

Handläggare
Dahlström Anders

Datum
2011-03-16

Diarienummer
KSN-2011-0101

Kommunstyrelsen

Näringsdepartementet: Betänkandet E-legitimationsnämnden och Svensk e-legitimation

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande enligt **bilaga 1**

Ärendet

Näringsdepartementet har överlämnat betänkandet "E-legitimationsnämnden och Svensk e-legitimation på remiss".

Betänkandet innehåller ett förslag till hur en nationell e-legitimation skulle kunna utformas. En e-legitimation skulle kunna jämföras med ett elektroniskt personnummer.

En sammanfattning av förslaget återges i **bilaga 2**.

Föredragning

E-legitimation innehåller ett certifikat som anger vem vi är. Detta kan sägas vara vårt unika elektroniska personnummer och kan användas bl.a. vid identifikation på webben. Behovet att kunna identifiera sig elektroniskt ökar och dagens lösningar är inte hållbara. I yttrandet framförs inledningsvis att kommunen ser positivt på initiativet att ta fram en svensk lösning och betonas vikten av staten tar ett ansvar för utfärdandet av certifikat, vilket är en del av en e-legitimation.

I yttrandet framförs ett antal kritiska synpunkter på utredningens förslag. Bl a är kraven på tillgänglighet och användarvänlighet inte tillräckligt belysta. En annan brist är att lösningarna inte omfattar privat sektor. Vidare behövs en beskrivning av samspelet mellan en svensk och en internationell e-legitimation.

Utredningen bör kompletteras med en risk- och konsekvensanalys. Slutsatsen är att utredningens förslag inte kan leda till beslut utan kompletteringar.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i detta ärende

Kommunledningskontoret

Åsa Morén

vice stadsdirektör

Handläggare
Dahlström Anders

Datum
2011-03-15

Diarienummer
KSN-2011-0101

FÖRSLAG

Näringsdepartementet

Remissvar avseende betänkandet E-legitimationsnämnden och svensk e-legitimation (SOU 2010:104)

Inledning

Uppsala kommun har inbjudits lämna synpunkter på rubricerade betänkande och lämnar följande svar:

Kommunen ser mycket positivt på statens initiativ att ta fram en svensk lösning för e-legitimationer som bygger på principer vi nationellt enats om.

Ett certifikat i e-legitimationsavseendet är att likna vid ett elektroniskt personnummer. Detta är en grundläggande samhällsfunktion. Att överlåta utfärdandet av sådant på marknadens aktörer är inte lämpligt av bl.a. integritetsskäl.

Här kan jämföras med att vi har speciellt utpekade myndigheter som utfärda pass och körkort. Övriga delar i en svensk e-legitimation kan mycket väl hanteras av privata aktörer.

Identitetsutfärdare

I utredningen föreslås möjligheten till många identitetsutfärdare av Svensk e-legitimation. Förmågan att upprätthålla hög grad av informationssäkerhet måste säkerställas för samtliga identitetsutfärdare, även för utfärdare som kan komma att utgöras av mindre bolag. De operationella kraven (bilaga 9, 2.4, 4.1) baseras på ISO/IEC 27001 vilket är relevant. Det är dock ovisst hur mindre organisationer utan egen kompetens inom informationssäkerhetsområdet ska kunna hantera dessa frågor.

Certifikat

Uppsala kommun föreslår att en nationell lösning redan från början tar sikte på hårda certifikat. Tjänster som kommer att bli nåbara via hälso- och sjukvården kommer att kräva

detta och ett införande av tjänstelegitimationer medför att absolut krav avseende hårda certifikat. E-legitimationen bör vara manipuleringsskyddad (tamper-proof). Den privata nyckeln bör lagras på ett IC-kort, dvs. ett maskinläsbart kort som innehåller en eller flera integrerade kretsar. E-legitimationen bör vara utfärdad genom så kallade hårda certifikat. Säkerheten blir högre genom användandet av hårda certifikat jämfört med mjuka certifikat. Ett mjukt certifikat sparas som en fil lokalt på datorn eller på ett USB-minne. Genom ett dataintrång skulle en obehörig person kunna få åtkomst till certifikatet, och genom en tangentbordsavlyssnare komma över pinkoden. Ett mjukt certifikat har därför lägre säkerhet jämfört med ett hårt certifikat.

Användarvänlighet

Kraven gällande tillgänglighet och användarvänlighet är inte tillräckligt utredda. Anvisningstjänsten beskrivs i utredningen, men inte de delar som berör den grafiska anpassningen. Hur ska exempelvis användarvänligheten anpassas för personer med funktionsnedsättningar?

Verksamhet

Kommunen förordar att den nya lösningen för svensk e-legitimation även ska omfatta dem som saknar personnummer eller är under 13 år.

Lösningarna omfattar inte privat sektor vilket är en brist, särskilt med tanke på att flera utförare i kommunal sektor är just privata aktörer. Vi saknar en idé om hur dessa ska hanteras. Kommer kommunen att behöva etablera dubbla lösningar ?

I betänkandet finns ett starkt fokus på e-legitimationer för privatpersoner medan tjänstelegitimationer nämns mer i förbigående. Tjänstelegitimationer är mycket viktiga för vår sektor och behöver hanteras i en nationell lösning. Än mer bekymmersamt är att servercertifikat inte behandlas.

Juridik

Det kan finnas juridiska problem med att hantera LOV med förslagen lösning. Det är önskvärt med ett klarläggande på den punkten.

Ekonomi

Det är inte tydligt i vilken mån befintliga e-legitimationer behöver byggas om för att fungera i den föreslagna lösningen. Det finns uppenbara risker att parallella system kommer att etableras under en period av migrering från befintlig till föreslagna lösning. Ett sådant förfarande medför merkostnader. Liknande kommer den mycket komplexa lösningen att medföra ett omfattande integratörsarbete vilket i sig är mycket kostnadsdrivande.

Internationellt

Inom ramen för det nationella samarbetet inom vård- och omsorg finns ambitioner mot europeiskt samarbete. Detta beror delvis på den ökade geografiska rörligheten hos svenskarna.

Av denna anledning är det önskvärt med en beskrivning av hur ett samspel mellan svensk e-legitimation och internationell dito skulle gå till.

Övrigt

Uppsala kommun förordar att utredningen kompletteras med en risk- och konsekvensanalys. Det saknas en begreppsmodell i utredningen. Detta medför att termer som används kan feltolkas. Kommunen förordar därför att en sådan modell tillförs utredningen.

Uppsala kommun anser sammanfattningsvis att utredningen måste kompletteras enligt ovanstående synpunkter innan dess förslag leder till beslut.

Kommunstyrelsen

Gunnar Hedberg
Ordförande

Astrid Anker
sekreterare

Bilaga 2

Dagens lösning för e-legitimationer fungerar relativt väl och i en internationell jämförelse är det förhållandevis många medborgare i Sverige som kan utföra legitimering och underskrift i en elektronisk miljö. Myndigheter, landsting och kommuner har också, i samverkan med utfärdarna av e-legitimationer, infört dialoger och användargränssnitt för e-legitimering som fungerar och en samsyn har vuxit fram kring bl.a. rätts- och administrativa frågor. Dagens system har dock brister. Det finns ingen sammanhållen och enhetlig infrastruktur för identifiering vilket försvårar och förmodligen hämmar utvecklingen av e-tjänster.

En samordnad infrastruktur för användning av e-legitimationer underlättar och förenklar för den offentliga sektorn och bör främja en utveckling av e-tjänster. Dagens modell är ett system som inte öppnar upp för möjliga nya aktörer att komma in på marknaden och därigenom bidra till en mångfald. Vidare bygger dagens modell för e-legitimationer på en upphandling som går ut per halvårsskiftet 2012 och som inte kan förlängas. Den i utredningen föreslagna modellen för Svensk e-legitimation med en federation skapar en sådan sammanhållen och förenklad infrastruktur och bidrar till en fortsatt utveckling av e-legitimationer i Sverige på ett antal områden. Inom infrastrukturen för Svensk e-legitimation ska alla e-legitimationer som uppfyller uppställda krav kunna användas av medborgare och anställda i organisationer för åtkomst till förvaltningens e-tjänster.

Utredningen beskriver i rapporten hur en sådan infrastruktur kan skapas och regleras. Syftet med infrastrukturen är inte att förhindra några idag existerande identitetslösningar utan att skapa förutsättningar, regelverk, m.m. för användning av existerande och tillkommande lösningar för identifiering. Vidare föreslås tjänster för signering utanför området för den aktuella identitetslösningen. Detta möjliggörs genom ett enhetligt gränssnitt mot infrastrukturen för Svensk e-legitimation. regeringen har beslutat om inrättande av en E-legitimationsnämnd från årsskiftet. Den övergripande målsättningen med bildandet av en E-legitimationsnämnd är att skapa förutsättningar för en väl fungerande Svensk e-legitimation som kan skapa stark tillit till verksamheten såväl i Sverige som internationellt. Svensk e-legitimation ska möjliggöra för såväl användare som offentlig sektor att på ett effektivt sätt etablera och nyttja e-tjänster vilka kräver e-legitimationer och eller signering.

I förverkligandet av målbilden ingår att skapa en affärsmodell för Svensk e-legitimation som bygger på ett antal aktörer i samverkan – E-legitimationsnämnden, användare i form av privatpersoner och anställda i organisationer, identitetsutfärdare, e-tjänsteleverantörer samt attributsutfärdare. Förvaltningens e-tjänsteleverantörer kommer i infrastrukturen att på ett förenklat sätt få tillgång till e-legitimationstjänster genom – E-legitimationsnämnden - vilket bland annat kommer att underlätta integration och hantering av tjänster. Genom utredningens förslag skapas en infrastruktur för den offentliga sektorn. En viktig uppgift för E-legitimationsnämnden blir att verka för att en motsvarande och samverkande infrastruktur etableras även för den privata sektorn. Det är först då en sådan samverkande infrastruktur etablerats som Svensk E-legitimation kan användas för både offentliga och privata e-tjänster.

Attributsutfärdarna kommer som medlemmar i modellen spela en viktig roll som källa till kompletterande information. Enligt förslaget ska infrastrukturen byggas med hjälp av flera samverkande regelverk, delvis inrättade genom författning, delvis skapade genom civilrättsliga avtal efter upphandling. Med anledning av den bedömning som gjordes i

Instruktion för E-legitimationsnämnden – delredovisning I (Fi 2010:05), att de av regeringen uppställda målen inte kan realiseras genom de upphandlingsförfaranden som anges i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, föreslås i utredningen att det inrättas en ny lag enligt vilken E-legitimationsnämnden får inrätta valfrihetssystem för Svensk e-legitimation.

E-legitimationsnämnden ska fastställa reglerna för infrastrukturen men det är olika aktörer på marknaden som ska ta fram och erbjuda identifieringstjänster och andra tjänster, t ex E-legitimationer. Det kan antas att det inom ramen för Svensk e-legitimation kommer att erbjudas olika alternativ av e-legitimationer och det är väsentligt att användarna får en valmöjlighet mellan olika alternativ. Utredningen föreslår därför att det inrättas ett valfrihetssystem baserat på reglerna i lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Utredningen gör bedömningen att inrättandet av valfrihetssystemet ska anses vara en tilldelning av avtal genom tjänstekoncession.

I utredningen redovisas även ett förslag till regelverk för den föreslagna infrastrukturen. Regelverket avses styra parternas civilrättsliga mellanhavanden genom att föras in i de avtal som E-legitimationsnämnden ingår med dem som ansluts till infrastrukturen för Svensk e-legitimation. Regelverket specificerar villkoren för de olika tjänster som kommer att tillhandahållas. Utredningen föreslår att en förordning om infrastrukturen för Svensk e-legitimation skapas. Förordningen syftar till att etablera infrastrukturen för svensk e-legitimation inom den offentliga förvaltningen och att samordna och förenkla e-tjänsteleverantörernas användning av funktioner för elektronisk legitimering och elektronisk underskrift. Förordningen ska bland annat definiera de centrala begrepp som används inom infrastrukturen.

En infrastruktur för identifiering bör ta sin utgångspunkt i ett tillitsramverk byggt på internationell standard och medge den flexibilitet som den föreslagna infrastrukturen för Svensk e-legitimation och internationell samverkan kräver. E-legitimationsnämnden bör vidare verka för att standardiseringsarbetet inom

ISO/IEC leder till resultat som är förenliga med behoven inom den föreslagna infrastrukturen för identifiering. Om dessa resultat nås bör Sverige följa denna internationella standard. Vid en tillämpning av dessa internationella normer har det, såvitt hittills framkommit, visat sig ändamålsenligt att för Svensk e-legitimation kräva en tillitsnivå som motsvarar nivå 3 (AL3) eller högre, vilket också är den nivå som ligger närmast de av ramavtalsleverantörerna idag utgivna e-legitimationerna.

Som ett led i att skapa en långsiktig, hållbar och teknikneutral grund för identifiering har utredningen valt att inte reglera hur bärare skall utformas eller på annat sätt peka på någon särskild teknik för själva e-legitimationshandlingen, utan tar fasta på att säkerställa att identifieringen sker på ett betryggande sätt. Abstraktionslagret med identitetsintyg gör det möjligt för e-legitimationsutfärdare att helt fritt utforma och utveckla lösningarna så länge de uppfyller säkerhetskraven i tillitsramverket. E-legitimationsnämnden ska genom sin verksamhet skapa och utveckla modellen för Svensk e-legitimation baserat på följande utgångspunkter: • att en affärs- och prismodell skapas som är enkel, transparent och långsiktig.

Den ska leda till mer förutsägbara och om möjligt lägre kostnader än i dagens ramavtalsmodell • att det ska vara enkelt för statlig myndighet, landsting eller kommun att få tillgång till tjänster för elektronisk identifiering och signering. En statlig myndighet, landsting

eller kommun ska genom en part – E-legitimationsnämnden – få tillgång till alla tjänster som omfattas av modellen • att en statlig myndighet, landsting eller kommun i så liten utsträckning som möjligt själv ska behöva ha kompetens och funktioner för att kunna använda tjänster för elektronisk identifiering och signering i verksamheten • att modellen bör, om det med hänsyn till övriga förutsättningar är möjligt, stödja teknikneutralitet samt bygga på lösningar som utvecklas av marknaden. Befintliga e-legitimationer bör, eventuellt med viss anpassning för att klara vald tillitsnivå, fungera i den nya modellen • att alla aktörer på marknaden som uppfyller relevanta krav ska kunna bli leverantörer i den nya modellen Inom Svensk e-legitimation finns ett antal grundläggande tjänster, där vissa handlas upp och tillhandahålls via E-legitimationsnämnden och andra tillhandahålls från godkända medlemmar i modellen. Dessa tjänster kan indelas i följande grupper: registertjänster, e-legitimationer, anvisningstjänst, attributsintygstjänst och signeringstjänst. Det är fortfarande under utredning hur vissa av dessa tjänster ska utformas, val av teknisk lösning samt ifall de ingår i prismodellen som en bastjänst eller ifall en extra avgift kommer att utgå. Verksamhetsplanen för E-legitimationsnämnden omfattar perioden 2011 till 2013 vilket motsvarar den period då nämndens verksamhet samt infrastrukturen för Svensk e-legitimation ska byggas upp.

Målsättningen är att under våren 2012, och senast per utgången av juni 2012 ha infrastrukturen för Svensk e-legitimation i drift. För att nå dit innefattar genomförandeplanen en lång rad aktiviteter där några av de mer väsentliga är författningsförändringar, inrättande av ett valfrihetssystem, framtagande av avtal, utveckling av teknisk infrastruktur och tjänster, uppdatering av affärsmodellen, inrättande av ett säkerhets- och tillitsramverk, genomförande av säkerhets- och andra kontroller samt detaljering av övergångsplan. Övergångsplanen är kritisk för att få en smidig övergång från nuvarande modell till den framtida modellen. En annan viktig del i nämndens arbete är att genomföra ett stort antal samverkans- och förankringsaktiviteter med såväl offentliga som privata e-tjänsteleverantörer, identitetsutfärdare, attributsutfärdare samt andra viktiga intressenter för att på bästa sätt vidareutveckla och bygga önskad modell för e-legitimationer i Sverige. Affärsmodellen för Svensk e-legitimation syftar till att skapa en modell som fungerar effektivt med nytta och incitament för aktörerna. Det är vidare viktigt att modellen är utvecklingsbar och kan anpassas efter nya förutsättningar.

Den prismodell som tagits fram som en del av affärsmodellen har utgått ifrån att den totala ersättningen till identitetsutfärdarna bör motsvara nuvarande marknadsstorlek i initialskedet. Tillväxten i marknaden förväntas ske genom att ytterligare myndigheter, landsting och kommuner ansluter sig till systemet. E-tjänsteleverantörernas avgifter ska vara förutsebara, överskådliga och därmed enkla att budgetera. De kostnader som nämnden har som är direkt relaterade till drift av Svensk e-legitimation bör på sikt finansieras via avgifter. Den viktigaste källan till finansiering i modellen utgörs av fasta årsavgifter som betalas av e-tjänsteleverantörerna till E-legitimationsnämnden. Huvuddelen av dessa avgifter betalas därefter ut till identitetsutfärdarna utifrån prestation mätt som respektive aktörs marknadsandel i modellen, beräknat som antal utfärdade identitetsintyg per unik användare och tidsenhet, jämfört med totala antalet utfärdade intyg. Därtill kommer såväl identitetsutfärdare som attributsutfärdare att betala en årlig avgift för att täcka administrativa kostnader och tillsyn. Identitetsutfärdarna fastställer själva inom ramen för regelverket villkoren för utfärdandet av e-legitimationer och dessa villkor kan innefatta en anskaffningsavgift för användaren.

Svensk e-legitimation ska kunna utfärdas såväl till en medborgare – s.k. *privat e-legitimation* – som till anställda eller uppdragstagare – s.k. *e-tjänstelegitimation*. Medan användaren själv

får anskaffa privat e-legitimation är det arbets- eller uppdragsgivaren som ansöker om och tilldelar den anställda en e-tjänstelegitimation. E-tjänstelegitimationerna ligger inom regelverket men utanför valfrihetssystemet och är inte ersättningsgrundande i affärsmodellen. E-legitimationsnämnden föreslås i utredningen initialt bemannas med fyra årsarbetskrafter. Under de första åren då Svensk e-legitimation ska etableras och infrastrukturen utvecklas kommer visst projektarbete krävas, vilket bör kunna hanteras med hjälp av externa resurser. Drift och förvaltning av infrastrukturen för Svensk e-legitimation föreslås upphandlas på marknaden. E-legitimationsnämnden kommer under en inledande uppbyggnadsperiod behöva anslagsstöd för att finansiera verksamheten. Hur lång denna period blir är beroende av i vilken takt nuvarande e-tjänsteleverantörer väljer att anslutas till Svensk e-legitimation. Vid 100% anslutning av nuvarande aktörer i samband med lanseringen 2011 beräknas täckning för nämndens kostnader direkt relaterade till drift av Svensk e-legitimation kunna uppnås 2014. Även om detta scenario ej kan uppnås bör det på sikt när verksamheten nått ett normaltillstånd vara möjligt att finansiera den operativa delen av verksamheten via avgifter. Visst utvecklingsarbete, omvärldsbevakning, internationella relationer och liknande bedöms även fortsatt behöva finansieras via anslag.

Som framgår av betänkandet har utredningen valt att ta ställning till flera svåra frågor och med relativt hög detaljeringsgrad för att tydliggöra områdets komplexitet och bredd och för att få igång en aktiv dialog kring frågeställningarna. Nämnden tar nu vid där utredningen slutar. Det ligger i sakens natur att fortsatt dialog och djupare analys kommer att kunna resultera i modifieringar av olika slag.