

2022-06-16
I2022/01335**Infrastrukturdepartementet**

Försäkringskassan

103 51 Stockholm

Myndigheten för digital förvaltning
Box 14
851 02 SundsvallPolismyndigheten
Box 12256
102 26 Stockholm

Uppdrag att föreslå hur en statlig e-legitimation kan utformas

Regeringens beslut

Regeringen ger Myndigheten för digital förvaltning (Digg) i uppdrag att, i enlighet med vad som avses under rubriken Närmare om uppdraget, analysera möjligheterna för och lämna förslag om framtagandet och driften av en statlig e-legitimation. Uppdraget ska utföras i samarbete med Polismyndigheten och Försäkringskassan.

För uppdraget får Digg under 2022 använda högst 4 000 000 kronor som ska redovisas mot det under utgiftsområde 22 Kommunikationer för budgetåret 2022 uppförda anslaget 2:7 Digital förvaltning, anslagsposten 3 Valfärdens digitala infrastruktur.

För uppdraget får Polismyndigheten och Försäkringskassan under 2022 använda högst 750 000 kronor vardera som ska redovisas mot det under utgiftsområde 22 Kommunikationer för budgetåret 2022 uppförda anslaget 2:7 Digital förvaltning, anslagsposten 3 Valfärdens digitala infrastruktur. Medlen betalas ut engångsvis efter rekvisition till Digg senast den 1 december 2022. Medel som Polismyndigheten och Försäkringskassan inte har använt för avsett ändamål ska återbetalas till Digg senast den 31 mars 2023. Vid samma tidpunkt ska en ekonomisk redovisning lämnas till Digg. Rekvisition, återbetalning och redovisning av medel ska hänvisa till diarienumret för detta beslut.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) senast den 31 januari 2023.

Bakgrund

E-legitimation utgör en mycket viktig infrastruktur för det digitala samhället och det är allt svårare att klara sig i samhället utan tillgång till en e-legitimation. I dag finns det inte något alternativ att använda sig av om de privat utfärdade e-legitimationerna av någon anledning inte skulle fungera.

I mars 2019 föreslog 2017 års ID-kortsutredning i betänkandet Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation (SOU 2019:14) en helt ny reglering för statliga identitetshandlingar. Samtidigt föreslog utredningen att Polismyndigheten skulle få utfärda en statlig e-legitimation på högsta tillitsnivå på det nya statliga identitetskortet. Utredningen konstaterade dock att det inte var möjligt för utredningen att uppskatta kostnaderna för bl.a. utveckling och förvaltning av e-legitimationen.

Riksbanken menar i yttrande över remissen av det nämnda betänkandet att det ur ett kontinuitets- och beredskapsperspektiv finns behov av en säker lösning som kan användas om de privata e-legitimationerna upphör att fungera. Riksbanken delar utredningens betänkligheter mot att endast en privat aktör ges en så dominerande ställning på den svenska marknaden för e-legitimationer. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) välkomnade i sitt remissyttrande id-kortsutredningens förslag om en statlig e-legitimation som ska finnas att tillgå för alla och som skapar stabilitet på lång sikt.

Finansinspektionen bedömer i rapporten Förstärkt digital motståndskraft hos företaget i den finansiella sektorn att en cyberattack som slår ut Bank-id kan få allvarliga konsekvenser för flera delar av det svenska samhället och att det därför finns skäl för samhället att ställa krav på att vissa samhällsviktiga tjänster ska acceptera flera olika elektroniska legitimationer. Finansinspektionen anser att det finns starka skäl att fortsätta arbetet med att ta fram en statlig e-legitimation.

Den 3 juni 2021 presenterade EU-kommissionen sitt förslag till förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets EU:s förordning (EU) nr 910/2014 av den 24 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG (eIDAS-förordningen), i fråga om fastställande av en ram för en europeisk digital identitet. Enligt förslaget ska det bli obligatoriskt för varje medlemsstat att anmäla en e-legitimation enligt förfarandet för gränsöverskridande identifiering som anges i förslaget till

förordning. Vidare ska varje medlemsstat enligt förslaget utfärda en europeisk digital identitetsplånbok. Med den digitala identitetsplånboken ska fysiska och juridiska personer på ett säkert sätt kunna begära, erhålla, lagra, välja, kombinera och använda personidentifieringsuppgifter och digitala bevis för autentisering online och offline samt skriva under med kvalificerade elektroniska underskrifter.

Syftet med kommissionens förslag är att säkerställa att individer och företag ska kunna utnyttja offentliga och privata onlinetjänster inom EU, samtidigt som deras integritet bevaras. I och med den ökande digitaliseringen av gränsöverskridande offentliga och privata tjänster finns det behov av tillgång till digitala identifieringslösningar med hög säkerhet som accepteras inom hela EU.

Plånböckerna ska enligt förslaget säkerställa att personidentifieringsuppgifter på ett unikt och beständigt sätt representerar den fysiska eller juridiska person som de är förbundna med. De ska tillhandahålla en mekanism som säkerställer att förlitande parter kan autentisera användaren och ta emot attributintyg. Vidare ska plånböckerna tillhandahålla enhetliga gränssnitt, bland annat gentemot utställare av attributintyg för att tillhandahålla sådana attribut och förlitande parter så att de sistnämnda kan begära och validera personidentifieringsuppgifter och attributintyg. Användaren ska kunna ta emot och dela med sig av attribut både online och i offlineläge. Det sistnämnda till exempel vid ett personligt möte utan krav på internetillgång för plånboken. Den nya infrastrukturen för digitala identitetsplånböcker avses etableras i medlemsstaterna genom storskaliga pilotprojekt (Large Scale Pilot; EUID).

Digg har föreslagit i rapporten Digital plånbok att en statlig svensk e-legitimation på den högsta tillitsnivån skyndsamt tas fram för att stärka svenska medborgare som bor utomlands möjlighet till att använda digitala tjänster i Sverige, stärka möjligheterna att ha till grund för så kallad id-växling över till en digital identitetsplånbok och för att det inte kan uteslutas att en sådan e-legitimation i praktiken kommer att krävas inom kort tid efter förslaget ikraftträdande (I2021/02470). Digg har också föreslagit att svenska identitetsplånböcker ska utfärdas dels av en statlig myndighet, dels att privata aktörer ska ges möjligheten. Syftet är att säkerställa att alla användare inkluderas och att systemet blir robust, samt att tillvarata innovation på området.

Välfärdskommissionen föreslog i september 2020 att en process bör etableras mellan staten, kommuner och regioner för utveckling och införande av en långsiktig hållbar digital infrastruktur till stöd för välfärden. Regeringen och SKR tecknade i december 2020 en avsiktsförklaring om att utveckla välfärdens digitala infrastruktur, i linje med EU-kommissionens förslag. Utifrån avsiktsförklaringen bedrivs ett arbete tillsammans med SKR, bland annat för att ta fram prioriteringar och handlingsplan för vilken infrastruktur som ska införas. Att stärka arbetet med e-legitimationer är ett av de infrastrukturuområden som prioriteras inom ramen för samarbetet.

Ett robust och tillförlitligt e-legitimationssystem förutsätter att det går att lita på grundidentifieringen av respektive användare. En kartläggning av utredningen av betrodda tjänster visar att behovet av att kunna skapa nya elektroniska identitetshandlingar, s.k. id-växling, är stort. En säker grundidentifiering som tillåter id-växling har av många myndigheter framförts som önskvärt eftersom de dels slipper göra en ny grundidentifiering när en ny handling ska skapas, dels kan lita på elektroniska identitetshandlingar eftersom den identifiering som ligger till grund för dem är säker.

Skälen för regeringens beslut

Den ökade digitaliseringen gör det allt svårare att klara sig i samhället utan tillgång till en e-legitimation. E-legitimationer utgör en samhällskritisk infrastruktur som måste fungera även i höjd beredskap och ytterst även i krig. Störningar i e-legitimationssystem kan snabbt få kännbara effekter för näringsliv, banker, offentlig sektor och inte minst för enskilda även i en i övrigt normal situation.

Mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget och de ökade behovet av säkerhet, robusthet och tillförlitlighet i kritisk samhällsinfrastruktur, behovet av att förebygga och förhindra bedrägerier, användarens möjligheter till kontroll över sin data, i kombination med de ökade kraven som eIDAS-förordningen ställer på e-legitimationer, finns det anledning att närmare överväga om staten ska utfärda en e-legitimation. Ett fördjupat beredningsunderlag behövs utöver de analyser som tidigare har gjorts och särskilt vad gäller kostnader och behov av tid för att ta fram och utfärda en statlig e-legitimation.

Närmare om uppdraget

Digg ska analysera och beräkna kostnader för att ta fram en statlig e-legitimation, de löpande kostnaderna för förvaltning och vidareutveckling samt för utfärdande av e-legitimationen. Digg ska bedöma hur lång tid som krävs för att ta fram och kunna börja utfärda en statlig e-legitimation.

Digg ska säkerställa att e-legitimationen utformas på ett sådant sätt att så många som möjligt kan använda e-legitimationen.

En e-legitimation innebär också att den som ansvarar för e-legitimationen ska kunna ställa ut identitetsintyg som visar att e-legitimationen är giltig och innehas av rätt person. Därför behöver sannolikt den som ansvarar för e-legitimationen behandla stora mängder personuppgifter. Digg ska analysera och bedöma vilka personuppgifter som behöver behandlas för att kunna ansvara för den statliga e-legitimationen. De förslag som lämnas ska vara förenliga med dataskyddsregleringen.

Digg ska också analysera vilket tekniskt stöd som behövs för att e-legitimationen ska kunna utfärdas, hur den informations- och cybersäkerhet som krävs ska säkerställas och vilka funktioner som krävs för att e-legitimationen ska kunna användas i förhållande till förlitande parter på ett effektivt, säkert och standardiserat sätt.

Utgångspunkter för analysen och förslagen ska vara att Polismyndigheten samt utlandsmyndigheterna ska ansvara för grundidentifieringen vid utfärdande av e-legitimationen och att Digg i övrigt ska ansvara för e-legitimationen. I uppdraget ingår att närmare analysera rollfördelningen mellan de ovan nämnda myndigheterna samt statens servicecenter avseende till exempel guidning vid ansökan, identitetskontroll vid krav på personlig inställelse samt utlämnande av handling. Digg ska också analysera eventuella risker för rollkonflikter inom Digg eller andra myndigheter. För identifierade kostnader ska finansieringsförslag lämnas. Bl.a. ska Digg överväga om och hur avgifter ska kunna tas ut.

Digg ska ta ställning till om den statliga e-legitimationen ska finnas i flera format, både i fysiska identitetshandlingar och i digitalt (mobilt) format.

Digg ska också ta den pågående förhandlingen av förslagen om revideringar av eIDAS-förordningen i beaktande och säkerställa att analysen går i linje med dessa förslag och utvecklingen av den digitala plånboken. Digg bör i sin

analys överväga om en statligt utfärdad digital plånbok också ska utgöra den statliga e-legitimationen eller om det behövs både plånbok och e-legitimation.

Digg bör analysera förslagen utifrån kostnadseffektivitet och överväga om det finns alternativ som kan sänka kostnaden eller tidsåtgången för införandet samt redovisa vad detta får för konsekvenser för säkerheten. I uppdraget ingår också att beskriva konsekvenserna av förslagen för bl.a. myndigheter och företag.

Arbetet ska bedrivas i nära samarbete med Polismyndigheten, som särskilt ska bistå Digg i frågor om hur e-legitimationen kan utfärdas samt hur den bör utformas för att förebygga och förhindra bedrägerier, och stärka Sveriges säkerhet. Försäkringskassan ska bistå Digg i analysen av hur en e-legitimation kan tas fram och förvaltas eftersom Försäkringskassan har erfarenhet av att ta fram och förvalta en lösning för e-legitimationer genom den e-tjänstelegitimation (EFOS) som Försäkringskassan tillhandahåller till 20 statliga myndigheter. Digg ska även samarbeta med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i frågor om informations- och cybersäkerhet.

På regeringens vägnar

Khashayar Farmanbar

Ylva Wide

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM

Justitiedepartementet/KRIM, L4, L6, PO och SSK

Försvarsdepartementet/MFU

Socialdepartementet/FS, SF och SOF

Finansdepartementet/BA, K, SKA och SFÖ

Utbildningsdepartementet/F

Miljödepartementet/V

Näringsdepartementet/EIN och MK

Kulturdepartementet/KL

Arbetsmarknadsdepartementet/A

Infrastrukturdepartementet/TM och US