



Digital plånbok

2022-01-11

DIGG:s ärendenummer: 2022-33

Sammanfattning

EU-kommissionen publicerade den 3 juni 2021 ett förslag om att ändra EU:s eIDAS-förordning genom att bland annat införa certifierade europeiska e-identitetsplånböcker (European Digital Identity Wallets) och attesterade attributintyg som passar med plånböcker.

Syftet med förslaget är att öka användarens kontroll över, och att skapa tillit till, informationen i attributintygen. Användare av digitala plånböcker ska kunna dela med sig av information om vem de är och vad de får göra, exempelvis ska de kunna visa upp sin ålder, sina utbildningsmeriter eller sitt digitala körkort. Detta ska kunna ske utan att utfärdare av dessa attribut kan få kännedom om informationsdelningen.

DIGG föreslår att svenska plånböcker ska utfärdas dels av en statlig myndighet, dels genom att privata aktörer ska ges möjligheten. Syftet är dels att säkerställa att alla användare inkluderas och att systemet blir robust, dels att tillvarata innovation på området. Införandet av minst ett plånboksalternativ brådskar på grund av snäva tidsramar i kommissionens förslag.

DIGG föreslår att en statlig svensk e-legitimation på den högsta tillitsnivån skyndsamt tas fram för att stärka svenskars möjligheter utomlands, stärka möjligheterna att ha den till grund för så kallad id-växling över till en digital plånbok¹ och för att det inte kan uteslutas att en sådan e-legitimation i praktiken kommer att krävas inom kort tid² efter förslagets ikraftträdande.

DIGG föreslår vidare att svenskarnas möjligheter ska stärkas ytterligare genom att några statliga myndigheter får i uppdrag att utfärda attributintyg som kan hanteras av de digitala plånböckerna, exempelvis från folkbokföringen. DIGG bedömer dessutom att det är av stor betydelse att utvecklingen av bevis enligt SDG-förordningen i möjlig utsträckning tar hänsyn till specifikationer för attesterade attributintyg enligt eIDAS-förordningen för att minimera dubbelarbete.

¹ Och för id-växling över till andra e-legitimationer.

² Eventuellt redan efter tolv månader från det att den nya förordningen träder ikraft.

DIGG drar slutsatsen att det svenska e-legitimationssystemet inte påverkas på kort sikt. Om svenska e-legitimationsutfärdare i enlighet med förslaget framöver väljer att certifieras så kan detta på lång sikt innebära en möjlighet även nationellt. En annan slutsats är att eIDAS-noderna kommer att finnas kvar under överskådlig tid och att det kan finnas möjligheter att, under en övergångsperiod, genom nodfunktionalitet förenkla offentliga aktörers anpassning till identifiering av användare med plånböcker.

Slutligen drar DIGG slutsatsen att lagen (2016:561) med kompletterande bestämmelser till eIDAS-förordningen och eventuellt även regler om offentlighet och auktorisationssystem kan påverkas av den rättsakt som kommissionens förslag förväntas leda till. Därför föreslår DIGG fortsatt utredning på området.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1 Om uppdraget	5
1.1 Uppdraget.....	5
1.2 Metod.....	6
1.3 Avgränsningar.....	6
1.4 Begrepp i denna rapport	7
2 Bakgrund	7
2.1 eIDAS-förordningen	7
2.2 Förslag till ändringar i eIDAS-förordningen.....	8
3 Europeisk digital identitetsplånbok	9
3.1 Vad är en europeisk digital identitetsplånbok?.....	9
3.2 Elektroniska attributintyg	11
3.3 Vad ska användarna kunna göra med sina plånböcker?	13
3.4 Användning ska vara gratis – men det finns ändå kostnader	14
3.5 Kravuppfyllnad ska bedömas eller certifieras.....	14
3.6 Gäller kraven endast vid gränsöverskridande användning?	15
3.7 Förlitande parter måste anmäla sig.....	15
3.8 En verktygslåda kommer att komplettera förordningen	16
4 Bestämmelser avseende e-legitimationer	16
4.1 Medlemsstaterna måste anmälas minst ett system.....	16
4.2 Certifiering som alternativ till peer-review.....	17
5 Krav på medlemsstaterna	17
5.1 Vad krävs av Sverige som medlemsstat?	17
5.2 Vad krävs av svensk offentlig förvaltning?	18
6 Möjligheter och risker för offentlig förvaltning	19
7 Påverkan på det svenska e-legitimationssystemet	21

7.1	<i>Certifiering av e-legitimationer</i>	21
7.2	<i>Affärsmodell för e-legitimering</i>	22
7.3	<i>Anmäld statligt utfärdad e-legitimation</i>	22
8	Betydelse för genomförandeplanen avseende engångsprincipen	23
9	Förslag	24
9.1	<i>Svensk modell för digitala plånböcker</i>	24
9.2	<i>Statligt utfärdad e-legitimation</i>	26
9.3	<i>Förvaltningens utfärdande av attributintyg</i>	27
9.4	<i>Uppdrag till DIGG för att öka nyttan och minska införandekostnader</i>	29
10	Kostnader och nyttor	29
10.1	<i>Nyttor</i>	30
10.2	<i>Kostnader</i>	30
10.3	<i>Finansiering</i>	31

1 Om uppdraget

1.1 Uppdraget

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) fick genom beslut av regeringen den 23 september 2021 om ändring i sitt regleringsbrev för 2021 i uppdrag att analysera förutsättningar och risker inför att den offentliga förvaltningen ska kunna tillhandahålla och nyttja digitala plånböcker i enlighet med Europeiska kommissionens förslag till förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

I uppdraget ingick att också genomföra en analys av kostnader och nyttor för den offentliga förvaltningen med verksamhetsanpassning inför användandet av digitala bevis och plånböcker enligt kommissionens förslag samt vilken påverkan förslaget har på det svenska e-legitimationssystemet. DIGG skulle beakta om förslaget kan ha betydelse för uppdraget att ta fram en genomförandeplan för införandet av bevisutbyte enligt engångsprincipen (I2021/01595).

Uppdraget redovisas genom denna rapport.

En förutsättning för genomförandet av uppdraget har varit att utgå från det förslag kommissionen publicerade den 3 juni 2021. Förslaget förhandlas emellertid i skrivande stund fortfarande vilket kan innebära att den rättsakt som slutligen antas inte i alla avseenden stämmer överens med förslaget. Vissa detaljer i förslaget som vi har utgått från i denna rapport kan alltså ändras eller t.o.m. försvinna. Dessutom kan nya bestämmelser tillkomma under förhandlingarna. Vi kan vidare konstatera att förslaget innehåller ett flertal oklarheter som också kommer att avspeglas i rapporten.

Som framgår av avsnitt 3.8 pågår sedan september 2021 arbetet med att ta fram en verktygslåda (engelska: toolbox). Det arbetet har i vissa avseenden gett oss bättre förståelse för hur till exempel plånböckerna är tänkta att fungera i praktiken men arbetet pågår alltså fortfarande och förändringar kan ske även där. Dessutom är arbetet med verktygslådan avhängigt förhandlingarna av förordningstexten. Arbetet med denna rapport har således varit förenat med osäkerheter.

1.2 Metod

Utöver att analysera kommissionens förslag samt låta oss ta visst intryck av arbetet med verktygslådan har vi genomfört samtal med vissa aktörer inom den offentliga förvaltningen. Vi har även genomfört samtal med svenska utfärdare av e-legitimationer.

Kommissionen har publicerat sitt förslag på olika språk, däribland engelska och svenska. Vi har valt att utgå från den engelska språkversionen eftersom den svenska översättningen enligt vår uppfattning har brister som påverkar innebörden av vissa bestämmelser. Terminologin i den svenska översättningen stämmer dessutom i vissa avseenden inte överens med terminologin i den svenska språkversionen av nu gällande eIDAS-förordning. I de fall termer saknas i nuvarande eIDAS-förordning har vi själva fått översätta den engelska versionen av kommissionens förslag. Det kan därför vara så att vissa av de svenska termer vi använder i denna rapport inte återfinns i den rättsakt som slutligen antas.

1.3 Avgränsningar

Denna rapport fokuserar på vissa delar av kommissionens förslag:

- den europeiska identitetsplån boken
- skapande och validering av attesterade attributintyg och
- bestämmelser om e-legitimationer.

Vidare ligger fokus, i enlighet med uppdraget, på hur förslaget påverkar den offentliga förvaltningen i Sverige.

Mot bakgrund av detta har vi i rapporten gjort vissa avgränsningar. Rapporten berör inte de nya förslagna betrodda tjänsterna för elektronisk arkivering, anordningar för att skapa elektroniska stämplatser och underskrifter på distans, och att registrera data i elektroniska liggare. Kommissionens förslag ställer dessutom krav på att privata aktörer inom vissa sektorer under vissa förutsättningar måste acceptera plånböckerna. Detta berörs endast i mycket begränsad omfattning i rapporten. Detsamma gäller hur privata aktörer i övrigt kan komma att påverkas av förslaget.

1.4 Begrepp i denna rapport

Denna rapport	I förslagets svenska översättning
digital plånbok, plånbok	européisk e-identitetsplånbok, European Digital Identity Wallet
förslaget, kommissionens förslag	Förslaget 3 juni 2021 om reviderad eIDAS-förordning ³
attributintyg, intyg	(elektroniska) intyg på attribut
e-legitimation	en typ av medel för elektronisk identifiering
e-legitimering	elektronisk identifiering

2 Bakgrund

2.1 eIDAS-förordningen

EU:s förordning (EU) nr 910/2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG (härefter kallad eIDAS-förordningen) syftar till att säkerställa en väl fungerande inre marknad och uppnå en lämplig säkerhetsnivå för medel för elektronisk identifiering och betrodda tjänster⁴.

Förordningen innehåller bestämmelser om elektronisk identifiering i gränsöverskridande situationer. Medel för elektronisk identifiering, såsom e-legitimationer som används i medlemsstaterna ska kunna användas i andra medlemsstater, om vissa förutsättningar är uppfyllda. Medlemsstaterna har

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0281&from=EN>

⁴ Läs mer om befintliga betrodda tjänster enligt eIDAS-förordningen på Post- och telestyrelsens webbplats: <https://pts.se/eidas> (hämtad 2022-01-04).

möjlighet att anmäla (notifiera) sina nationella e-legitimationssystem. Notifierade medel för elektronisk identifiering ska enligt förordningen erkännas av andra medlemsstater för autentisering till e-tjänster som tillhandahålls av offentliga organ.

Betrodda tjänster är enkelt uttryckt elektroniska tjänster som erbjuder vissa utpekade funktioner kopplade till elektroniska underskrifter, elektroniska stämplor, elektroniska tidsstämplingar eller certifikat för autentisering av webbplatser.⁵ Dessutom är elektroniska tjänster för rekommenderade leveranser betrodda tjänster i sig.

Betrodda tjänster delas i förordningen in i något som kan kallas nivåer. Tjänsterna kan vara kvalificerade eller icke-kvalificerade. För kvalificerade betrodda tjänster innehåller förordningen betydligt fler och mer detaljerade bestämmelser än icke kvalificerade.

2.2 Förslag till ändringar i eIDAS-förordningen

I kommissionens meddelande "Att forma Europas digitala framtid" som offentliggjordes den 19 februari 2020 framgick att kommissionen skulle genomföra en översyn av eIDAS-förordningen.⁶ I meddelandet framförde kommissionen vidare att en allmänt accepterad elektronisk identitet (eID) är nödvändig för att konsumenterna ska ha tillgång till sin data och för att de på ett säkert sätt ska kunna använda de produkter och tjänster de vill, utan att behöva använda främmande (engelska: unrelated) plattformar för att göra det och utan att i onödan dela med sig av personuppgifter till dem.⁷ Under perioden juli till oktober genomförde kommissionen ett samråd avseende översynen av förordningen.⁸ Översynen av förordningen visade bland annat att endast ett begränsat antal e-legitimationer har anmälts av medlemsstaterna, att anmälda e-legitimationer accepteras i begränsad omfattning och att de största behoven av elektronisk identifiering finns inom privat sektor.⁹

⁵ SOU 2021:9 s. 43.

⁶ Europeiska kommissionen, Att forma Europas digitala framtid, s. 6.

⁷ Europeiska kommissionen, Att forma Europas digitala framtid, s. 6.

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12528-European-Digital-Identity-EU-id-public-consultation_sv (hämtad 2021-12-29).

⁹ COM(2021) 281 final s. 5.

Kommissionen presenterade den 3 juni 2021 sitt förslag till en EU-förordning som ändrar nuvarande eIDAS-förordning. Genom förslaget ändras delar av eIDAS-förordningens nuvarande bestämmelser och nya tillkommer. Antalet betrodda tjänster utökas och europeiska identitetsplånböcker införs, inklusive att medlemsstaternas utfärdande av identitetsplånböcker regleras. Vidare föreslås ändringar av bestämmelserna om anmälan (notifiering) av medel för elektronisk identifiering. Syftet med det rättsliga instrumentet är att, för gränsöverskridande användning, säkerställa

- tillgången till mycket säkra och tillförlitliga elektroniska id-lösningar,
- att offentliga och privata tjänster kan förlita sig på tillförlitliga och säkra digitala id-lösningar,
- att fysiska och juridiska personers möjligheter att använda digitala id-lösningar stärks,
- att dessa id-lösningar kopplas till olika attribut och möjliggör ett målinriktat utbyte av identitetsuppgifter som är begränsat till behoven för den specifika tjänst som efterfrågas,
- att kvalificerade betrodda tjänster godkänns inom EU och att lika villkor säkerställs för deras tillhandahållande.¹⁰

3 Europeisk digital identitetsplånbok

3.1 Vad är en europeisk digital identitetsplånbok?

Genom kommissionens förslag införs europeiska identitetsplånböcker (eng. European Digital Identity Wallets) inom EU. Den europeiska e-identitetsplånboken definieras i förslaget som en produkt och tjänst som gör det möjligt för användaren att lagra identitetsuppgifter (engelska: identity data), behörighetsuppgifter (engelska: credentials) och andra attribut som är kopplade till användarens identitet, så att dessa kan tillhandahållas åt förlitande parter på begäran och användas för autentisering, samt för att skapa kvalificerade elektroniska underskrifter och stämplor (artikel 3.42 i förslaget). Begreppet

¹⁰ COM(2021) 281 final s. 2.

européisk digital identitetsplånbok omfattar även samtliga delar som är nödvändiga för att uppfylla funktionskraven i artikel 6a i förslaget.

Plånboken kan antingen bestå av mjukvara eller av en kombination av hård- och mjukvara (artikel 3.21 i förslaget). Vi har i arbetet med detta uppdrag fått uppfattningen att många förutsätter att plånboken kommer att vara en app i en smartphone. Vi delar synen att det troligen kommer att vara en variant av plånboken men definitionen utesluter inte andra varianter. Definitionen utesluter till exempel inte att användare kan installera plånböcker i datorer eller som ett tillägg i webbläsare.

Enligt definitionen av plånboken ska plånboken också vara en tjänst, vilket bör innebära att det ska uppstå ett avtalsförhållande mellan den aktör som tillhandahåller plånboken (tjänsteleverantören) och användaren. När detta skrivs är det oklart exakt vilken tjänst det faktiskt rör sig om. Det skulle kunna röra sig om tjänsten "tillhandahålla plånbok", i vilken olika delmoment är en del av tjänsten, till exempel elektronisk identifiering, hantering av attribut samt skapande av kvalificerade elektroniska underskrifter.

Det framgår av förslaget att plånböckerna och nationella identitetskort som försetts med funktion för e-legitimering¹¹, i likhet med de e-legitimationer som används idag, är medel för elektronisk identifiering, eftersom de föreslås ingå i definitionen av sådana medel (artikel 3.2 i förslaget).

Identitetsuppgifter (engelska: identity data) definieras inte i förordningsförslaget men som framgår av definitionen av plånboken ska dessa uppgifter bland annat kunna sparas med hjälp av plånboken. Identifieringsuppgifter används endast i definitionen av plånboken. I övrigt används i förslaget termen personidentifieringsuppgifter. Dessa definieras i artikel 3.3 i den nu gällande eIDAS-förordningen som en uppsättning uppgifter som gör det möjligt att fastställa identiteten på en fysisk eller juridisk person eller en fysisk person som företräder en juridisk person. Kommissionen föreslår inga ändringar av definitionen. Det är därför för tillfället oklart om identitetsuppgifter är något annat än personidentifieringsuppgifter.

¹¹ Det vill säga id-kort som bär en e-legitimation och följer EU-förordningen (EU) 2019/1157 om säkrare identitetskort etc: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1157&from=SV>

Utöver definitionen av europeiska identitetsplånböcker innehåller kommissionens förslag ett flertal bestämmelser om plånböckerna och villkoren för tillhandahållandet av dem. Tillitsnivåer för medel för elektronisk identifiering är sedan tidigare fastställda genom artikel 8 i eIDAS-förordningen och kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1502. Nivå hög är den högsta tillitsnivån. Plånböckerna ska bland annat uppfylla de krav som fastställs vad gäller tillitsnivån hög, i synnerhet vid styrkande och kontroll av identitet och på plånböcker i dessas egenskap av medel för elektronisk identifiering. Av förslaget framgår också att de europeiska e-identitetsplånböckerna ska utfärdas inom (engelska: under) ett anmält system för elektronisk identifiering med tillitsnivån hög. Det är i skrivande stund inte fullt klarlagt vad detta egentligen innebär. Som framgår ovan ska plånböckerna leva upp till kraven som ställs för tillitsnivå hög. Vad det innebär att utfärdas inom ett anmält system är oklart eftersom förordningsbestämmelserna i övrigt tyder på att plånböckerna inte behöver anmälas. Däremot ska de certifieras eller överensstämelsebedömas med godkänt resultat (se avsnitt 3.5) varpå medlemsstaterna ska meddela kommissionen om detta.

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 (se avsnitt 3.2). 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 internettillgång för plånboken.

3.2 Elektroniska attributintyg

I kommissionens förslag introduceras fler tjänster som betrodna tjänster, jämfört med nuvarande eIDAS-förordning. Kommissionen konstaterar att det nuvarande eIDAS-regelverket inte omfattar ”tillhandahållandet av elektroniska attribut, till exempel läkarintyg eller yrkeskvalifikationer, vilket gör det svårt att säkerställa ett

EU-täckande rättsligt erkännande av sådana uppgifter i elektronisk form.”¹² En av de kategorier tjänster som introduceras är därför skapande av elektroniska attesterade intyg som innehåller attribut (attributintyg), samt kontroll och validering av dessa intyg. Attribut definieras i förslaget som ett kännetecken, en egenskap eller en kvalitet hos en fysisk eller juridisk person eller en enhet, i elektronisk form.

Några exempel på fler tillänkta användningsfall är:

- att kunna visa upp sitt giltiga körkort digitalt i annat land
- gymnasiebetyg och andra meriter för ansökan till högskoleutbildning utomlands
- underlätta uthämtning av e-recept över landsgränsen.

Dessa tjänster kan som övriga betrodda tjänster vara kvalificerade eller icke-kvalificerade. För de kvalificerade tjänsterna finns ett flertal bestämmelser i förslaget. Kvalificerade attributintyg ska leva upp till ett antal detaljkrav som fastställs i förslagets bilaga V och sådana intyg ska ha samma rättsliga verkan som lagligt utfärdade intyg i pappersformat.

Enligt förslaget ska äktheten av attribut som baseras på autentiska källor kunna kontrolleras mot källan och i bilaga VI nämns följande minimiuppsättning av attribut vars äkthet ska kunna kontrolleras:

1. adress
2. ålder
3. kön
4. civilstånd
5. familjesituation
6. nationalitet
7. utbildning, titlar och licenser
8. yrkeskvalifikationer, titlar och licenser
9. offentliga tillstånd och licenser
10. finansiella uppgifter och företagsuppgifter.

¹² COM(2021) 281 final s. 2.

Det finns emellertid ingen yttre gräns för vilka attribut som kan bli aktuella att använda. Den digitala plånboken med sina intyg kan därmed bli aktuell att använda i avsevärt bredare sammanhang än de som räknas upp här. Tanken är att aktörer inom såväl offentlig som privat sektor kan vara utfärdare av intyg och förekomma som parter som förlitar sig på intyg.

3.3 Vad ska användarna kunna göra med sina plånböcker?

Syftet med plånböckerna är bland annat att ge användare ökade möjligheter till insyn och kontroll över vilken information om dem som de delar med sig av, och med vilken part. Användare ska på bred front kunna ta del av attributintyg om sig själva och visa upp attribut för förlitande parter.

Syftet med de digitala plånböckerna är således att underlätta för privatpersoner och företag att på ett integritetsstärkande sätt utföra ärenden för att få sina behov tillgodosedda, även över landsgränsen. Visserligen är det vanligen aktören med den digitala tjänsten (den förlitande parten) som avgör vilka intyg som krävs i ett visst ärende, men användaren kan med hjälp av plånbokens funktioner på ett selektivt sätt överföra det minimum av uppgifter som krävs jämfört med att informationsutbytet skulle ske direkt mellan källan och den förlitande parten. Vid överföring med stöd av plånboken ska utfärdaren av ett intyg inte få ta del av information om att användaren önskar dela, eller delat, med sig av intyg, eller till vilken part.

Användaren ska enligt förslaget ha full kontroll över sin europeiska e-identitetsplånbok. Utöver möjligheten att själv välja vilken information som ska delas fastställs i förordningsförslaget att utfärdare av den europeiska e-identitetsplånboken inte ska samla in information om plånbokens användning som inte är nödvändig för tillhandahållandet av plånbokstjänster. Utfärdare ska inte heller kombinera personidentifieringsuppgifter och andra personuppgifter som lagras eller som rör användningen av den europeiska e-identitetsplånboken med personuppgifter från andra tjänster som erbjuds av utfärdaren eller av tredjepartstjänster, om det inte krävs för tillhandahållandet av plånbokstjänsterna eller om inte användaren uttryckligen har begärt det. Ytterligare ett krav som har bäring på användarkontroll är kravet att plånböckerna ska säkerställa att tillhandahållare av betrodda tjänster för kvalificerade attributintyg (se avsnitt 3.2) inte kan få någon information om användningen av dessa attribut (6a.4.d i förslaget).

3.4 Användning ska vara gratis – men det finns ändå kostnader

Användning av plånböckerna ska enligt förslaget vara avgiftsfri för fysiska personer. Det går emellertid inte att komma från att tillhandahållandet av plånböcker och användningen av dem är förenat med kostnader. Dessa kostnader måste betalas av någon. Texten kan dock tolkas som att fysiska personers anskaffning av plånböcker får vara förenad med en kostnad. Detsamma bör gälla för tillgången till plånboken. Utifrån förslaget skulle det till exempel kunna vara möjligt för en tillhandahållare av en plånbok att ta ut en engångskostnad eller en periodisk återkommande kostnad för själva tillgången till plånboken. Användningen är därefter gratis. Vilken modell varje medlemsstat eller tillhandahållare väljer bör dock vara förenat med noga överväganden, bland annat eftersom det är rimligt att anta att alla kostnader som drabbar fysiska personer kan komma att påverka efterfrågan på plånböcker negativt. I Sverige är fysiska personer vana vid att e-legitimation inte kostar något extra, varken att skaffa eller att använda. Detta eftersom kostnaden vid användning betalas av förlitande part. Dock kostar det i dag flera hundra kronor att till exempel få ett nationellt id-kort eller ett pass.¹³ Det är således inte helt främmande för fysiska personer att behöva betala för sina identitetshandlingar. Juridiska personers användning behöver enligt förslaget inte vara avgiftsfri.

Möjligheten att kunna skapa kvalificerade elektroniska underskrifter är en funktion som är förenad med kostnader och som måste betalas av någon. Endast kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster får tillhandahålla kvalificerade tjänster och att vara kvalificerad tillhandahållare kan öka kostnaderna jämfört med att inte vara kvalificerad.

När detta skrivs är det svårt att bedöma hur framtida affärsmodeller för tillhandahållandet av plånböckerna kan komma att se ut. Det framgår av skäl 36 i kommissionens förslag att medlemsstaterna bör komma överens om gemensamma element i en affärsmodell och avgiftsstruktur för plånböckerna.

3.5 Kravuppfyllnad ska bedömas eller certifieras

Att plånböckerna överensstämmer med kraven i förordningen ska bedömas alternativt certifieras av ett ackrediterat offentligt eller privat organ. Detta synes

¹³ <https://polisen.se/sv-ll/lattlast/pass-och-nationell-id-kort/sok-pass-och-nationellt-id-kort/> (hämtad 2021-12-29).

enligt förslaget kunna gå till på flera olika sätt och de exakta detaljerna är i skrivande stund oklara.

De organ som får behörighet att bedöma plånböcker ackrediteras först av medlemsstater och meddelas till kommissionen. Det finns enligt vår tolkning av förslaget inget krav på att varje medlemsstat måste utse ackrediterade organ och mot bakgrund av att plånböckerna är harmoniserade borde det inte finnas hinder mot att låta ett ackrediterat organ i en annan medlemsstat certifiera plånboken.

Enligt förslaget ska kommissionen i genomförandeakter fastställa en lista över standarder för certifiering av plånböckerna.

3.6 Gäller kraven endast vid gränsöverskridande användning?

Det framgår tydligt av förslaget att varje medlemsstat ska tillhandahålla digitala plånböcker till fysiska personer och juridiska personer. I förslagets ingress nämns medborgare och invånare. Alla som vill ska alltså kunna skaffa en digital plånbok i det land där man är bosatt.

Plånböckerna ska enligt förslaget kunna användas i gränsöverskridande situationer. Det finns emellertid enligt vår uppfattning inga uttryckliga krav på att plånböckerna ska kunna användas i rent interna situationer inom en och samma medlemsstat. Förslagstexten kan tolkas som att det finns ett utrymme för medlemsstaterna att själva bestämma vad som ska gälla i rent nationella situationer.

3.7 Förlitande parter måste anmäla sig

Enligt förslaget ska förlitande parter som vill förlita sig på en digital plånbok kommunicera det till den medlemsstat där parten är etablerad. Detta för att säkerställa efterlevnad av krav som finns i unionsrättslig lagstiftning och nationell lagstiftning om tillhandahållande av specifika tjänster. Förlitande parter ska också kommunicera hur den avser att använda den digitala plånboken. Enligt skäl 8 i förslaget kommer detta bland annat att låta medlemsstaterna skydda användare från bedrägerier och hindra olaglig användning av identitetsdata och attributsintyg.

Förfarandet kan liknas vid ett registreringsförfarande. Det framgår emellertid inte av förslagstexten exakt vad som förväntas av medlemsstaten när en förlitande part vill registrera sig. Det framgår till exempel inte om medlemsstaten ska pröva avsikten och ge sitt uttryckliga godkännande eller om medlemsstaten snarare

enbart ska upprätta en förteckning över registrerade förlitande parter utan någon egentlig prövning. Förslagstexten kan tolkas som att det är det förra som avses men det är enligt vår uppfattning inte en självklar tolkning.

3.8 En verktyglåda kommer att komplettera förordningen

I samband med att kommissionen presenterade förordningsförslaget presenterades också en rekommendation om en unionsgemensam verktyglåda (engelska: toolbox) för en samordnad strategi för en europeisk ram för digital identitet¹⁴.” Enligt förordningsförslaget krävs ett nära och strukturerat samarbete mellan kommissionen, medlemsstaterna och den privata sektorn. Detta bland annat för att undvika fragmentering och hinder på grund av varierande standarder och tekniska begränsningar. Verktyglådan bör enligt förslaget bland annat omfatta ett heltäckande regelverk för tekniska strukturer och referenser samt en uppsättning gemensamma standarder och tekniska referenser (skäl 36). Kommissionens rekommendation innehåller, utöver vad verktyglådan bör innehålla, också tidsangivelser för när olika steg i processen av framtagandet av den ska vara klara. Verktyglådan ska enligt rekommendationen offentliggöras av kommissionen senast i oktober 2022.

4 Bestämmelser avseende e-legitimationer

Utöver bestämmelser om digitala plånböcker och betrodda tjänster innehåller kommissionens förslag även nya samt ändrade bestämmelser om medel för elektronisk identifiering som inte är plånböcker. Eftersom e-legitimationer är det begrepp som vanligtvis används för elektroniska identitetshandlingar använder vi oss av begreppet här.

4.1 Medlemsstaterna måste anmälas minst ett system

I förslaget införs ett krav på att varje medlemsstat ska anmäla minst ett system för elektronisk identifiering senast 12 månader efter det att förordningen har trätt ikraft. Systemet ska inkludera minst ett medel för elektronisk identifiering. System definieras sedan tidigare i eIDAS-förordningen som ett system för elektronisk

¹⁴ Kommissionens rekommendation (EU) 2021/946.

identifiering genom vilket medel för elektronisk identifiering utfärdas till en fysisk eller juridisk person eller en fysisk person som företräder en juridisk person (artikel 3.4).

Det framgår inte uttryckligen av den aktuella föreslagna bestämmelsen om en viss tillitsnivå avses. Som framgår av avsnitt 3.1 ska emellertid plånböckerna utfärdas inom (engelska. under) ett anmält system på tillitsnivå hög. Det kan därför inte uteslutas att det svenska systemet måste anmälas tillsammans med ett medel på nivå hög för att systemet ska anses leva upp till nivå hög.

4.2 Certifiering som alternativ till peer-review

Enligt artikel 12 i nuvarande eIDAS-förordning ska medlemsstaterna samarbeta i frågor som rör säkerhet och interoperabilitet mellan nationella system för elektronisk identifiering. Enligt artikel 12.6 punkt c i nuvarande eIDAS-förordning ska samarbetet bland annat bestå av sakkunnigbedömning av system för elektronisk identifiering som omfattas av denna förordningen. Innan dess att system för elektronisk identifiering formellt anmäls inom ramen för eIDAS genomgår systemet en process baserat på denna bestämmelse. Processen kallas peer-review och innebär att andra medlemsstater får insyn i och möjlighet att ställa frågor om systemet samt lämna synpunkter innan sakkunnigbedömningen görs av medlemsstaterna. Processen mynnar ut i ett uttalande som ska antas av samarbetsorganet.

I kommissionens förslag införs certifiering av system för elektronisk identifiering som ett alternativ till att genomgå peer-review-processen. Certifiering ska enligt förslaget kunna göras av ackrediterade offentliga eller privata organ som har utsetts av respektive medlemsstat. Som ett alternativ anges i förslaget att en självbedömning av överensstämmelse enligt EU:s cybersäkerhetsakt (EU) 2019/881 ska erkännas som ett sätt att påvisa efterlevnad av de krav som gäller för respektive tillitsnivå.

5 Krav på medlemsstaterna

Förslaget innehåller ett antal krav som ställs på medlemsstaterna, krav som svensk offentlig förvaltning måste leva upp till och förhålla sig till.

5.1 Vad krävs av Sverige som medlemsstat?

Sverige som medlemsstat ska enligt förslaget:

- Senast tolv månader efter ikraftträdandet tillhandahålla godkända digitala plånböcker till medborgare och invånare. Användare av digitala plånböcker ska kunna skriva under med kvalificerade e-underskrifter. Plånboken kan utfärdas av Sverige (genom en svensk myndighet), på uppdrag av Sverige eller fristående men erkänd av Sverige.
- Senast tolv månader efter ikraftträdandet ha anmält minst ett system för elektronisk identifiering. Det är i dagsläget osäkert om det innebär att Sverige också måste ha anmält en e-legitimation på tillitsnivå hög inom ramen för systemet, som utfärdas till svenska medborgare och invånare. Sverige har redan anmält ett system för elektronisk identifiering (se avsnitt 7), däremot har Sverige ännu inte anmält en e-legitimation på tillitsnivå hög.
- Enligt artikel 6a tillhandahålla valideringsmekanismer för de digitala plånböckerna.
- Verka för att attesterade attributintyg utfärdas och kan äkthetskontrolleras mot nationella källor.
- Implementera en gemensam mekanism för autentisering av förlitande parter som avser att förlita sig på plånböcker.
- Leva upp till de stärkta kraven på att personidentifieringsuppgifter unikt och beständigt ska representera användaren.
- Ta fram process och mottagare av anmälningar från förlitande parter om att förlita sig på plånböcker.

5.2 Vad krävs av svensk offentlig förvaltning?

Aktörer inom den offentliga förvaltningen i Sverige kommer att påverkas av förslaget. Till att börja med måste aktörer inom förvaltningen acceptera digitala plånböcker från andra länder inom EU/EES. Motsvarande bestämmelse avseende anmälda medel för elektronisk identifiering finns redan i eIDAS-förordningen. Aktörer inom förvaltningen måste dessutom, enligt förslaget, meddela till medlemsstaten att de vill förlita sig på plånböckerna. Det är i skrivande stund oklart hur kravet på erkännande av plånböcker förhåller sig till kravet på att meddela sin intention att förlita sig på plånböcker. Kravet på att erkänna plånböcker är enligt förslaget inte beroende av registreringen men det är tveksamt om det praktiskt kommer att gå att erkänna plånböcker utan registreringen.

Enligt förslaget ska attesterade attribut kunna äkthetskontrolleras mot nationella källor. Ett exempel på det är möjlighet att äkthetskontrollera attribut som

återfinns i den svenska folkbokföringen. Offentliga myndigheter kan därmed behöva vidta åtgärder som medger äkthetskontroller mot källor som de tillhandahåller.

Regeringen kan välja att ge i uppdrag åt en eller flera svenska statliga myndigheter att tillhandahålla digitala plånböcker, utfärda e-legitimationer eller attributintyg, validera plånböcker och attesterade attributintyg etc.

6 Möjligheter och risker för offentlig förvaltning

Kommissionens förslag innebär möjligheter inte bara för användare utan även för offentlig förvaltning. En befintlig utmaning som förväntas kunna lösas på bättre sätt framöver är där det idag finns kvar oönskade pappersflöden. Dessa kanske hittills inte har kunnat undvikas till exempel till följd av sekretessregler mellan länder eller inom Sverige, eller på grund av behov av en notarius publicus underskrift för att bevisa äkthet.

Med förslaget blir användaren själv den som begär ut attributintyg och överför dem med stöd av den digitala plånboken i efterfrågad och lämplig utsträckning till den förlitande parten. Ambitionen är dessutom att strukturera attributintygens information så att informationen kan hanteras korrekt och effektivt, till skillnad från vad som kan vara fallet vid mottagarens tolkning av papper eller PDF-dokument. Dessutom är attributintygen attesterade och kan maskinellt kontrolleras mot nationella källor, vilket kan öka intygens trovärdighet. Sammantaget bedömer vi att detta innebär möjligheter för svensk offentlig förvaltning, eftersom förvaltningen är relativt effektiv beträffande automatiserad hantering av strukturerade informationsflöden.

Vi har även identifierat ett antal risker för det svenska införandet kopplat till plånböcker och attributintyg i förslaget. I avsnitt 9 lämnar vi förslag som vi bedömer bland annat kan bidra till att hantera dessa risker.

- Att Sverige inte hinner tillhandahålla minst ett plånboksalternativ inom tidsramen.
- Att svenska offentliga myndigheter inte hinner med sin verksamhetsanpassning i tid för att erkänna plånböckerna.

- Att Sverige inte hinner tillhandahålla minst en e-legitimation anmäld på nivå hög till privatpersoner inom tidsramen, för det fall förslaget innebär detta (se mer i avsnitt 3.1).
- Att det i vissa fall saknas möjlighet för användaren att kunna hämta attributintyg från nationella källor i Sverige, när källan endast finns på papper (gäller exempelvis betyg från en mindre andel gymnasieskolor) eller när attributen endast finns i ostrukturerad elektronisk form (exempelvis i PDF-filer).
- Att det eventuellt kan finnas rättsliga eller andra hinder mot utlämnande av information (attribut) till användaren av en digital plånbok vilket kan försena införandet eller hindra realisering av nyttor.
- Om det svenska införandet av plånböcker och attributintyg endast är fokuserat på offentlig förvaltning riskerar Sverige att förlora innovationskraft och produktivitet, eftersom eIDAS-förordningen även inkluderar möjligheter och krav (även via andra via andra EU-regleringar) för privat sektor.
- Affärsmodellen för plånböcker är inte löst på EU-nivå och fysiska personer ska inte betala för användningen. Därför är det troligt att staten behöver stå för vissa kostnader, men samtidigt ska kostnader som förslaget kan leda till för den nationella budgeten finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om. Detta riskerar sammantaget att kunna innebära trögheter för införandet.
- Förslaget innehåller fortfarande många oklarheter och de angivna tidsramarna i förslaget är snäva. Förhandlingen sker parallellt med när beslut kan behöva fattas avseende svenska åtgärder kopplade till förslaget, för att Sverige ska hinna leva upp till de kommande kraven. Sverige kan riskera att göra antaganden som visar sig vara felaktiga, exempelvis baserat på begreppsförvirring.
- Det finns även risker kopplade till införandet i stort. En sådan risk är att genomförandeakter, val av standarder och specifikationer inte blir klara i tid. En annan införanderisk är om säkerheten äventyras genom att exempelvis bedragare lyckas få ett plånboksalternativ godkänt.
- Slutligen finns en risk att medlemsstaterna inte lyckas inkludera alla användare om det blir för svårt att använda plånböckerna.

7 Påverkan på det svenska e-legitimationssystemet

Sverige, genom DIGG, har under våren 2021 med positivt resultat, genomgått andra medlemsstaters granskning av det svenska e-legitimationssystemet (Svensk e-legitimation). Detta skedde i samband med Sveriges föransökan av BankID, Freja eID Plus och EFOS på kort från Försäkringskassan i enlighet med gällande eIDAS-förordning. EFOS på kort föransöknades på nivå hög och de andra på nivå väsentlig. Sedan dess har DIGG efter avtalstecknande anmält (notifierat) Freja eID Plus.

Svenska e-legitimationsutfärdare, som vill att deras e-legitimationer ska bli anmälda för användning utomlands i enlighet med eIDAS-förordningen, har möjlighet att höra av sig till DIGG med sitt intresse om att bli anmälda. Idag ställer DIGG som krav att e-legitimationerna är godkända enligt Tillitsramverket för Svensk e-legitimation vilket gott och väl räcker till för att nå motsvarande tillitsnivå enligt eIDAS-förordningen.

7.1 Certifiering av e-legitimationer

Förslaget innehåller en möjlighet för svenska e-legitimationsutfärdare att genomgå certifiering eller bedömning av överensstämmelse (se avsnitt 4.2). Därefter återstår endast ett avtalstecknande med DIGG för att dessa e-legitimationer ska kunna anmälas av Sverige (DIGG).

De föreslagna alternativen innebär att en e-legitimationsutfärdare först skulle kunna bli godkänd för användning utomlands och först därefter eventuellt bli godkänd i förhållande till Tillitsramverket för Svensk e-legitimation. En genomgången certifiering eller motsvarande kan komma att underlätta e-legitimationsutfärdaren i DIGG:s granskning för nationell användning. Detta är att betrakta som en nyordning, men det innebär inga negativa konsekvenser enligt DIGG:s bedömning.

På lång sikt kan det nationella regelverket behöva ses över i ljuset av ett eventuellt lyckosamt EU-införande av certifiering av e-legitimationer och det kan då övervägas om certifiering av e-legitimationer ska ersätta DIGG:s granskning av e-legitimationer även nationellt.

7.2 Affärsmodell för e-legitimering

Med stöd av plånboken ska användaren kunna identifiera sig elektroniskt. Den rådande affärsmodellen i Sverige är att den förlitande parten betalar en transaktionsavgift för identifiering av privatpersoner. Användaren betalar inte för användning av sin e-legitimation, vilket stämmer bra med förslagets regel om att användningen av plånböcker ska vara kostnadsfri för fysiska personer.

Det finns frågetecken kring om tillräcklig information för en transaktionsbaserad modell där förlitande parter betalar avgift för e-legitimering med plånböcker bör eller får införas. Kanske kan som tidigare nämnts ett alternativ där användaren, och i förekommande fall användarens arbetsgivare, betalar för utfärdande eller årlig avgift införas på motsvarande sätt som är fallet med e-tjänstelegitimationer i Sverige. Alternativt får plånboksutfärdaren stå för hela kostnaden, eventuellt finansierat av staten. Om affärsmodellen på EU-nivå dröjer kan Sverige behöva gå vidare med en ny modell som gäller inom landet, som ett första steg.

7.3 Anmäl statligt utfärdad e-legitimation

En möjlig tolkning av förslaget är att Sverige ska anmäla minst en e-legitimation på tillitsnivå hög till medborgare och folkbokförda. Ytterligare en slutsats är att det kan komma att krävas en e-legitimation på den högsta tillitsnivån som kan användas för id-växling bland annat i samband med att användaren ansöker om att få en digital plånbok utfärdad.

Id-kortsutredningen (SOU 2019:14) föreslog att en sådan e-legitimation ska utfärdas av Polismyndigheten och inkluderas på nationella id-kort till medborgare och på id-kort till folkbokförda, tillsammans med en möjlighet för användaren att skriva under med kvalificerade e-underskrifter. Id-kortsutredningens förslag har enligt remissvaren god förankring hos marknadens aktörer, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och ett antal statliga myndigheter, däribland DIGG. Det är av stor vikt att förslaget realiserar och det är en intressant möjlighet att nationella id-kort i förslaget under vissa förutsättningar ses som ett möjligt medel även för elektronisk identifiering.

Som nämns ovan inkluderade Sverige, genom DIGG, i den första föransökan av svenska e-legitimationer en statligt utfärdad e-legitimation på den högsta tillitsnivån. E-legitimationen heter EFOS (E-identitet för offentlig sektor) och utfärdas av Försäkringskassan. Målgruppen för e-legitimationen är för närvarande medarbetare vid svenska statliga myndigheter.

8 Betydelse för genomförandeplanen avseende engångsprincipen

Förordningen om en gemensam digital ingång (SDG-förordningen)¹⁵ innehåller obligatoriska delar för vissa offentliga myndigheter som ska utfärda eller förlita sig på digitala bevis. Förordningens bestämmelser bygger bland annat på principen om att en uppgift endast ska behövas lämnas en gång. DIGG har redovisat en genomförandeplan för införandet av bevisutbyte enligt engångsprincipen¹⁶. Genomförandeplanen avser SDG-förordningen och kommissionens förslag om ändringar i eIDAS-förordningen innehåller inga ändringar av SDG-förordningen. Kraven på Sverige enligt SDG-förordningen gäller därför alltså och den av DIGG redovisade genomförandeplanen är därför fortfarande aktuell. Det är delvis samma myndigheter som träffas av eIDAS-förslagetets krav eller förväntningar på att utfärda intyg eller förlita sig på intyg från användares digitala plånböcker, som träffas av SDG-förordningens krav och båda löser i grunden samma behov.

Därför är det angeläget att svenska offentliga myndigheter i samband med att de genomför sina anpassningar till engångsprincipen i möjligaste mån även anpassar sitt utvecklingsarbete så att även eIDAS-förslagetets intygshantering via digitala plånböcker stöds. Det finns dock ett hinder i sammanhanget: eIDAS-förslagetets verktygslåda, som bland annat innehåller val av standarder och beslut om specifikationer för digitala plånböcker och attesterade attributintyg, ska beslutas först i slutet av 2022 vilket sammanfaller med när vissa delar av bevisutbytet enligt SDG-förordningen ska fungera.

Av den anledningen bör offentliga myndigheter i möjligaste mån ta hänsyn till det som hittills framkommit i arbetet med eIDAS verktygslåda i samband med sitt genomförande av anpassningar med anledning av engångsprincipen.

¹⁵ Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

¹⁶ Genomförandeplan för införandet av bevisutbyte enligt engångsprincipen I2021/01595, DIGG 2021-1342.

Diskussioner på EU-nivå pågår i skrivande stund om huruvida SDG-införandet ska ändras med anledning av eIDAS-förslaget om digitala plånböcker och attesterade attributintyg. Sammantaget är därför inte alla förutsättningar på plats, vilket innebär ytterligare en risk för ett effektivt införande av båda EU-förordningarna (SDG och eIDAS).

9 Förslag

Tiden för att leva upp till kraven i förslaget förväntas bli kort. Det finns därför anledning att vissa svenska åtgärder vidtas så fort som möjligt. Några av dessa åtgärder är enligt vår uppfattning redan nu möjliga att besluta om, medan andra är beroende av fortsatt utredning.

9.1 Svensk modell för digitala plånböcker

DIGG föreslår:

- att inriktningen bör vara att en öppen modell för certifierade plånböcker, det vill säga utfärdade av såväl privata som offentliga organisationer, införs i Sverige,
- att en statlig myndighet, vid sidan av frivilliga privata aktörer, får i uppdrag i författning att utfärda och tillhandahålla digitala plånböcker och dess övriga funktioner i enlighet med förslaget,
- att en statlig myndighet får i uppgift att ta emot anmälningar från på digitala plånböcker svenska förlitande parter, och vid behov registrera dem, i enlighet med förslaget,
- att en aktör, exempelvis en statlig myndighet, får i uppgift att tillhandahålla en funktion som underlättar förlitande parter validering av äkthet och giltighet hos plånböcker och attesterade attributintyg,
- att utreda behov av kompletterande författningsbestämmelser till eIDAS-förordningen med avseende på förslaget samt eventuella behov av ändringar av befintliga författningar, exempelvis offentlighets- och sekretesslagen och lagen om auktorisationssystem.

Varför DIGG föreslår detta

Skälen för förslaget om en öppen modell, där flera privata och offentliga certifierade plånboksutfärdare kan tillkomma över tid, är att flera aktörer, såväl som inom den offentliga förvaltningen som utfärdare av e-legitimationer, lyft fram behovet av ett statligt plånboksalternativ som en garant för robusthet och långsiktiga villkor. Samtidigt har vi identifierat ett intresse hos aktörer inom privat sektor för att eventuellt tillhandahålla digitala plånböcker. Privata aktörer kan barga för innovation och för att tillsammans med det statliga alternativet inkludera alla användare för att fylla svenska medborgares och folkbokfördas behov, samtidigt som alternativet ställer större krav på att ha en affärsmodell. Den öppna modellen bör enligt DIGG:s uppfattning inte utesluta nationell användning av plånböcker, bland annat för att uppnå större volymer som för att öka nyttan.

Den öppna modellen bör regleras genom kompletterande bestämmelser till eIDAS-förordningen och uppdraget till en statlig myndighet om att utfärda plånböcker bör ingå.

I kommissionens förslag ställs krav på att varje medlemsstat ska registrera förlitande parter som vill förlita sig på digitala plånböcker. Uppdraget bör läggas på en myndighet för att värna om en neutral hantering av alla intresserade svenska parter. Över tid kan ytterligare eIDAS-krav på denna registrering komma att förtydligas, som den registrerande myndigheten då har att förhålla sig till.

En utmaning för offentliga aktörer i samband införandet av plånböcker och attributintyg är att kunna validera dessas äkthet och giltighet. I delbetänkandet Vem kan man lita på? (SOU 2021:9) lämnades ett förslag om att DIGG ska tillhandahålla en förvaltningsgemensam valideringstjänst för elektroniska underskrifter och stämplor just för att underlätta för offentliga aktörer. Vi föreslår att den i delbetänkandet föreslagna valideringstjänstens omfattning utökas med öppen källkod och andra stödfunktioner för förlitande parter validering av digitala plånböcker och attesterade attributintyg.

Det har inom ramen för detta uppdrag inte varit möjligt att utreda behoven av eventuella nya författningar i Sverige eller ändringar av befintliga författningar med anledning av den rättsakt som kommissionens förslag väntas leda till. Det är enligt vår bedömning emellertid redan nu rimligt att anta att svenska bestämmelser som kompletterar förordningen kommer att krävas (jfr. lagen

[2016:561] med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering). Behoven behöver utredas och framtida utredningsarbete bör inkludera om det till exempel finns bestämmelser om sekretess som på något sätt försvårar eller hindrar möjligheterna att förse användare med vissa attributintyg eller om förslaget har bäring på den föreslagna lagen om auktorisationssystem för elektronisk identifiering och digital post¹⁷.

9.2 Statligt utfärdad e-legitimation

DIGG föreslår:

- att minst ett statligt utfärdat medel för elektronisk identifiering till medborgare och folkbokförda utöver plånböcker så snart det är möjligt tillhandahålls och anmäls på nivå hög.
 - i första hand genom att förslaget om en av Polismyndigheten utfärdad e-legitimation i Ett statligt säkert id-kort – med e-legitimation (SOU 2019:14) genomförs,
 - det bör även övervägas om någon annan statlig myndighet ska få i uppdrag att tillhandahålla e-legitimationer under en övergångsperiod.

Varför DIGG föreslår detta

Statliga myndigheter, SKR, befintliga svenska e-legitimationsutfärdare och företrädare för privata intresseorganisationer har sedan ett antal år tillbaka varit eniga om att Sverige lider av bristen på en statligt utfärdad e-legitimation på hög säkerhetsnivå (tillitsnivå) till privatpersoner. Bland aktörer som är eniga om behovet av en statligt utfärdad e-legitimation kan nämnas organisationerna inom det brottsförebyggande arbetet som Polismyndigheten driver tillsammans med företrädare för svensk handel, transport, finans m.fl. SKR skrev redan i början av 10-talet brev till regeringen och föreslog en statligt utfärdad e-legitimation. Dåvarande E-legitimationsnämnden ställde sig så småningom, tillsammans med Polismyndigheten, bakom idén. DIGG ser nu, 2022, att behovet av en statligt utfärdad e-legitimation fortfarande är ett högaktuellt behov.

¹⁷ Promemorian Auktorisationssystem för elektronisk identifiering och för digital post.

En statligt utfärdad e-legitimation ska bland annat kunna ligga till grund för att:

- svenskar ska kunna identifiera sig utomlands på den högsta tillitsnivån,
- användaren över nätet (på distans) ska kunna ansöka om att få en annan e-legitimation utfärdad till sig vid uppvisande av den statliga,
- utgöra ett robust alternativ om användarens andra e-legitimationsalternativ inte skulle vara tillgängliga, samt att
- staten i ökad utsträckning ska kunna påverka villkoren för e-legitimering.

Det är en fördel om en statligt utfärdade e-legitimation har koppling till de fysiska fullgoda id-handlingar staten utfärdar i linje med förslaget i SOU 2019:14. Det viktiga under de närmaste åren är att e-legitimationen blir tillräckligt säker för att kunna anmälas av Sverige enligt nivå hög och att användaren i samband med ansökan kan identifiera sig hos en statlig myndighet på ett tillräckligt säkert sätt, samt att en statlig myndighet tar ansvar för helheten – från ansökan till och med e-legitimering¹⁸. Det kan eventuellt vara en fördel om samma myndighet får uppdraget att utfärda digitala plånböcker och utfärda e-legitimation till medborgare och folkbokförda.

9.3 Förvaltningens utfärdande av attributintyg

DIGG föreslår:

- att överväga att ge uppdrag till myndigheter som idag har författningsstöd som nationella attributkällor eller är behöriga myndigheter i enlighet med SDG-förordningen om att utfärda attributintyg och tillåta verifiering i enlighet med kommissionens förslag, däribland,
 - att Skatteverket får i uppdrag att utfärda attributintyg från folkbokföringen¹⁹,
 - att Bolagsverket får i uppdrag att utfärda attributintyg kopplade till företag²⁰,
 - att Transportstyrelsen får i uppdrag att utfärda attributintyg om körkortsbehörigheter²¹,

¹⁸ E-legitimeringen ska utföras med stöd av DIGG:s infrastruktur (Sweden Connect inklusive den svenska eIDAS-noden).

¹⁹ Inom Enas grunddatadomän Person.

²⁰ Inom Enas grunddatadomän Företag.

²¹ Eventuellt kopplat till Enas grunddatadomän Transportsystem.

- att Universitets- och högskolerådet och andra myndigheter inom studerandeområdet får i uppdrag utfärda betyg, yrkeshögskole- och högskolemeriter som attributintyg,
- att alla statliga myndigheter som får i uppdrag att tillhandahålla bevis enligt SDG-förordningen även i möjligaste mån tillgängliggör dem som attributintyg i enlighet förslaget, antingen själva eller som nationella källor via mellanhänder,
- att ge några utvalda myndigheter ett gemensamt uppdrag att analysera vilka ytterligare behov av attributintyg som finns och vid behov lämna förslag om detta till regeringen.

Varför DIGG föreslår detta

Som nämnts i avsnitt 3.2 innehåller förslaget en bilaga som beskriver ambitionen med attesterade attributintyg. För att fylla svenskars behov av att kunna visa upp sina behörigheter och andra attribut hos utländska förlitande parter är det därför av central betydelse att svenska nationella källor ställer ut attribut i elektronisk, strukturerad form som specificeras av eIDAS-förordningen samt eventuella sektorsspecifika EU-regleringar.

Därför är det av vikt att de tydligt identifierade nationella källorna där statliga myndigheter har ansvaret tidigt får i uppdrag av regeringen att ställa ut attributintyg som svenskar har nytta av. Det gäller exempelvis digitala personbevis, bevis inom utbildningsområdet och digitala körkort. Det kan inte uteslutas att fler aktörer än de som idag har författningsstöd för att vara nationella attributkällor kan bli aktuella.

Det är även av vikt att offentliga myndigheter som ska utfärda bevis enligt engångsprincipen görs varse om vikten av att även ta fram varianter som följer eIDAS-förordningens regler om attributintyg.

Alla behov är ännu inte adresserade inom arbetet på EU-nivå med förslaget, men det hindrar inte att Sverige kan gå före och identifiera andra områden som skulle vinna mycket på om strukturerade attributintyg skulle ställas ut på ett sådant sätt att användaren kan ha nytta av dem över landsgränsen eller inom Sverige. Ett exempel som nämnts i våra kontakter med andra myndigheter kan vara intyg om

försörjningsstöd, som skulle kunna vara mycket användbart inom Sverige eftersom dagens utlämnande sker på papper till individen. Därför bör några myndigheter få i uppdrag att analysera ytterligare möjligheter.

9.4 Uppdrag till DIGG för att öka nyttan och minska införandekostnader

DIGG föreslår:

- att DIGG får i uppdrag att främja och stödja offentliga aktörers erkännanden av digitala plånböcker och attributintyg, genom exempelvis öppen källkod och en teknisk lösning som erbjuder offentliga aktörer en förenklande funktion vid autentisering av användare med digitala plånböcker²².

Varför DIGG föreslår detta

DIGG bör få i uppdrag att främja och stödja offentliga aktörers erkännanden av digitala plånböcker och attributintyg, genom exempelvis öppen källkod och en teknisk lösning som under en övergångsperiod erbjuder offentliga aktörer en förenklande nodfunktion vid identifiering av användare med digitala plånböcker. Syftet med detta är att i möjligaste mån öka nyttan med införandet av plånböcker och attesterade attributintyg, samtidigt som kostnaderna för införandet hålls nere i jämförelse med att varje aktör själv behöver ta fram lösningar.

10 Kostnader och nyttor

Inom detta uppdrag har det inte varit möjligt att i detalj studera kostnader och nyttor för aktörer inom den offentliga förvaltningen som ska utfärda och nyttja digitala plånböcker och intyg. Skälet är att de tekniska förutsättningarna ännu inte finns beskrivna. Här följer därför ett övergripande resonemang.

²² Stödet realiserar som delar av den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen, främst inom byggblocken Identitet och Auktorisation.

10.1 Nyttor

En nytta med förslaget om att införa digitala plånböcker som hanterar attesterade attributintyg är att ge användarna ökad egenmakt (engelska: empowerment) genom att bli delaktiga i att hantera uppgifter om sig själva i sina kontakter med offentliga och privata aktörer.

En annan viktig nytta är att göra informationsöverföring möjlig som idag är beroende av manuell pappershantering via användaren eller inte genomförbar alls, exempelvis på grund av bristande interoperabilitet. I vissa fall är pappershanteringen över landsgränsen idag förknippad med för användaren kostsam notarius publicus-hantering som framöver kan effektiviseras i ett digitalt flöde med attesterade säkra intyg.

Fokus för kommissionens förslag är att stödja användningsfall över landsgränserna. Nyttan uppstår när den förlitande aktören i ett land kan använda sig av utländska attributintygs innehåll. För detta krävs interoperabilitet mellan medlemsstaterna inte bara avseende intygets tekniska standard, utan även för hur innehållet ska tolkas. Därför är det av central betydelse att sektorsvis fortsätta arbeten med standardisering av exempelvis betyg, arbetslivsmeriter, tillstånd och behörigheter av olika slag.

Enligt förslaget ska svenska offentliga myndigheter²³ och vissa privata aktörer erkänna digitala plånböcker från andra medlemsstater. För att skapa största möjliga nytta för svenska användare av digitala plånböcker bör svenska aktörer inte bara erkänna utländska plånböcker, utan även svenska sådana.

För utländska användare med svenska myndighetskontakter är det mycket viktigt att kunna få koppla sin utländska plånbok till sitt svenska personidentitetsbegrepp. Annars riskerar de att stängas ute från svensk offentlig service med betydligt lägre nytta som följd.

10.2 Kostnader

Enligt rapporten Genomförandeplan för införandet av bevisutbyte enligt engångsprincipen (se avsnitt 8 ovan) träffas tusentals svenska förfaranden och ett mycket stort antal svenska e-tjänster av lagkraven på att förlita sig på bevis från

²³ Enligt förslaget artikel 12 b punkt 1: "offentliga organ".

utlandet. Vår bedömning är att minst lika många svenska förfaranden och e-tjänster träffas av eIDAS-förslaget.

För att minimera kostnaderna för svenska offentliga myndigheter i deras verksamhetsanpassning till digitala plånböcker är det därför viktigt att anpassningen görs i samklang mellan införandet av digitala bevis enligt engångsprincipen och införandet av attesterade attributintyg enligt förslaget. DIGG och andra stödjande svenska organisationer bör, vid sidan av EU:s byggblock och möjlig EU-finansiering, bidra till att minska anpassningskostnaderna exempelvis genom att tillhandahålla öppen källkod och vägledning, samt eventuellt en nod för identifiering.

Införanden med kort tidplan riskerar att leda till högre totalkostnader, exempelvis om de svenska lösningarna inte blir rätt från början och därför måste göras om eller på grund av konsultkostnader, och det är därför viktigt att analysera ytterligare möjligheter till stegvis införande utan att tappa ambition eller nyttor över tid.

10.3 Finansiering

Införandet av förslaget innebär nya kostnader för den svenska staten som helhet, eftersom fysiska personers användning av digitala plånböcker ska vara kostnadsfri och det är långt ifrån säkert att förlitande parter i utlandet kommer att bidra med finansiering. Vi kan konstatera att även privata aktörer omfattas av kommissionens förslag i egenskap av förlitande parter. Hur dessa kostnader kan finansieras faller utanför vårt uppdrag men det är en fråga som bör hanteras i den fortsatta hanteringen av kommissionens förslag.

Identifierade tillkommande kostnader där finansiering krävs:

- Statligt utfärdade plånböcker – utvecklings- och förvaltningskostnader.
- Plånböcker till fysiska personer som utfärdas av privata aktörer – ersättning, exempelvis per årligt använd plånbok (behöver utredas vidare).
- Nationella digitala källor för attribut – digitalisering inom ram eller särskilda uppdrag.
- Attestering av attributintyg – kostnader för utfärdande myndigheter, eventuell ersättning till mellanhänder.
- Anpassning av offentliga e-tjänster, inklusive tjänster som regioner och kommuner tillhandahåller, till digitala plånböcker och attributintyg – helst samfinansiera med SDG och eventuellt ansöka om EU-medel (beroende på

vilka beslut som fattas kan den kommunala finansieringsprincipen behöva beaktas).

- Utvecklings- och förvaltningskostnader för digital infrastruktur, däribland öppen källkod och en stödjande nod för identifiering, samt kostnader för främjande av införandet.