

Regionstyrelsen

Yttrande över delbetänkandet En säker och tillgänglig statlig e-legitimation (SOU 2023:61)

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Finansdepartementet över delbetänkandet En säker och tillgänglig statlig e-legitimation (SOU 2023:61).

Sammanfattning

Finansdepartementet har remitterat delbetänkandet *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation (SOU 2023:61)*, till Region Stockholm för yttrande.

Utredningen föreslår en ny statlig e-legitimering för privatpersoner i form av ett kontaktlöst kort. Kortet ska kunna ges ut till personer med svenskt personnummer eller samordningsnummer med styrkt identitet, från nio års ålder, och vara giltigt i fem år. Polismyndigheten alternativt Skatteverket samt Digg föreslås bli ansvarig identitetskontrollerande respektive utfärdande myndighet av e-legitimationen.

Ett viktigt syfte med den statliga e-legitimationen är att öka tillgängligheten till digitala tjänster för bland annat äldre, personer med funktionsnedsättningar och personer utan svenskt personnummer.

Det föreslås bli obligatoriskt för alla offentliga verksamheter, samt privata utförare inom bland annat hälso- och sjukvården, att acceptera de e-legitimationer som har erhållit kvalitetsmärket Svensk e-legitimation. Utredningen föreslår också att det blir obligatoriskt för offentliga aktörer, men *inte* privata utförare, att ansluta sig till ett auktorisationssystem för e-legitimering där alla godkända e-legitimationer ingår.

Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 mars 2026.

Region Stockholm ser positivt på att det utvecklas en statlig e-legitimation på EU:s högsta tillitsnivå, som ökar både säkerhet och tillgänglighet till

digitala tjänster. Regionen anser att det vore av stort värde om e-legitimationen kombinerades med en statlig identitetshandling.

Region Stockholm tillstyrker kravet för offentliga verksamheter och privata utförare att acceptera alla godkända e-legitimationer. Regionen ser samtidigt flera utmaningar med kravet på offentliga verksamheter att ansluta sig till ett statligt auktorisationssystem för att kunna ansluta e-legitimeringstjänsterna, bland annat att privata utförare inte får nyttja systemet.

Region Stockholms egna e-tjänster och många av regionens privata utförare berörs av lagstiftningen. Införandet kommer sannolikt att innebära ökade kostnader för Region Stockholm, men är samtidigt en del av den digitalisering som har potential att effektivisera Region Stockholms verksamheter.

Bakgrund

Finansdepartementet har remitterat delbetänkandet *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation (SOU 2023:61)*, till Region Stockholm för yttrande.

Yttrandet har beretts i samarbete mellan regionledningskontoret och hälso- och sjukvårdsförvaltningen.

Den reviderade EU-förordningen om inrättandet av en ram för europeisk digital identitet¹ (eIDAS 2), som förhandlats klart i EU och väntas antas formellt under våren 2024, innebär att det blir obligatoriskt för varje medlemsstat att anmäla en e-legitimation för privat bruk på EU:s högsta tillitsnivå. En sådan saknas idag i Sverige.

Utredningen om säker och tillgänglig digital identitet (Dir 2022:142) ska dels lämna förslag på hur en statlig e-legitimation kan utformas och tillhandahållas av Myndigheten för digital förvaltning (Digg), dels analysera och föreslå andra förändringar som följer av eIDAS 2. I sitt delbetänkande lämnar utredningen förslag som gäller den statliga e-legitimationen.

Utredningen konstaterar att en statlig e-legitimation, som komplement till befintliga kommersiella, har efterfrågats under lång tid av flera anledningar. Inte minst betonas ambitionen att bättre inkludera äldre, personer med funktionsnedsättning, personer utan svenskt personnummer

¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 vad gäller inrättandet av en ram för europeisk digital identitet, COM(2021) 281.

samt utlandssvenskar. En annan nytta som lyfts fram är att en grundidentifiering för privatpersoner på EU:s högsta tillitsnivå och som utförs av staten medför möjligheter till id-växling som kan öka säkerheten i andra e-legitimationer, stimulera konkurrensen på e-legitimationsmarknaden och förenkla utgivning av e-tjänstelegitimationer.

Den statliga e-legitimationen ska gälla för privatpersoner och föreslås ges ut efter ansökan och personligt besök hos en identitetskontrollerande myndighet. Den sökande ska kunna styrka sin identitet och ha svenskt personnummer alternativt samordningsnummer med styrkt identitet. E-legitimationen ska kunna utfärdas från och med det kalenderår sökanden fyller nio år. Giltighetstiden föreslås bli fem år, undantaget för barn under tolv år, där giltighetstiden föreslås bli tre år.

E-legitimationen föreslås ges ut i form av ett kontaktlöst aktivt kort. Kortet kommer att vara blankt samt innehålla biometriska uppgifter i form av ansiktsbild och fingeravtryck.

Utredningen föreslår att det ska vara obligatoriskt för offentliga aktörer, inklusive regioner och kommuner, att för sina e-tjänster acceptera de e-legitimationer som granskats och har erhållit kvalitetsmärket Svensk e-legitimation. Även aktörer som till någon del är offentligfinansierade och bedriver verksamheter inom förskola, skola, hälso- och sjukvård samt omsorg ska omfattas av kravet. Kravet gäller om tillitsnivån för respektive e-legitimation når upp till den tillitsnivå som den offentliga aktören kräver.

Utredningen föreslår också att det blir obligatoriskt för offentliga aktörer att ansluta sig till ett statligt auktorisationssystem för anslutning till de godkända e-legitimationerna – ett system som tas i bruk den 1 januari 2024 för statliga myndigheter. Det är dock inte möjligt för vare sig privata utförare av offentligt finansierade tjänster eller andra privata företag att ansluta sig till auktorisationssystemet.

De nya statliga funktionerna föreslås finansieras genom anslag till ansvariga myndigheter samt en engångsavgift om 400 kr för den person som ansöker om e-legitimation. De offentliga aktörer som ska ansluta sig till auktorisationssystemet och använda e-legitimeringstjänsterna ska finansiera detta inom ramen för ordinarie verksamhet, vilket motiveras med att e-legitimationen är en åtgärd för ökad tillgänglighet.

Utredningen gör bedömningen att den inskränkning förslaget innebär i den kommunala självstyrelsen är motiverad och proportionerlig.

Region Stockholms yttrande

Region Stockholm yttrar sig över de av utredningens förslag och bedömningar som regionen bedömer har störst betydelse för och påverkan på verksamheten.

Övergripande synpunkter

Region Stockholm ser positivt på att det utvecklas en statlig e-legitimation på EU:s högsta tillitsnivå. En sådan kommer att bidra till högre säkerhet och högre tillgänglighet till digitala tjänster för personer med särskilda behov och personer med samordningsnummer. Det kan också skapa förutsättningar för id-växling, vilket bland annat kan bidra till förenklade rutiner för utfärdande och hantering av e-tjänstelegitimationer inom Region Stockholm. Region Stockholm ser också positivt på insatser för att harmonisera Sverige med EU:s system för digital identifiering och digital plånbok.

Ansvariga myndigheter

Region Stockholm tillstyrker utredningens förslag om att Polismyndigheten, alternativt Skatteverket, blir identitetskontrollerande myndighet. Region Stockholm tillstyrker även att Digg får ansvar för att utfärda den statliga e-legitimationen.

Identitet respektive e-legitimering

En grundläggande svaghet i förslaget är att den statliga e-legitimationen, åtminstone initialt, inte är kombinerad med ett statligt id-kort utan blir en fristående kortlösning. Utredningen beskriver att det i dagsläget inte är möjligt att kombinera dessa funktioner då de befintliga nationella id-handlingarna har begränsningar i fråga om vilka grupper som kan få dessa id-handlingar. Att skapa en kombinerad identitets- och e-legitimeringslösning skulle därför enligt utredningen ta för lång tid. Region Stockholm anser att det vore av mycket stort värde om e-legitimationen vore kombinerad med en statlig identitetshandling.

Tillgänglighet och delaktighet

Region Stockholm delar utredningens bedömning om vikten av att det finns en eller flera e-legitimationer för invånare som är tillgängliga, enkla att använda och accepteras av såväl privata som offentliga e-tjänster. Att förenkla för de personer som behöver åtkomst till regionens e-tjänster, i dag och i framtiden, och inkludera så många invånare som möjligt är en angelägen uppgift, inte minst för att genomföra en omställning till nära vård och för att erbjuda en tillgänglig kollektivtrafik.

Region Stockholm vill här framhålla vikten av att den statliga e-legitimationen får en utformning som verkligen bidrar till att den blir enkel att använda, även för personer med funktionsnedsättningar. Det kommer också att behövas informationsinsatser och stöd för de användare som har högst tröskel för att såväl ansöka om en e-legitimation som att använda den. Region Stockholm delar därför utredningens bedömning om att det kommer att behövas användarsupport i samband med såväl ansökan om en statlig e-legitimation som i det löpande användandet.

Krav på att acceptera alla godkända e-legitimationer

Region Stockholm tillstyrker att det ska vara obligatorisk för offentligt finansierade tjänster som vänder sig till invånare att acceptera de e-legitimationer som godkänts för kvalitetsmärket Svensk e-legitimation. Det är positivt att kravet gäller för såväl offentliga aktörer som privata utförare av offentligt finansierade tjänster. Det vore också bra om andra privata aktörer inom välfärdsområdet, såsom apotek och vaccinationsföretag, ges incitament att acceptera samma e-legitimationer. En enhetlig struktur skapar nytta för såväl invånarna som för den fortsatta digitaliseringen.

Krav på anslutning till auktorisationssystem

Region Stockholm ser flera utmaningar med förslaget om anslutningstvång för regioner och kommuner till det statliga auktorisationssystemet.

En primär utmaning är att privata utförare i dagsläget inte kan inkluderas i auktorisationssystemet, eftersom systemet är en kombination av en upphandlingsform riktad till offentliga aktörer och en reglering av tillit och teknisk lösning. Region Stockholm ser ett stort behov av digitala lösningar som likställer villkoren för den offentliga verksamheten i egen regi och verksamheten hos de privata utförarna. En sådan inriktning är nödvändig för att ambitionerna med det offentliga systemets digitalisering och därmed effektivisering ska kunna realiseras. Därutöver behöver även privata företag som är kopplade till det offentliga systemet utan att vara direkt offentligt finansierade, exempelvis apotek och vaccinationsföretag, kunna ansluta sig. En lösning skulle kunna vara att skilja på ett tillitsramverk för e-legitimeringstjänster för privatpersoner, som reglerar tillit och tekniska lösningar och som både offentliga och privata aktörer kan ansluta sig till, och ett auktorisationssystem som endast hanterar upphandlingsfrågorna för offentlig sektor.

Idag finns en fungerande marknad för anslutningstjänster till e-legitimationer där flera företag kan bistå med färdigpaketerade tjänster. Den marknaden har byggts upp under lång tid och att ersätta den med ett statligt auktorisationssystem innebär en stor förändring som riskerar att

åtminstone tillfälligt bromsa takten i den digitala utvecklingen. Det kommer sannolikt att bli komplicerat för offentliga aktörer som saknar egen kompetens och förmåga inom området att själva ansvara för de tekniska och avtalsmässiga steg som anslutning till det statliga auktorisationssystemet omfattar. Det är därför avgörande att tjänsterna blir både begripliga och enkla att nyttja.

En annan risk är ökade kostnader genom marknadspåverkan och inlåsning i ett statligt system. Auktorisationssystemet innebär, om det kommer att fungera som i det nuvarande valfrihetssystemet, att anslutna aktörer kommer att debiteras enligt en pristariff per genomförd e-legitimering, s.k. tick. Prismodellen innebär i befintligt system i regel en högre kostnad än de priser som förhandlats fram i andra avtal för e-legitimeringstjänster. Med en statlig lösning trängs möjligheter till konkurrens och alternativ prissättning undan. En modell med pris per tick medför också budgeteringssvårigheter för anslutna aktörer genom att den totala kostnaden per år är svår att bedöma i förväg. Om förslaget om en obligatorisk anslutning till ett statligt auktorisationssystem tas vidare till implementering är det av stor vikt att kostnaderna för att ansluta sig och för att nyttja tjänsten både hålls nere och blir förutsägbara.

Id-växling

Region Stockholm ser mycket positivt på möjligheterna till id-växling från den statliga e-legitimationen till andra e-legitimationer. Regionen ser potentiell nytta i möjligheten att nyttja den statliga e-legitimationen för id-växling till e-tjänstelegitimationer, där vi dels kan förenkla regionens egna processer, dels få en ökad enhetlighet över landet. Det betyder också att det behöver tas fram regelverk för id-växling.

Samordningsnummer

Region Stockholm ser positivt på att den statliga e-legitimationen ska kunna ges ut efter ansökan till personer som har svenskt personnummer eller samordningsnummer med styrkt identitet. Det är angeläget att kunna nå så många som möjligt av de personer som behöver kunna legitimera sig digitalt.

Att det kommer att krävas ett samordningsnummer med styrkt identitet innebär dock att det finns personer med samordningsnummer i de lägre klassningarna, sannolik respektive osäker identitet, som inte kommer att kunna få en statlig e-legitimation. Region Stockholm har i sina verksamheter behov av att erbjuda även dessa grupper möjlighet att nå vissa e-tjänster. Det bör övervägas att möjliggöra även för dessa att inkluderas i ett statligt system.

Vad gäller samordningsnummer är den potentiella nyttan större med en kombinerad identitets- och e-legitimeringshandling. Kan samordningsnumret knytas till en persons fysiska identitet skulle det kunna användas vid bland annat journalföring, vid fysisk så väl som digital kontakt med vården, vilket skulle bidra till en bättre patientsäkerhet.

Åldersgräns

Vad gäller förslaget om att e-legitimeringen ska tillgängliggöras för barn från och med det år de fyller nio år avstår Region Stockholm från att yttra sig, eftersom gränsen är satt utifrån skolans behov. För regionens verksamheter är det dock angeläget att barn kan ges tillgång till e-legitimation från 13 års ålder för att kunna ta del av digital information.

Ikraftträdande

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 mars 2026, anpassat i tid efter kraven på anslutning till det europeiska systemet enligt eIDAS 2. Region Stockholm tillstyrker att en statlig e-legitimering som möjliggör anslutning till EU:s gemensamma system finns på plats och kan träda ikraft vid tidpunkten. Regionen ser dock en risk för att såväl konstruktion som genomförande av en obligatorisk anslutning till ett statligt auktorisationssystem kan komma att ta längre tid än så.

Informationssäkerhet

För att kunna säkerställa förmågan till unika och tillförlitliga identiteter som kan verifieras måste det gå att koppla ihop den fysiska personen och den registrerade identiteten. Länkarna i systemet som helhet måste hänga samman. Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag på en statlig e-legitimationslösning på EU:s högsta tillitsnivå. Det skulle även behövas en utredning med ett bredare uppdrag för att säkerställa förslag på en sammanhållen kedja där grundregistrering, identifiering, verifiering och kontroll hänger ihop, något som Skatteverket också förordar i sitt särskilda yttrande.

En it-arkitektur där identifieringen är beroende av en central tjänst är en informationssäkerhetsmässig svaghet. Det behöver säkerställas att e-legitimationen kan användas även i situationer av större samhällspåverkan, som kris eller krig, och att systemet utformas för att klara av störningar. Centrala delar måste vara robusta och redundanta, men e-legitimationen måste också kunna användas lokalt, oberoende av centrala funktioner.

En central tjänst för spårbarhet bör övervägas, både vad gäller utgivning och användning av e-legitimationer. Detta för att underlätta uppföljnings-

och utredningsarbete, samt vid brottsmisstanke. Spårbarheten blir inte minst angelägen i samband med id-växling.

Teknik och standarder

Region Stockholm delar utredningens bedömning att det är lämpligt att den statliga e-legitimationen baseras på öppna standarder och europeisk standard när sådan finns.

Konsekvenser för regionens verksamhet

Alla Region Stockholms e-tjänster för privatpersoner med inloggning genom e-legitimation påverkas av utredningens förslag. Privata vårdgivare och sannolikt vissa utbildningsverksamheter kommer att omfattas av kraven på att acceptera alla godkända e-legitimationer.

Region Stockholms verksamheter erbjuder privatpersoner ett stort antal e-tjänster med inloggningslösningar genom e-legitimationstjänster. E-tjänster som SL (Storstockholms Lokaltrafik), Alltid öppet, Region Stockholms Kulturförvaltning (bl.a. Projektstöd), Lärtorget, e-tjänster via Vårdgivarguiden och sjukhusens e-tjänster kommer att påverkas av de nya kraven.

Regionerna ansvarar gemensamt även för inloggningstjänsterna till 1177 som omfattas av kraven. Dessa tjänster används även av privata vårdgivare.

Sammantaget kommer många verksamheter i Region Stockholm behöva sätta sig in i den nya lagstiftningen och genomföra och/eller upphandla anpassningsåtgärder.

Ekonomiska konsekvenser

Region Stockholm bedömer att införandet av den statliga e-legitimationen, med krav för offentliga aktörer och privata utförare att acceptera alla godkända e-legitimationer, samt krav för offentliga aktörer att ansluta sig till auktorisationssystemet, kommer att innebära ökade kostnader. Eftersom det ännu är oklart vad som mer i detalj kommer att krävas för anslutning och vilken avgiftsmodell som kommer att användas i systemet är det svårt att avgöra hur höga kostnaderna blir.

Utredningen bedömer att förslagen inte omfattas av den kommunala finansieringsprincipen utan ska finansieras inom ramen för ordinarie verksamhet. Region Stockholm har en omfattande och komplex it-miljö och hade därför gärna sett att betänkandet hade inkluderat någon form av estimat för kostnaden att anpassa befintliga tjänster.

Ett syfte med förslagen är att öka användningen av e-legitimationer genom ökad tillgänglighet. Trots sannolikt ökade kostnader för e-legitimeringstjänster är detta också en del av den digitalisering som har potential att effektivisera Region Stockholms verksamheter och bidra till ökad samordning och synergier mellan av de olika verksamheterna.

Emma Lennartsson
Regiondirektör

Susanne Bayard
IT-direktör

Beslutsunderlag

1. Sammanfattning av En säker och tillgänglig statlig e-legitimation (SOU 2023:61)

Beslutsexpediering

1. Finansdepartementet

Godkänd av Emma Lennartsson, 2023-12-04