



PM 2008:234 RI (Dnr 034-2321/2008)

**Framtidens svenska e-legitimation. Vervas slutrapport om säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar**  
**Remiss från Finansdepartementet**

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande  
Som svar på remissen "Framtidens svenska e-legitimation. Vervas slutrapport om säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar" hänvisas till föreliggande promemoria.

**Föredragande borgarrådet Sten Nordin** anför följande.

*Ärendet*

Verket för förvaltningsutveckling (Verva) har av regeringen fått i uppdrag att leda och samordna statsförvaltningens utvecklingsarbete med säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av handlingar. Verva slutredovisar sitt uppdrag i rapporten "Slutrapport om säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar". I särtrycket "Elektronisk identifiering och underskrift i Sverige" redovisas Vervas förslag om Svensk e-legitimation.

Rapporterna innehåller förslag om införandet av ett nationellt ramverk för interoperabilitet, utbildningsinsatser gällande Riksarkivets föreskrifter, upphandling av gemensamma lösningar för myndigheternas ärendehantering m.m. samt förslag till reglerad ordning för e-legitimationer.

*Beredning*

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

*Stadsledningskontoret* är i huvudsak positivt inställd till Vervas förslag. Kontoret anser dock att vissa överväganden gällande e-legitimationer behöver göras.

*Mina synpunkter*

Stockholm ska vara en IT-huvudstad i världsklass och vara tillgänglig för företag, besökare och inte minst stockholmarna. Servicen ska vara modern och präglas av öppenhet. Det ska vara enkelt att komma i kontakt med staden.

Ett stort steg i den riktningen är att med ett samlat grepp utveckla stadens e-tjänster för att effektivisera verksamheten och öka servicen till stockholmarna. Staden ska fokusera på medborgarna för att därigenom ge stockholmarna en högre grad av självbestämmande.

Stockholms stad satsar under mandatperioden 650 miljoner kronor på att förenkla stadens service till invånarna genom e-tjänster. Stadens invånare och andra intressenter ska erbjudas ett större utbud av tjänster via olika kanaler. Samtidigt ska också verksamheterna dra nytta av e-tjänsterna genom att de interna processerna förenklas.

För närvarande pågår ca 25 projekt gällande olika e-tjänster inom staden. Det är bland annat tjänster för bygglov, ansökan om förskola, parkeringstillstånd och utveckling av geografisk data. Förutom dessa projekt pågår förberedelser för att under mandatperioden utveckla ytterligare ett stort antal e-tjänster kopplat till ett förenklat arbetssätt för verksamheterna. För att underlätta invånarnas val utvecklas funktionen Jämför service där det ska finnas möjlighet att jämföra service inom till exempel förskola, skola samt vård och omsorg.

Inom ramen för satsningen pågår utveckling av en teknisk plattform för ”Mina sidor”, handläggarstöd för kontaktcenter och en gemensam informationsstruktur med enhetliga processer och ärendeflöden samt förvaring i ett digitalt arkiv.

Användningen av elektronisk identifiering (e-id) är i dessa sammanhang av central betydelse för hur medborgare, stadens personal och andra kunder på ett tryggt, enkelt och säkert sätt ska kunna identifiera sig vid användningen av stadens e-tjänster. E-id-tjänsterna eliminerar på ett effektivt sätt manuell och osäker hantering av individens identitet. E-id-tjänster möjliggör därmed e-tjänster som kräver säker identifiering av användarna.

När det gäller förslaget om svensk e-legitimation vill jag understryka att det är viktigt med en e-identifikation på en bärare som är godkänd och garanterad av staten. En sådan lösning kan öka förtroendet och tryggheten vid elektroniska identifieringar. Det är bra om det Nationella ID-kortet kan användas som bärare av svensk e-legitimation. Det är positivt om e-legitimationen sprids på flera olika bärare, det bör även kunna bäras på exempelvis körkort.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande  
Som svar på remissen ”Framtidens svenska e-legitimation. Vervas slutrapport om säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar” hänvisas till föreliggande promemoria.

Stockholm den 19 november 2008

STEN NORDIN

#### *Bilagor*

1. Vervas slutrapport om säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar
2. Elektronisk identifiering och underskrift i Sverige

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

## ÄRENDET

Verket för förvaltningsutveckling (Verva) har av regeringen fått i uppdrag att leda och samordna statsförvaltningens utvecklingsarbete med säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av handlingar. Verva slutredovisar sitt uppdrag i rapporten "Slutrapport om säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar". I särtrycket "Elektronisk identifiering och underskrift i Sverige" redovisas Vervas förslag om Svensk e-legitimation.

Rapporterna innehåller förslag om införandet av ett nationellt ramverk för interoperabilitet, utbildningsinsatser gällande Riksarkivets föreskrifter, upphandling av gemensamma lösningar för myndigheternas ärendehantering m.m. samt förslag till reglerad ordning för e-legitimationer.

## BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

### **Stadsledningskontoret**

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 17 oktober 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Verket för förvaltningsutveckling (Verva) har av regeringen fått i uppdrag att leda och samordna statsförvaltningens utvecklingsarbete med säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av handlingar. Verva slutredovisar sitt uppdrag i rapporten "Slutrapport om säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar". I särtrycket "Elektronisk identifiering och underskrift i Sverige" redovisas Vervas förslag om Svensk e-legitimation.

Rapporterna innehåller förslag om införandet av ett nationellt ramverk för interoperabilitet, utbildningsinsatser gällande Riksarkivets föreskrifter, upphandling av gemensamma lösningar för myndigheternas ärendehantering m.m. samt förslag till reglerad ordning för e-legitimationer.

Stadsledningskontoret är i huvudsak positivt inställd till Vervas förslag. Kontoret anser dock att vissa överväganden gällande e-legitimationer behöver göras.

#### Bakgrund

Verket för förvaltningsutveckling har av regeringen fått i uppdrag att leda och samordna statsförvaltningens utvecklingsarbete med säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av handlingar. Verva slutredovisar sitt uppdrag i rapporten "Slutrapport om säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar". I särtrycket "Elektronisk identifiering och underskrift i Sverige" redovisas Vervas förslag om Svensk e-legitimation. Regeringskansliet har remitterat rapporterna till bland annat Stockholms stad.

Vervas två rapporter innehåller förslag om införandet av ett nationellt ramverk för interoperabilitet, utbildningsinsatser gällande Riksarkivets föreskrifter, upphandling av gemensamma lösningar för myndigheternas ärendehantering m.m. samt förslag till reglerad ordning för e-legitimationer.

#### Ärendet

Slutrapport om säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar

Vervas erfarenheter visar att myndigheter blir alltmer beroende av informationssystem och gemensam IT-infrastruktur. Verket menar att informationssystemen bör ses som en strategisk resurs som syftar till att skapa bättre, mer användbara och mer efterfrågade e-tjänster.

Verva anser att utvecklingen av informationssystem bör skapa förutsättningar för att kunna nyttja informationsresurserna på ett effektivt sätt.

I rapporten definieras ”interoperabilitet” som förmågan hos olika organisationer att effektivt utbyta information i syfte att kunna skapa e-tjänster. Nyttan är enligt Verva att ha etablerade och enhetliga gränssnitt mellan organisationer och är en viktig förutsättning för att med rimliga utvecklingsinsatser kunna skapa ett informationsutbyte med en förutsägbar och enhetlig säkerhetsnivå. Detta innebär enligt Verva att organisationer relativt självständigt kan utveckla och implementera nya e-tjänster. Interoperabilitet anges som en nyckelfaktor i EU:s handlingsplan i2010 när det gäller att reducera den administrativa bördan för företag och medborgare.

Verva föreslår att ett nationellt ramverk för interoperabilitet bör vara utgångspunkten för e-förvaltningens gemensamma utveckling och tillämpas vid planering och utformning av samverkande e-förvaltningstjänster inom sektorer och mellan myndigheter. Syftet är att ramverket skall utgöra ett planerings-, prioriterings- och beslutsstöd för att harmonisera de arkitekturer som mer i detalj samordnar e-förvaltningens fortsatta utveckling.

Riksarkivets förslag till föreskrift om nya arkivprinciper och planerade förslag till nya ADB-föreskrifter är enligt Verva av sådan omfattning att särskilda åtgärder för införandet bör prioriteras. Verva anser att Riksarkivet bör kunna dra nytta av Vervas kontaktnät och kommunikationskanaler för att bättre kunna informera och nå ut till myndigheternas ledningar.

Verva föreslår därför att regeringen bör ge Riksarkivet i uppdrag att i samverkan med Verva utarbeta vägledning och utbildningar om praktisk tolkning och tillämpning av Riksarkivets föreskrifter till de delar som rör säker hantering av elektroniska handlingar i e-förvaltningen. I uppdraget bör enligt Verva också ingå att Riksarkivet i samverkan med Verva utreder behoven av och förutsättningarna för att ta fram förvaltningsgemensamma specifikationer och upphandla gemensamma lösningar för myndigheternas ärendehantering, dokumenthantering och säker elektronisk arkivering.

#### Elektronisk identifiering och underskrift i Sverige

I rapporten definieras en e-legitimation som en personlig identitetshandling som kan användas i elektronisk kommunikation och e-tjänster. Användaren kan med en e-legitimation legitimera sig elektroniskt mot e-tjänster på Internet samt skriva under handlingar elektroniskt. Vissa banker använder begreppet Bank-ID för sina e-legitimationer.

Vervas rapport anger att samhällets försörjning med e-legitimationer och förvaltningens försörjning med tjänster för elektronisk identifiering (e-id-tjänster) sedan 2001 bygger på upphandlade ramavtal. Ramavtalen för elektronisk identifiering (e-id) omfattar att leverantörerna ska utfärda e-legitimationer till användare i enlighet med de krav som staten ställer, samt tillhandahålla myndigheterna tjänster för kontroll av e-legitimation. Detta innebär att leverantörerna svarar för de e-legitimationer de utfärdar, för avtal och kontakter med privatpersoner och för att hela infrastrukturen för e-legitimationer och e-underskrifter uppfyller ramavtalets krav. De centrala upphandlingarna av dessa tjänster utgör grunden för den nuvarande försörjningen av e-legitimationer.

Verva anser att en förutsättning för en effektiv och säker e-förvaltning är att alla som behöver använda e-tjänster har full tillgång till enkla och säkra metoder för elektronisk legitimering. Om medborgaren inte vill eller kan använda e-legitimation får de e-tjänster som erbjuds en för låg användningsgrad och effektiviseringsvinsterna uteblir. Verket anser också att man riskerar att stänga ute de grupper som har mest kontakter med myndigheter.

Verva lyfter fram två huvudsakliga problemområden med dagens e-legitimationer, försörjningen och användningen. Verva anser i huvudsak att försörjningen genom upphandlingar under ett inledande skede varit framgångsrik men att den inte fungerar för en fortsatt utveckling. Verva anger bland annat att många myndigheter upplever det som tekniskt komplicerat att anpassa sina e-tjänster till dagens koncept för e-id, där utfärdare kräver olika typer av icke standardiserad dialog för identifiering och underskrift. Vidare anger Verva att det finns problem med de prismodeller som tillämpats vid upphandlingarna liksom att upphandlingarna saknar långsiktighet. När det gäller användarna av e-legitimationer anger Verva att nedladd-

ningsbara e-legitimationer gör det svårt att använda publika datorer och datorer på arbetsplatsen. Vidare anger Verva att olika utfärdare har olika gränssnitt mot användaren, vilket försvårar igenkänningen. För personer med funktionsnedsättningar är det ofta nedladdningen, installation och användningen som är det största hindret för att använda en e-tjänst.

Vervas bedömning är att en generell och gemensam infrastruktur för e-legitimationer underlättar för organisationer som erbjuder e-tjänster att tillhandahålla enkla och användbara lösningar. E-tjänsteleverantörerna kan fokusera på tjänsternas innehåll i stället för att lägga resurser på att utveckla egna identifieringslösningar. En generell lösning skapar också förutsägbarhet och trygghet för användaren.

Verva föreslår att regeringen skall säkerställa att det finns en reglerad ordning för e-legitimationer. För att skapa tydlighet och öppenhet föreslår Verva att begreppen "Svensk e-legitimation" och "Svensk e-tjänstelegitimation" införs och definieras i författning.

Vidare föreslår Verva att en certifieringsordning utformas för de föreslagna e-legitimationerna. En sådan lösning innebär enligt Verva att en certifiering är en förutsättning för utgivning av Svensk e-legitimation samt att tillsyn sker såväl i förväg som i efterhand av ackrediterade organ.

Enligt Verva är en viktig grund för förslagen att tillgodose samhällets behov av tillförlitliga och kostnadseffektiva lösningar för e-legitimationer genom att gynnsamma förutsättningar för fri konkurrens skapas. En generell bärare av e-legitimationer är därför enligt Verva ett viktigt bidrag för att uppnå god konkurrens och ett steg i rätt riktning mot att användaren själv är villig att betala för sin e-legitimation.

Verva föreslår därför att det Nationella ID-kortet som utfärdas av passpolisen ska kunna användas som bärare av Svensk e-legitimation. Verva menar att det är samhällsekonomiskt effektivt att utnyttja den infrastruktur som byggts upp och den höga säkerhet som omgärdar rutinerna när kortet beställs.

Verva föreslår även att myndigheter, organisationer och andra juridiska personer ska kunna förses med verktyg för säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar genom så kallade stämpelcertifikat och servercertifikat. Stämpelcertifikatet används för att skapa eller ställa ut elektroniska handlingar som behöver skyddas mot förfälskning och förnekande. Ett servercertifikat används vid kommunikation mellan datorer för att identifiera en webbplats eller en e-tjänst som en annan dator behöver kommunicera med.

Slutligen föreslår Verva att en samordningsfunktion i myndighetsform inrättas. Myndigheten föreslås ges rätt att utfärda föreskrifter i fråga om standarder, gränssnitt och andra tekniska förutsättningar för myndigheternas användning av dess stöd. Samordningsfunktionen ska vidare tillhandahålla tekniska tjänster till anslutna myndigheter, kommuner och landsting samt hantera förhållandet till utfärdarna på ett för såväl förvaltningen som användarna sammanhållet sätt.

Utgångspunkten för kostnadsmodellen och finansiering av förslaget om Svensk e-legitimation är bland annat att öka förutsättningarna för konkurrens på området. Konkurrensen bidrar till att fler utfärdare ges tillträde till marknaden, som i sin tur skapar förutsättningar för nya innovativa lösningar för elektronisk identifiering och underskrift.

Den totala kostnaden för e-legitimationer år 2007 var enligt Verva ca 82 miljoner kronor för statliga myndigheter, kommuner och landsting. Eftersom en utgångspunkt är att förvaltningens utgifter för e-legitimation ska minska är det önskvärt att skapa ett finansieringssystem som innebär att kostnaderna kan spridas på flera.

Kostnaderna för samordningsfunktionen beror enligt Verva på om regeringen väljer att lägga uppgifterna på en befintlig myndighet eller om en helt ny myndighet tillskapas. Finansieringen av samordningen bör till den del det rör sig om tillhandahållande av tjänster för den offentliga förvaltningen enligt Verva utgöras av avgifter från myndigheterna.

#### Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets IT-avdelning i samråd med staben och stadens informationssäkerhetschef vid stadsledningskontoret. Därutöver har samråd också ägt rum med Stockholms stadsarkiv.

#### Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Stadsledningskontoret har följande synpunkter på förslagen i de två rapporterna ”Slutrapport om säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar” och ”Elektronisk identifiering och underskrift i Sverige”.

Slutrapport om säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar

#### Synpunkter på förslagen

##### Nationellt ramverk för interoperabilitet (punkt 6.2)

Stadsledningskontoret är generellt sett positivt inställt till gemensamma plattformar och ramverk i den mån de kan skapas med försvarliga insatser. Sådana plattformar och ramverk bör dock ge en rimlig mån av handlingsfrihet.

##### Säker hantering av elektroniska handlingar (punkt 6.4)

Stadsledningskontoret tillstyrker i huvudsak förslagen om säker hantering av elektroniska handlingar. Stadsledningskontoret anser att ett uppdrag till Riksarkivet som skapar enhetlig regeltolkning är positivt för långsiktig hantering och långsiktigt tillhandahållande av handlingar.

##### Elektronisk identifiering och underskrift i Sverige

#### Synpunkter på förslagen

Stockholms stad satsar under mandatperioden ca 650 miljoner kronor på att förenkla stadens service till invånarna genom e-tjänster. Stadens invånare och andra intressenter ska erbjudas ett större utbud av tjänster via olika kanaler. Samtidigt ska också verksamheterna dra nytta av e-tjänsterna genom att de interna processerna förenklas.

För närvarande pågår ca 25 projekt gällande olika e-tjänster inom staden. Det är bland annat tjänster för bygglov, ansökan om förskola, parkeringstillstånd och utveckling av geografisk data. Förutom dessa projekt pågår förberedelser för att under mandatperioden utveckla ytterligare ett stort antal e-tjänster kopplat till ett förenklat arbetssätt för verksamheterna. För att underlätta invånarnas val utvecklas funktionen Jämför service där det ska finnas möjlighet att jämföra service inom till exempel förskola, skola samt vård och omsorg.

Inom ramen för satsningen pågår utveckling av en teknisk plattform för ”Mina sidor”, handläggarstöd för kontaktcenter och en gemensam informationsstruktur med enhetliga processer och ärendeflöden samt förvaring i ett digitalt arkiv.

Användningen av elektronisk identifiering (e-id) är i dessa sammanhang av central betydelse för hur medborgare, stadens personal och andra kunder på ett säkert sätt skall kunna identifiera sig vid användningen av stadens e-tjänster. E-id-tjänsterna eliminerar på ett effektivt sätt manuell och osäker hantering av individers identitet. E-id-tjänster möjliggör därmed e-tjänster som kräver säker identifiering av användarna.

Stockholm stad använder sig idag av de ramavtal som Verva upphandlat för att anskaffa sig tjänster för identifiering. Av störst betydelse är Bankernas ID-tjänst som uppges täcka mer än 2 500 000 medborgare i Sverige. Denna tjänst kompletterar Stockholms stad med avtal med andra banker och leverantörer för att kunna identifiera och erbjuda stadens tjänster till så många medborgare som möjligt.

Beroende på hur många befintliga och kommande e-tjänster som kommer att nyttja ovan nämnda e-id-tjänster för identifiering beräknas 1-3 miljoner identifieringstransaktioner att ske i Stockholms stads e-tjänster att under åren 2009-2010.

##### Svensk e-legitimation (punkt 7.1)

Stadsledningskontoret tillstyrker i huvudsak förslaget om Svensk e-legitimation.

En certifieringsordning för tillhandahållandet av e-id-tjänster kan öka förtroendet för tekniken och utestänga mindre seriösa aktörer. Certifieringsordningen och strukturen kring e-legitimationen behöver sannolikt vila på något författningsenligt stöd.

Stadsledningskontoret tillstyrker vidare att det Nationella ID-kortet skall kunna användas som bärare av svensk e-legitimation. Det är positivt om e-legitimationen sprids på flera olika bärare, det bör även kunna bäras på exempelvis körkort.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt med en e-identifikation på en bärare som är godkänd och garanterad av staten. En sådan lösning kan öka förtroendet och tryggheten vid elektroniska identifieringar.

För att minska risken för identitetsstöld bör inte tekniken vara för enkel eller för tillgänglig. En förutsättning för att en myndighet eller annan organisation ska få använda sig av e-legitimationer bör vara att någon form av maskincertifikat används.

En samordningsfunktion (punkt 7.5)

Stadsledningskontoret tillstyrker i huvudsak förslaget om en samordningsfunktion.

Stadsledningskontoret anser att en statlig central samordning som genom privata leverantörer tillhandahåller e-id-tjänster är en god lösning. En sådan metod skulle förenkla hanteringen av identifieringen av svenska medborgare. Samtliga tillhandahållare av e-tjänster skulle därmed kunna vända sig till en part för samtliga ärenden gällande e-identifieringar.

Sannolikt skulle funktionen också innebära en mer långsiktig och förutsebar lösning än ett upphandlat ramavtal som löper ut med jämna mellanrum. En avgörande fråga är dock hur samordningsfunktionen skall anskaffa de spärrkontrolltjänster som idag upphandlas. Hanteringen tycks förutsätta att samtliga leverantörer av e-id-tjänster skall vara skyldiga att agera genom samordningsfunktionen och att funktionen inte är en sådan tjänst som statliga och kommunala myndigheter är skyldiga att upphandla. Hur samordningsfunktionen skall betraktas ur ett upphandlingsperspektiv är därför något oklart, särskilt eftersom det med Vervas förslag inte finns något som hindrar att leverantörerna kan erbjuda sina tjänster vid sidan om samordningsfunktionen.

Oaktat ovanstående kan funktionen leda till ökad konkurrens på området. De stora bankerna har idag en oligopolliknande situation när det gäller elektronisk identifiering. Med en samordningsfunktion bör andra leverantörer som använder sig av alternativa lösningar på ett enklare sätt kunna anslutas till samordningsfunktionen och därmed tillhandahålla sina tjänster till marknaden. En sådan utveckling kan på sikt leda till tekniska innovationer och lägre priser.

Stadsledningskontoret anser att samordningsfunktionen får en viktig uppgift när det gäller prissättningen av identifieringar. På marknaden tillämpas idag som regel en modell om ersättning per identifiering. E-tjänsteleverantören står normalt för denna kostnad. En förhållandevis liten e-tjänst kan därmed, om den blir populär, leda till avsevärda kostnader. En sådan prissättning motverkar utvecklingen av e-tjänster och försvårar verksamheternas budgetering. Det skulle gynna utvecklingen av e-tjänster och samhället i stort om kostnaderna kunde hanteras annorlunda, exempelvis om certifikatet kunde avgiftsbeläggas hos användaren eller om ”fastprisabonnemang” fanns mer öppet tillgängliga. Större kommuner prisdiskrimineras gravt i förhållande till små kommuner i de ramavtal som Verva nu upphandlat.

En omständighet som i sammanhanget är anmärkningsvärd är att dagens leverantörer av e-id-tjänster, framför allt de stora bankerna, inte inom ramen för sin egen verksamhet använder sig av de e-id-tjänster de själva producerar och tillhandahåller på marknaden. Bankerna använder sig i stället i stor utsträckning av egna tjänster för identifiering, t.ex. fysiska verktyg, skrapkort eller dyl. Om leverantörerna själva bedömer sina tjänster som för dyra för den egna verksamheten kan prisstrukturen och deras legitimitet ifrågasättas. Det är av största vikt för e-legitimationen att den också används av privata aktörer så att nyttjandet sprids till så många olika aktörer som möjligt och vinner legitimitet. Användarna skulle inte minst gagnas av en stor enhetlig användning av e-legitimation. Stadsledningskontoret anser att samtliga aktörer på marknaden bör kunna nyttja denna samordningsfunktion.

Sammanfattningsvis är stadsledningskontoret i huvudsak positivt inställd till förslagen. En rad överväganden behöver dock göras på ett flertal områden, t.ex. vilken certifieringsordning som skall gälla, om samordningsfunktionen också skall utöva tillsyn, prishantering för identifieringar och hur samordningsfunktionen skall hanteras ur ett upphandlingsperspektiv.