

Till Infrastrukturdepartementet

I2021/01954

Internetstiftelsen har genom remiss den 21 februari 2022 beretts tillfälle att avge yttrande över utredningen om betrodda tjänsters slutbetänkande "Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen" (SOU 2021:62).

## **Om Internetstiftelsen**

**Internetstiftelsen är en oberoende, affärsdriven och allmännyttig organisation. Vi verkar för ett internet som bidrar positivt till människan och samhället.**

Vi är en stiftelse och vår urkund slår fast att vi ska säkerställa en stark och säker infrastruktur för internet som tillgodoser dagens och framtidens behov i Sverige samt främja forskning, utbildning och undervisning med inriktning på internet. Vi ansvarar för internets svenska toppdomän .se och sköter även drift och administration av toppdomänen .nu. Intäkterna från domännamnsförsäljningen finansierar en rad satsningar i syfte att möjliggöra att människor kan nyttja internet på bästa sätt och att ge kunskap om internetanvändningen i Sverige samt digitaliseringens påverkan på samhället. En av Internetstiftelsens större satsningarna som finansierats med intäkter från domännamnsverksamheten har varit att etablera och utveckla identitets- och behörighetsfederationer för skol- och vård/omsorgssektorn.

### **Federationer skapar förutsättningar och främjar viktiga samhällsfunktioner**

Internetstiftelsen har under tio års tid erbjudit federationslösningarna Skolfederation för skolsektorn och Sambiför vård- och omsorgssektorn. Inom skolsektorn har Skolfederation kommit att etablerat sig som viktig digital infrastruktur. Skolsektorns digitalisering drivs av skolans behov av en effektiv hantering av digitala läromedel och digitala administrativa tjänster samt GDPR:s krav på personuppgiftshandlingen och nu senast inte minst viktigt Skolverkets krav för digitala nationella prov (DNP).

Utvecklingen av Skolfederation och Sambiför sker med utgångspunkt från medlemmarnas behov, såväl tekniska behov som behov av affärsmodeller som i möjligaste mån kan anpassas till hela floran av kundsegment.

### **Förutsättningsskapande insatser**

Internetstiftelsen har sett ett behov hos skolhuvudmännen att få komma samman och diskutera utmaningar och ta del av andras erfarenheter och redan fungerande lösningar. Vi har sedan 2020 erbjudit seminarier om skolans digitalisering som en

förutsättningskapande insats för att öka mognaden och förmågan hos de som ska digitalisera skolektorn långsiktigt och säkert. Andra aktörer som velat engagera sig upplever vi har underskattat behovet av uthållighet, kostnaden och komplexiteten i att vara en sammanhållande aktör för skolektorn. Lärdomen om behovet av uthållig förändringsledning ser vi är generell och tillämplig även på andra slags införanden.

### **Internetstiftelsen en viktig partner för samhällets digitalisering**

Med vår långa och breda erfarenhet av internet och dess användning bidrar vi gärna med vår kunskap för att driva samhällets digitalisering framåt. Vi anser dock att denna utredning inte i tillräcklig omfattning tagit in externa perspektiv på identitets- och behörighetsfederationer under sitt arbete, så att vi i ett tidigare skede i utredningen kunnat dela med oss av den erfarenhet vi har fått genom tio års arbete med identitets- och behörighetsfederationer. Vi anser att den typen av dialog borde varit en naturlig del i utredningens uppdrag att "inhämta övriga behövliga upplysningar från berörda myndigheter och organisationer".

Internetstiftelsen välkomnar dock att vi blivit tillfrågade att lämna remissvar på utredningen Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen (SOU 2021:62).

# Sammanfattning

Internetstiftelsen instämmer i utredningens grundläggande förslag om att statliga myndigheter ska erbjuda e-tjänstelegitimationer åt anställda och uppdragstagare och att användning av privata e-legitimationer i tjänsten fortsatt tillåts men med förbehåll. Vi anser dock att utredningen har så stora brister i sin grundläggande analys att den inte bör ligga till grund för lagstiftning. Det behövs bland annat:

- tydligare specifikation av e-tjänstelegitimationers egenskaper,
- krav på myndigheternas hantering av e-tjänstelegitimationer,
- en kartläggning av existerande e-tjänsters arv avseende behörighetshantering,
- en djupare kartläggning av användning och samexistens med olika e-legitimationer,
- en bättre förståelse för identitets- och behörighetsfederationer samt
- en bättre förståelse för kostnader avseende drift och utveckling.

Internetstiftelsen instämmer i att e-tjänstelegitimationer inte bara är viktiga för den fortsatta digitaliseringen av den offentliga förvaltningen utan att det också finns ett behov av att vidare utreda hur ett system för erkännande av e-tjänstelegitimationer även kan omfatta privat sektor.

Som konstaterats ovan anser Internetstiftelsen att utredningen har avgörande brister men utredningen väcker också flera viktiga principfrågor kring e-tjänstelegitimationer som behöver en fortsatt analys och utredning innan ett system för e-tjänstelegitimationer kan inrättas. Detta inte minst mot bakgrund av att e-tjänstelegitimationer är av stort intresse för utvecklingen av hela Sveriges digitala infrastruktur, även för de mer sektorspecifika behoven.

I det fortsatta arbetet med frågan anser Internetstiftelsen att regeringen bör prioritera en lösning som bygger på e-tjänstelegitimationer i kombination med en federerad lösning för offentlig förvaltning. En sådan lösning skulle innebära många fördelar för den offentliga förvaltningens behov av identitets- och behörighetshantering över organisationsgränserna.

# Synpunkter per avsnitt

## 3.10 E-legitimation i tjänsten m.m

### **Specificera e-tjänstelegitimationernas egenskaper**

Utredningen nöjer sig med att ange att en e-tjänstelegitimation utöver identitetsuppgifter också kan innehålla uppgifter om användarens anställning och/eller behörighet.

Internetstiftelsen anser att det behövs en tydligare specifikation av e-tjänstelegitimationens egenskaper och vilka personuppgifter som hanteras. Däribland vilka attribut som ska finnas på en e-tjänstelegitimation (till exempel pseudonymiserad tjänsteidentitet, organisations-ID, av DIGG godkänd tillitsnivå, giltighetstid) och huruvida det kan finnas attribut som inte bör finnas (som till exempel personnummer och roll).

Hur e-tjänstelegitimationens pseudonymiserade tjänsteidentiteter ska utformas behöver utredas vidare. Inte minst bör målsättningen klargöras för hur väl pseudonymen ska skydda den personliga integriteten. Detta är viktigt då just skyddet för den personliga integriteten har lyfts fram som ett viktigt argument för användning av e-tjänstelegitimationer framför privata e-legitimationer.

Internetstiftelsen anser att krav på utformning av pseudonymer bör harmoniseras för all organisationsöverskridande kommunikation, oavsett den tekniska lösningen. Detta då användning av pseudonymiserade tjänsteidentiteter inte är unik för e-tjänstelegitimationer utan även kan användas i identitets- och behörighetsfederationer, oavsett om det är privat e-legitimation eller e-tjänstelegitimation.

### **Tydliggör krav på myndigheternas hantering av E-tjänstelegitimationer**

Internetstiftelsen anser att tydligare krav på myndigheternas hantering av e-tjänstelegitimationer, samt analys av dess konsekvenser saknas och borde ha tagits fram av utredningen. Exempel på sådana krav är:

- Krav på hur spårbarhet ska hanteras (vem ansvarar, vad ska kunna spåras, krav på arkivering, hur ska den kunna utlämnas).
- Krav som ska ställas på myndigheten att revokera e-tjänstelegitimationen (hur snabbt det ska ske vid avslutning av tjänst eller byte av tjänst).
- Regler för hur e-tjänstelegitimationen får användas (får den användas i andra syften än i tjänsten).
- Tilldelning, användning, administration och skydd av pseudonymer.

## 6.6 Federationer för identifiering och behörigheter

Internetstiftelsen anser att utredningens beskrivning av federationer för identifiering och behörigheter är otillräcklig och behöver klargöras. För att göra en klargörande analys av

e-tjänstelegitimation i sammanhanget identitets- och behörighetsfederation behövs ett bättre underlag. Till exempel behandlas inte den fundamentala skillnaden mellan en federation enbart för identifiering kontra en federation för hantering av både identitet och behörighet i utredningens beskrivning. Det finns dessutom en konstlad uppdelning mellan sektorspecifika respektive en generell federation, där skillnaden istället utgörs av funktionalitet och inte sektorer.

Internetstiftelsen anser att utredningens uppdelning i sektorspecifika respektive en generell federation är tveksam. I kapitel 6.6 står att "*det finns en generell federation samt flera sektorsvisa och privata federationer i Sverige*". Som Internetstiftelsen har uppfattat, är den största skillnaden mellan Sweden Connect å ena sidan och de så kallade sektorspecifika federationerna Skolfederation och Samb i å andra sidan, att Sweden Connect idag endast är en federation för identifiering, medan Skolfederation och Samb i hanterar både identifiering och behörigheter.

Att tala om sektorspecifik federativ samverkan har ett syfte i marknadsföring och i dialog med kundgrupper. Till exempel när en federativ samverkan för organisationsöverskridande kommunikation ska etableras inom en sektor.

Bakom de olika sektorspecifika paketeringarna är dock federationstjänsten till största delar generell. Internetstiftelsen har strävat efter att följa samma teknik och standard i sina federationstjänster som tillämpas i andra federationer. Det finns inga större tekniska hinder att erbjuda en befintlig medlem i en sektors federation anslutning till andra sektorers federationer och därmed skapa en mer generell federationstjänst. Ett och samma avtal mellan federationsoperatören och kunden kan användas för att ge medlemskap i flera sektorspecifika paketeringar.

Internetstiftelsen ser nu därför över möjligheten att slå samman anslutningsavtalen och den tekniska lösningen för Skolfederation och Samb i. Primärt är detta tänkt att erbjudas de kommuner som i dag är anslutna till Skolfederation som även har behov av att ansluta till Samb i. Därigenom suddas gränsen ut mellan de två sektorspecifika federationerna och de kan i stället ses som en generell federationstjänst med olika "sektorsprofiler".

Internetstiftelsen välkomnar ett fortsatt arbete för att utveckla den federativa arkitekturen i Sverige för att finna en effektiv samverkan mellan de olika federationerna.

### **Användning av e-tjänstelegitimationer i sektorspecifika federationer**

Internetstiftelsen förstår att det inte har varit utredningens uppdrag att behandla e-tjänstelegitimationer för de så kallade sektorspecifika federationerna. Internetstiftelsen känner dock till att behovet även föreligger av e-tjänstelegitimationer i dessa. För Skolfederation har behovet aktualiserats av Skolverkets krav på skolhuvudmän att använda av DIGG godkända e-legitimationer på tillitsnivå 2 för åtkomst till Skolverkets provplattform för digitala nationella prov. Skolhuvudmän kan vara både offentliga och privata aktörer.

Internetstiftelsen anser att e-tjänstelegitimationer i kombination med en federerad lösning för offentlig förvaltning skulle innebära många fördelar för den offentliga förvaltningens behov av identitets- och behörighetshantering över organisationsgränserna. Användning av e-tjänstelegitimationer i en federerad lösning är värd att fortsatt analysera.

## 7.2 Användning av privata e-legitimationer i tjänsten

### **Tydliggör vad som avses med e-legitimation och användning i tjänsten**

Internetstiftelsen anser att en djupare analys är nödvändig av vad som avses med e-legitimation och användning i tjänsten.

Internetstiftelsen bedömer att e-tjänstelegitimationer varken kommer att bli allenarådande i den offentliga förvaltningen eller i samhället utanför. Det är snarare troligt att medarbetare kommer att inneha och använda flera olika typer av e-legitimationer för olika ändamål; från tech-jättar och andra såväl som av DIGG godkända som icke-godkända e-legitimationer.

Internetstiftelsen önskar att utredningen närmare hade belyst hur användningen och marknaden kommer att utvecklas och hur en samexistens mellan e-tjänstelegitimationer och andra e-legitimationer kan och ska hanteras.

Internetstiftelsen har inte tagit del av utredningens hela analys av behov och användningsfall för e-tjänstelegitimationerna. Vi får dock via våra kontakter, framför allt verksamma inom skolan återkommande bevis för att e-legitimation i tjänsten är en viktig och komplex fråga. Inom skolsektorn behöver specifika frågor utredas om exempelvis hur e-tjänstelegitimationer ska hanteras för tillfällig personal och personal med skyddad identitet. För det fall det inte redan är gjort, anser Internetstiftelsen därför att det kan vara av värde att för det fortsatta arbetet klarlägga kravet på e-tjänstelegitimation för olika grupper och användarfall, däribland för tillfällig personal och personal med skyddad identitet. Även om elever inte är tjänstepersoner kan frågan om e-tjänstelegitimationer för dessa vara intressant att analysera för att se om det kan finnas gråzoner.

### 7.6.3 Osäkerheter avseende behörigheter och attribut

Utredningen gör bedömningen att det som utgångspunkt verkar räcka att veta att det är en viss person som företräder en viss offentlig aktör för att förlitande parter ska acceptera att personen är behörig att företräda myndigheten.

Internetstiftelsen är tveksam till om detta generellt är tillräckligt för merparten av dagens e-tjänster och tror att detta behöver utredas vidare. Internetstiftelsens erfarenhet från Sambi och Skolfederation är att det idag finns en stor variation av hur e-tjänsternas

behörighetsmodeller är utformade och att attributet organisationstillhörighet vanligtvis inte är tillräckligt, utan att även ytterligare attribut krävs för att säkerställa rätt åtkomst.

Internetstiftelsen har inte tagit del av kartläggning av offentlig förvaltnings e-tjänsters behov av behörighetsstyrande attribut som omnämns i utredningen. Det framgår inte heller i utredningen vilka slags tjänster som avses. E-tjänsternas identitets- och behörighetshantering är av fundamental betydelse för utveckling av en gemensam digitala infrastruktur. Det är därför av största vikt att den nuvarande och planerade hanteringen inom offentlig förvaltning kartläggs.

### 9.3 Statliga myndigheter under regeringen ska tillhandahålla e-tjänstelegitimationer till sina anställda

Internetstiftelsen instämmer i utredningens grundläggande förslag om att statliga myndigheter ska erbjuda e-tjänstelegitimationer åt anställda och uppdragstagare. Vi anser dock att utredningen saknar en grundläggande analys om e-tjänstelegitimationernas utformning, hantering och uppgift vid inloggning och därför inte bör ligga till grund för lagstiftning.

Då utredningen inte har varit tydlig med att begränsa e-tjänstelegitimationens roll till att endast hantera identitet finns en risk att e-tjänstelegitimationen även ges begränsade funktioner för behörighetshantering i stället för att en kraftfullare gemensam lösning utvecklas för behörighetshantering i Sverige.

Internetstiftelsen förespråkar, en fortsatt analys av hur e-tjänstelegitimationer ska användas tillsammans med en identitets- och behörighetsfederation för offentlig förvaltning. En federativ lösning erbjuder i sig en möjlighet att dölja personnummer vid organisationsöverskridande kommunikation samt även en arkitektur för behörighetshantering.

#### 9.4.7 Ej godkända e-tjänstelegitimationer

Internetstiftelsen ser betydande risker med förslaget att både låta godkända och icke-godkända medel för elektronisk identifiering ingå i systemet. Vi finner inget underlag i utredningen om hur dessa ska kunna särskiljas av förlitande part och om hur den förlitande parten förväntas fatta beslut om vilka av de ingående e-tjänstelegitimationerna som kan användas för vad.

Internetstiftelsen anser att förslaget kräver en mer djupgående utredning innan det läggs till grund för beslut. En sådan utredning behöver innefatta en säkerhetsgranskning av förslaget. Det behöver också utredas hur förlitande part förväntas hantera godkända och icke-godkända medel för elektronisk identifiering i samma system. Utöver detta behövs det ett klargörande av syfte och nyttan med förslaget.

#### 9.4.10 Hantering av personnummer

Internetstiftelsen ser det som en god intention att inte använda personnummer vid organisationsöverskridande identifiering utan att i stället använda pseudonymiserade tjänsteidentiteter. Utredningen tycks dock inte ha gjort någon analys av förutsättningarna för att anpassa e-tjänsternas behörighetsmodeller till förslaget som omfattar hur snabbt det kan ske och vad kostnaden för detta är.

Internetstiftelsen vill understryka vikten av att behörighetsmodeller för de nu aktuella e-tjänsterna inom offentlig förvaltning kartläggs och att möjligheten att enas om ett begränsat antal framtida behörighetsmodeller undersöks, innan vägledande beslut fattas kring organisationsöverskridande identifiering och attributhantering.

#### 9.5 En samverkande infrastruktur mellan offentlig och privat sektor

Internetstiftelsen instämmer i behovet av att systemet för erkännande av e-tjänstelegitimationer både tillhandahålls för offentlig och privat sektor. Internetstiftelsen vill här framhålla att Internetstiftelsens federationslösningar sedan länge erbjuder en lösning för samverkan mellan offentliga och privata aktörer.

Internetstiftelsen instämmer i behovet av att denna fråga utreds vidare och att man i detta sammanhang även undersöker möjligheten att använda Internetstiftelsens federationstjänster.

#### 9.7 En framtida lösning för attributshantering

##### **E-tjänstelegitimation ska användas för identifiering men inte för behörighet**

Internetstiftelsen anser att identitet och behörighet ska hanteras separat, men likväl behöver de utredas tillsammans. En överordnad arkitektur behöver fastställas innan respektive lösning utarbetas.

I en fortsatt utredning bör utgångspunkten dock vara att en e-tjänstelegitimation endast ska användas för att identifiera användaren och dess organisation. Användaren ska identifieras med en pseudonymiserad tjänsteidentitet och användarens organisation med en organisationsidentitet. Internetstiftelsen anser att en e-tjänstelegitimation därutöver inte bör belastas med attribut för behörighetshantering.

Internetstiftelsen anser att en mer generell arkitektur och lösning för attributhantering behöver utvecklas för Sveriges digitala infrastruktur, där hantering av attribut på e-tjänstelegitimationer inte är ett lämpligt alternativ. I stället bör alternativet med en eller flera identitets- och behörighetsfederationer övervägas.

Internetstiftelsen delar utredningens bedömning att en framtida lösning för attributshantering i huvudsak bör bygga på arbetsgivarens ansvar att hantera behörighetsinformation och att detta ska kunna ske lokalt hos denna. Internetstiftelsen



vill dock påpeka det även finns attribut som till sin natur är lämpliga att fortsatt hanteras centralt, så som Socialstyrelsens register över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal (HOSP).

#### 10.10.2 Förslag om lag om erkännande av medel för elektronisk identifiering

##### **Kostnader för drift och utveckling av federationer ej korrekt uppskattad**

Internetstiftelsens bedömning är att den kostnadsuppskattning som görs för anpassningar och för drift av e-legitimationssystemet är mycket låg och ger en felaktig uppfattning om hur stor omfattningen är på den insats som krävs för att införa och förvalta e-tjänstelegitimationer. Internetstiftelsens erfarenhet efter drygt tio års drift och utveckling av federationstjänsterna Skolfederation och Sambid är att it- och administrationskostnaderna är betydligt högre än de som anges i utredningen.

Stockholm den 24 maj 2022

Carl Piva,

Vd, Internetstiftelsen