

11.1 Vad betyder grundidentifiering? + 11.2 Grundidentifiering – ett statligt ansvar

Det har saknats en gemensam definition av vad grundidentifiering ska innebära och för hur processen att genomföra en sådan ska se ut. Därför är det av stor nytta för det framtida arbetet på området att utredningen tar fram en gemensam definition att förhålla sig till. Dock finner nämnden att det kvarstår några frågor som inte är färdigutredda.



Anna Månsson Nylén
010-572 25 45

I sin definition av grundidentifiering anger utredningen att det gäller när en individ kopplas ihop med uppgifter i folkbokföringsregistret. Det finns en grupp svenska medborgare som inte är folkbokförda i Sverige. Av betänkandet framgår inte om det är utrett att utredningens definition omfattar även denna grupp. I nämndens tillitsramverk anges att kopplingen ska göras till ett offentligt register.

Nämnden utgår vidare från att definitionen ska gälla även för den process som föregår utfärdandet av en fysisk id-handling.

I dagsläget saknas den process för grundidentifiering som utredningen föreslår på plats. Däremot finns ett stort antal privata aktörer som utför en identifiering där de knyter en persons identitet till en e-legitimation. E-legitimationsnämnden instämmer i utredningens bedömning att grundidentifieringen bör vara en statlig uppgift. Dock anger inte utredningen i sitt betänkande vad det ska innebära i praktiken att grundidentifieringen förbehålls den statliga elektroniska identitetshandlingen. I dagsläget är det privata aktörer som utför det absoluta merparten av de identifieringar som behövs för att individer ska få tillgång till en e-legitimation. Det är viktigt att utredningens förslag inte hindrar, åtminstone under en övergångsperiod, en hantering som fungerar tillfredsställande idag.

12 Statlig elektronisk identitetshandling

12.7 En statlig elektronisk identitetshandling

E-legitimationsnämnden delar utredningens slutsats om att en statlig e-legitimation är nödvändig. En statlig e-legitimation behövs för att värna samhällets robusthet. Genom en god grundidentifiering av individer för den statliga e-legitimationen bidrar en statlig e-legitimation till att förebygga bedrägerier. Vidare möjliggörs ett säkert och enkelt sätt att kunna växla över till en annan e-legitimation. En statlig e-legitimation innebär också att det med säkerhet finns en e-legitimation på den högsta tillitsnivån att anmäla som svensk e-legitimation enligt eIDAS, där också staten till fullo kan formulera villkoren.

12.7.2 Den statliga elektroniska identitetshandlingen ska vara på den högsta tillitsnivån

E-legitimationsnämnden tillstyrker förslaget om att den statliga e-legitimationen på fysisk id-handling ska vara på den högsta tillitsnivån.

E-legitimationsnämnden avstyrker utredningens ställningstagande att staten inte ska utfärda mobila elektroniska identitetshandlingar. Mot bakgrund av att det idag inte går att förutse vart utvecklingen är på väg och vilka behov som kan dyka upp framöver är det olyckligt att göra en sådan avgränsning. Nämnden ser bl.a. att



Anna Månsson Nylén
010-572 25 45

sådana mobila elektroniska identitetshandlingar kan behöva utfärdas av staten för att uppfylla de krav som följer av webbtillgänghetsdirektivet¹.

12.8.2 Den statliga identitetshandlingen och förslaget om lag om infrastruktur för elektronisk identitetskontroll och kvalitetsmärket Svensk elektronisk identitetshandling

E-legitimationsnämnden tillstyrker förslaget.

12.8.4 Den statliga elektroniska identitetshandlingen ska erkännas för identifiering hos alla myndigheter, kommuner och landsting

E-legitimationsnämnden instämmer med utredningen i slutsatsen att alla offentliga myndigheter ska erkänna identifiering med statliga elektroniska identitetshandlingar. I betänkandet diskuteras dock inte de upphandlingsrättsliga konsekvenserna av den reglering som utredningen föreslår. Funktion för identitetskontroll är en tjänst som offentliga myndigheter med dagens regelverk måste upphandla, oavsett om utfärdaren är en privat aktör eller en statlig myndighet. Det är möjligt att utredningens samtliga förslag på området innebär att detta förhållande förändras, men det framgår inte om utredningen har gjort sådana överväganden.

12.8.10 Ikraftträdande

E-legitimationsnämnden vill framhålla att den föreslagna regleringen bör införas så snart som möjligt mot bakgrund av de skäl som nämnden redovisar under punkten 12.7 i detta remissvar.

13 Myndigheters sätt att anskaffa funktioner för elektronisk identitetskontroll

13.2.2 Identifiering och inloggning är inte samma sak

E-legitimationsnämnden instämmer i utredningens slutsats om att det är viktigt från ett rättsligt perspektiv att skilja på inloggning i en tjänst och själva identifieringen. Det är vidare bra att begreppen får en gemensam definition.

Däremot anser E-legitimationsnämnden att det allmänna språkbruket ”logga in” kan fortsätta användas. Det tar lång tid att påverka språkbruket hos allmänheten. Användarna har relativt nyligen börjat anamma begreppen ”e-legitimation” och ”logga in” oavsett om de identifierar sig elektroniskt i internetbanken eller offentliga tjänster. Att tvinga myndigheter att i sina användardialoger gå ifrån detta språkbruk skulle skapa onödig förvirring. Det finns andra sätt att arbeta med förståelsen för vad som händer när en användare identifierar sig gentemot en e-tjänst. Att arbeta vidare med begreppsbyggnad, användarvänlig information och

¹Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer



Anna Månsson Nylén
010-572 25 45

klarspråkinsatser på området bör vara en uppgift för den nya Myndigheten för digital förvaltning.

13.4.3 Valfrihetssystem är ändamålsenligt

E-legitimationsnämnden har i sitt arbete funnit att valfrihetssystem är det sätt att anskaffa funktion för identitetskontroll som är mest flexibelt och hållbart över tid. Valfrihetssystem möjliggör för enhetliga villkor och löpande anslutning av både leverantörer och offentliga myndigheter. Det är också det sätt som lättast möjliggör avtal med flera leverantörer samtidigt, något som är en förutsättning för att användaren själv ska kunna bestämma vilken elektronisk identitetshandling denne ska använda. E-legitimationsnämnden tillstyrker därför utredningens förslag.

13.6.2 Statliga myndigheter, kommuner och landsting ska ansluta sig till valfrihetssystem

E-legitimationsnämnden tillstyrker utredningens förslag om ett krav på anslutning till valfrihetssystem. Genom detta skapas förutsättningarna för en bred anslutning av berörda offentliga myndigheter och det finns en tydlighet gentemot såväl offentliga organ som privata aktörer.

En förutsättning för att ett krav på anslutning till valfrihetssystem ska fungera för myndigheter, kommun och landsting är att huvuddelen av utfärdarna av e-legitimationer ansluter sig till valfrihetssystemet, särskilt den idag mest använda e-legitimationen. Enligt den återkoppling som E-legitimationsnämnden får från de privata utfärdarna är det inte intressant att ansluta sig till nämndens valfrihetssystem om det inte finns en uttalad riktning från statens sida att valfrihetssystem är den enda modell som man avser att använda sig av för att anskaffa funktion för identitetskontroll. Mot bakgrund av detta är ett obligatorium nödvändigt.

13.6.3 En myndighet ges ansvar att tillhandahålla valfrihetssystem

Genom att ge Myndigheten för digital förvaltning uppgiften att tillhandahålla valfrihetssystem i enlighet med utredningens förslag, blir det en tydligare modell som dessutom stämmer med hur det ser ut i praktiken redan idag.

13.7 Ersättningsmodell

Den modell som föreslås av utredningen är en, av utfärdarna, myndigheter, kommuner och landsting, mycket efterfrågad funktion för att få det svenska eID-systemet som helhet att lyfta. För att få ett system som fungerar är det viktigt att ersättningsmodellen omfattar både när e-legitimationer används för identifiering och när de används för underskrift i myndigheternas e-tjänster. Om endast identifieringsflödet omfattas måste utfärdarna ändå fakturera för flödet av underskrifter, vilket innebär att vinsten med en enklare ersättningsmodell då går förlorad.



Anna Månsson Nylén
010-572 25 45

13.8 Krav på kvalitetsmärket Svensk elektronisk identitetshandling

Enligt E-legitimationsnämndens bedömning är det inte möjligt från ett upphandlingsrättsligt perspektiv att ställa upp ett sådant krav som föreslås av utredningen.

Enligt 9 kap 4 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling ska varje hänvisning till en standard åtföljas av orden "eller likvärdigt". Denna reglering återspeglar de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna om likabehandling och icke-diskriminering. Enligt 3 § lag (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering gäller dessa principer även för sådana valfrihetssystem som tas fram i syfte att anskaffa funktion för identitetskontroll. E-legitimationsnämnden har tolkat rättsläget så att det inte går att ställa som krav på en leverantör i ett valfrihetssystem att denna ska ha kvalitetsmärket Svensk e-legitimation utan att samtidigt öppna upp för att leverantörer kan hänvisa till att de följer likvärdiga standarder eller certifieringar. Det är möjligt att denna tolkning går att ifrågasätta. Utredningen har dock inte gjort en närmare analys av de upphandlingsrättsliga förutsättningarna för att ställa ett sådant krav. E-legitimationsnämnden vill därför framhålla nödvändigheten av att göra en sådan analys innan detta krav tas in i lagstiftning.

14 En infrastruktur för elektronisk identifiering

14.3.1 Begrepp

E-legitimationsnämnden delar utredningens bedömning att det finns ett behov av en större tydlighet kring olika begrepp som används i olika sammanhang med elektronisk identifiering. Att ta in en begreppslista i lag är dock inte rätt väg att gå.

Det område som ska regleras är föränderligt och användningen av begrepp och ordval förändras snabbt. Det är också svårt att förutse vart utvecklingen är på väg och något som är högaktuellt för tillfället kan snabbt bli passé. Att då ha reglerat begrepp i lagform innebär att det blir alltför svårt att förändra dem i takt med utvecklingen. Myndigheten för digital förvaltning bör därför ges ett tydligt uppdrag att arbeta för en enhetlig begreppsbyggnad på det här området, förenat med en föreskriftsrätt.

14.3.2 Tillitsramverk + 14.3.3 Tekniska specifikationer

E-legitimationsnämnden tillstyrker utredningens förslag om att det ska regleras i lag att det ska finnas ett tillitsramverk och tekniska specifikationer, samt att Myndigheten för digital förvaltning pekas ut som ansvarig för detta.

14.3.4 Kvalitetsmärket Svensk elektronisk identitetshandling

E-legitimationsnämnden tillstyrker samtliga förslag i detta avsnitt, förutom förslaget att ändra namn på kvalitetsmärket Svensk e-legitimation.



Anna Månsson Nylén
010-572 25 45

För att visa att en e-legitimation går att lita på både för en aktör med en e-tjänst och för en privatperson som använder e-legitimation, har E-legitimationsnämnden tagit fram ett tillitsramverk och *kvalitetsmärket Svensk e-legitimation*. Utfärdare kan ansöka om att bli granskade och därefter bli tilldelade *kvalitetsmärket Svensk e-legitimation*. I dag finns två utfärdare riktade till allmänheten som innehar kvalitetsmärket. Märket Svensk e-legitimation har vunnit allt högre kännedom och respekt. Det skapar idag ett stort mervärde för utfärdare.

Utfärdare har investerat mycket för att bli godkända och känner hög tillit till E-legitimationsnämndens arbete med granskningen. Fler utfärdare har uttryckt intresse att bli kvalitetsgranskade för kvalitetsmärket. Att i detta skede byta namn/begrepp på kvalitetsmärket *från Svensk e-legitimation till Svensk elektronisk identitetshandling* som föreslås i betänkandet, kan bli trovärdighets- och varumärkessänkande. Märket är sedan flera år varumärkesskyddat.

En omstart med att bygga upp kännedom kring ett nytt märke och ett nytt begrepp kan skada det arbete som nu vunnit så stark legitimitet. E-legitimationsnämnden avråder därför kraftfullt från detta förslag i betänkandet.

14.3.6 Modell för dialogrutor med valbara elektroniska identitetshandlingar + 14.3.7 Skyldighet att använda dialogruta för valbara elektroniska identitetshandlingar

Enligt E-legitimationsnämndens mening finns det behov av en gemensam modell för dialogrutor. Speciellt mindre myndigheter och kommuner kan vara betjänta av att få hjälp och stöd i hur de bör utforma sådana dialogrutor på ett bra och ändamålsenligt sätt. Över tid bör man också arbeta för att sådana dialogrutor ska se lika ut över hela den offentliga sektorn av samma skäl som anges i utredningens förslag. Att i lag reglera att Myndigheten för digital förvaltning ska ta fram en sådan modell och att offentliga myndigheter ska använda den är att reglera det på för hög nivå. E-legitimationsnämnden avstyrker om att reglera detta i lag men tillstyrker att ge Myndigheten för digital förvaltning i uppdrag att ta fram modellen och att arbeta främjande.

15 Arbetstagare, student, ställföreträdare – och elektronisk identifiering

15.8 Skilj på tjänsteutövning och privata ärenden

E-legitimationsnämnden menar att utredningen går för långt i sin bedömning att arbetstagare inte ska, i meningen får, använda sina privata e-legitimationer i tjänsten. Det är arbetsgivarens ansvar att säkerställa att arbetstagare kan identifiera sig elektroniskt i tjänsten, men att styra den enskilde arbetstagarens agerande är inte lämpligt. Som jämförelse vore det som att förbjuda en offentlig tjänsteman att använda sitt privat anskaffade fysiska identitetskort vid uthämtning av vara i



Anna Månsson Nylén
010-572 25 45

tjänsten eller för inpassering till en lokal som kräver id-kontroll. Däremot bör frågan om e-legitimation för arbetstagare utredas ur ett bredare perspektiv.

15.9 Organisering och ansvarsfördelning

Frågan om vilken lösning för elektronisk identifiering som är den bästa för samtliga tjänstemän i offentliga organisationer är inte tillräckligt utredd för att nämnden ska kunna ta ställning till den.

17 Europeiska identitetshandlingar i svenska tjänster

E-legitimationsnämnden instämmer generellt i de bedömningar och förslag som ges i detta kapitel.

17.6.1 Digitaliseringsmyndigheten ansvarar för den svenska noden

För att den svenska noden, och svenska myndigheters anslutning till den, ska fungera i tid till den 29 september 2018 är det av vikt att de förslag som läggs i detta avsnitt genomförs så snart det är möjligt.

17.6.3 Alla offentliga myndigheter som omfattas av eIDAS-förordningens krav ska ansluta sig till noden

För att offentliga organs anslutning till noden ska fungera krävs att de följer gemensamma villkor för hur anslutningen ska gå till. Sveriges skyldigheter enligt eIDAS-förordningen innebär att en sådan anslutning inte är frivillig för de offentliga organ som omfattas av regleringen. Det är inte heller möjligt för Myndigheten för digital förvaltning att neka en myndighet som är skyldig att erkänna utländska e-legitimationer att ansluta till noden. Avtal och överenskommelser bygger på att det finns en frivillighet mellan parterna. Att reglera villkoren genom överenskommelser antyder också att de villkor som regleras däri kan vara föremål för förhandling, något som inte kan vara möjligt om samtliga offentliga organ som ska vara anslutna till noden ska hinna bli anslutna i tid till kravet på ömsesidigt erkännande träder i kraft. E-legitimationsnämnden förutsätter därför att den föreskriftsrätt för Myndigheten för digital förvaltning som föreslås i avsnitt 17.6.1 omfattar en rätt att föreskriva om sådana villkor som det rör sig om här.

17.6.6 Försvarets radioanstalt ska utföra tekniska granskningar

Den svenska noden kommer att behöva gå i drift innan Försvarets radioanstalt har hunnit genomföra en sådan granskning som utredningen föreslår. Däremot välkomnar E-legitimationsnämnden förslaget om framtida granskningar.



Anna Månsson Nylén
010-572 25 45

18 Anmälan av svenska elektroniska identitetshandlingar

Det finns idag svenska e-legitimationsutfärdare som uppgett att de vill anmäla sig till systemet. Tyskland har redan anmält en e-legitimation och inom EU har man aviserat att ytterligare fem länder kommer att ha genomgått anmälningsprocessen i juli i år. För att Sverige inte ska halka efter behöver förutsättningarna för att anmäla svenska e-legitimationer vara på plats snarast.

18.3 Digitaliseringsmyndigheten ansvarar för anmälan av elektroniska identitetshandlingar

Enligt E-legitimationsnämndens mening ger den modell för anmälan som föreslås av utredningen inte tillräckliga förutsättningar för anmälan. Utredningen skiljer t.ex. inte på att behoven av reglering ser olika ut inför anmälan av e-legitimationen och när e-legitimationen väl är anmäld och ska fungera gentemot utländska förlitande parter.

eIDAS-förordningen och dess genomförandebestämmelser ställer upp tämligen detaljerade regler för hur en anmälan ska gå till, processen för att föra upp den anmälda e-legitimationen på EU:s lista och vilka krav som ställs på de e-legitimationer som medlemsstaterna anmäler. Från medlemsstaternas sida kan det dock finnas behov av att ställa upp ytterligare krav vid sidan av dessa, mot bakgrund av det ansvar som de tar på sig som garant för att den anmälda e-legitimationen uppfyller eIDAS-förordningens krav. Eftersom det finns en granskningsprocess, men inte någon godkännandeprocess, på EU-nivå är det viktigt att den process som föregår ett godkännande från Sveriges sida, d.v.s. att en e-legitimation når upp till kraven för anmälan, är tydlig, förutsägbar, transparent och tillräckligt omfattande. För den myndighet som får detta uppdrag är det ett stort ansvar och det behöver vara tydligt reglerat i lag att de företräder Sverige i det avseendet. Myndigheten behöver också ha möjlighet att föreskriva om hur granskningsprocessen ska se ut och vilka krav som ska ställas på ansökande e-legitimationer och deras utfärdare.

När en e-legitimation väl är godkänd behöver den fungera tillsammans med förlitande parter som befinner sig i andra länder. För detta krävs inga särskilda avtal mellan utfärdare och förlitande parter på det sätt som krävs för att funktion för identitetskontroll ska fungera nationellt. Avtalen ersätts i stället av de krav och villkor som ställs i eIDAS-förordningen och Kommissionens genomförandebestämmelser. Av det skälet är det varken nödvändigt eller lämpligt att det ställs krav på att anmälda e-legitimationer ingår i ett valfritetssystem enligt ELOV. Ett valfritetssystem syftar till att skapa en avtalsrelation mellan utfärdaren av en e-legitimation och den förlitande parten, som är ett offentligt organ. I det här fallet finns ingen motpart till utfärdarna, eftersom de utländska förlitande parternas rättigheter och skyldigheter istället regleras genom eIDAS-förordningen. Den svenska staten, eller den myndighet som får i uppdrag att företräda staten, har inte heller rollen av motpart här utan som garant för e-legitimationen samt som



E-LEGITIMATIONS
NÄMNDEN

Datum
2018-04-11

Dnr
200444753-17/9512

Anna Månsson Nylén
010-572 25 45

mellanhand och möjliggörare, genom att tillhandahålla noden som trafiken ska gå över.

På samma sätt som gäller för när svenska offentliga organ tar emot trafik, se avsnitt 17.6.3, kommer det dock finnas behov för Myndigheten för digital förvaltning att kunna ställa upp villkor för hur anslutningen till noden ska se ut.

Övrigt

E-legitimationsnämnden vill påtala att det finns saker som idag är oreglerade och som behövs för att systemet ska hänga ihop, men som inte omfattats av utredningens uppdrag. Ett sådant område är t.ex. ansvaret för e-underskrifter i Sverige. Flera av dessa frågor bör den nya Myndigheten för digital förvaltning få i uppdrag att ansvara för, eftersom de är en del av infrastrukturen för digital förvaltning.

Beslut i denna fråga har tagits av E-legitimationsnämnden den 11 april 2018. Verksjurist Anna Månsson Nylén har varit föredragande.

Gunilla Nordlöf

E-legitimationsnämndens ordförande

