

Bilaga 2, Analys och förslag på gemensamma lösningar

I2021/01595

2021-12-15

DIGGs ärendenummer: 2021-1342

Sammanfattning

SDG-förordningen ställer stora krav på svensk offentlig förvaltning, förutom att alla behöriga myndigheter ska tillhandahålla information inom berörda områden på engelska ska även alla förfaranden som de behöriga myndigheterna erbjuder inom dessa informationsområden fungera på ett icke diskriminerande sätt gentemot andra EU-medborgare. Vissa av förfarandena ska dessutom fungera helt online och erbjuda användning av engångsprincipen via det europeiska "Once-Only Technical System", härafter kallat det tekniska systemet för bevisutbyte. För att uppfylla SDG-förordningen innebär detta att dessa förfaranden måste erbjudas via digitala tjänster som använder sig av elektronisk identifiering, bevisutbyte via det tekniska systemet för bevisutbyte, elektronisk underskrift och elektronisk kommunikation med användare.

För att kostnadseffektivt införa SDG-förordningens krav har en analys genomförts på vad som kan genomföras med förvaltningsgemensamma lösningar. Denna bilaga redovisar denna analys och vilka förslag på lösningar som DIGG rekommenderar.

DIGG rekommenderar att flera av de funktioner som krävs för SDG-förordningen införs som förvaltningsgemensamma funktioner som kan återanvändas av alla berörda myndigheter. Detta ger mindre belastning på varje enskild myndighet samtidigt som det ger en kostnadseffektivitet som avsevärt minskar genomförandekostnaden för SDG-förordningen i svensk offentlig förvaltning.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1 Analys av funktionella behov för att uppfylla SDG-förordningen	4
1.1 Gränsöverskridande användaridentifiering.....	5
1.1.1 EU/EES-medborgare som är folkbokförda och bosatta i Sverige	6
1.1.2 EU/EES-medborgare som är utflyttade/utvandrade från Sverige	7
1.1.3 EU/EES-medborgare som har svenskt samordningsnummer.....	8
1.1.4 EU/EES-medborgare som saknar svenskt identitetsbegrepp	9
1.1.5 EU/EES-medborgare som representerar en juridisk person	9
1.2 Identitetsmatchning	10
1.2.1 Övergripande användningsfall inom det tekniska systemet för bevisutbyte.....	11
1.2.2 Förmåga till gränsöverskridande identitetsmatchning mellan utländsk e- legitimation och svenskt identitetsbegrepp.....	12
1.2.3 Förmåga att hantera beständig koppling mellan utländsk e-legitimation och svenskt identitetsbegrepp.....	14
1.2.4 Förmåga att utfärda svenskt identitetsbegrepp för EU/EES-medborgare som saknar svensk identitet.....	15
1.2.5 Myndighetsspecifik identitetsmatchning.....	16
1.2.6 Förvaltningsgemensam identitetsmatchning	17
1.3 Auktorisation	19
1.3.1 Anslutning till det tekniska systemet för bevisutbyte via byggblock och grunddatadomäner.....	19
1.3.2 Delegerad åtkomst.....	19
1.4 Adressering.....	20
1.4.1 Hantering av länkar till information och förfaranden.....	20
1.4.2 Hantering av metadata gällande bevis	20
1.4.3 Hantering av uppgifter om bevis tjänster	20
1.5 Förhandsgranskning	21
1.5.1 Myndighetsspecifik förhandsgranskning.....	21
1.5.2 Förvaltningsgemensam förhandsgranskning	22
1.6 Ombudshantering.....	22
1.7 Elektronisk kommunikation med användare	22
1.7.1 Myndighetsspecifika Mina sidor.....	22
1.7.2 Federation mellan europeiska infrastrukturer för digital post	23
1.7.3 En förvaltningsgemensam tjänst för elektronisk kommunikation med gränsöverskridande användare	23
2 Förslag till lösning	23

2.1	<i>Funktionell mappning till förvaltningsgemensam digital infrastruktur</i>	25
2.1.1	Byggblocket Identitet	28
2.1.2	Byggblocket Auktorisation	28
2.1.3	Byggblocket Adressregister	29
2.1.4	Byggblock för förhandsgranskning	30
2.1.5	Byggblocket Mina Ombud.....	30
2.1.6	Byggblocket Digital post.....	31
2.1.7	Samlade bevis tjänster	31
2.2	<i>Gemensamma kundgångar med centrala förfaranden</i>	34

1 Analys av funktionella behov för att uppfylla SDG-förordningen

Kartläggningen inom regeringsuppdraget har visat att Sverige har cirka 440 behöriga myndigheter som omfattas av anslutningen mot det tekniska systemet för bevisutbyte antingen som konsument och/eller producent av bevis som ska utbytas. De 440 behöriga myndigheterna har tillsammans över 12 000 förfaranden som omfattas. Dessa siffror ger en indikation på den påverkan som SDG-förordningen har och vilka behov som finns av förvaltningsgemensamma lösningar.

Många behöriga myndigheter har haft utmaningar med att hinna med sin implementering av eIDAS-förordningen (2014/910/EU), direktiven om erkännande av yrkeskvalifikationer (2005/36/EG), tjänster på den inre marknaden (2006/123/EG), offentlig upphandling (2014/24/EU) och upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (2014/25/EU) sedan tidigare. Därtill kommer mängden behöriga myndigheter som omfattas i hela EU. Behöriga myndigheter både i Sverige och övriga EU har olika digital mognad och förmåga att realisera SDG-förordningens krav.

En genomförandeakt med tekniska specifikationer för det tekniska systemet för bevisutbyte skulle ha varit framtagen och beslutad senast i juni 2021 för att behöriga myndigheter, medlemsländerna och EU-kommissionen därefter skulle ha tid att utveckla de olika delarna i det tekniska systemet för bevisutbyte. Dock har inte medlemsländerna och EU-kommissionen ännu kunnat enas om en genomförandeakt eller tekniska specifikationer. Ståndpunkter i flera viktiga frågor, exempelvis skyddet av personuppgifter, är för olika och därför pågår fortfarande dialoger om utkast.

DIGG har som nationell samordnare drivit ett omfattande påverkansarbete för att säkerställa att svenska behöriga myndigheters intressen tillvaratas. DIGG har kommit med följande principiellt viktiga synpunkter som också delas med flera andra länders nationella samordnare:

- Att det behöver vara möjligt att använda även andra tekniska lösningar för bevisutbytet än det föreslagna tekniska systemet. Exempelvis, sedan tidigare utvecklade och fungerande system för informationsutbyte, såsom Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI).
- Förhållandet och integreringen mellan nuvarande och kommande eIDAS-förordning och det tekniska systemet för bevisutbyte behöver förbättras. Det vore olyckligt om utveckling av samma funktionalitet sker i olika spår.
- Frågan om identitetsmatchning och vem som får göra vad i det tekniska systemet för bevisutbyte behöver hanteras även på EU-nivå.
- Hanteringen av personuppgifter i förhandsgranskningen av bevis behöver belysas ytterligare. DIGG vill att uppgifterna först ska granskas av användaren hos producenten innan de överförs till ett annat lands myndighet. Det är idag svårt att förstå hur detta ska fungera.

Givet alla osäkerheter och förseningen av beslut anser DIGG att det inte är ekonomiskt försvarbart att börja bygga de svenska delarna av det tekniska systemet för bevisutbyte utan att det behövs vidare utredning och utforskande utveckling. Det finns dock mycket som kan göras kring detta.

DIGG har utifrån SDG-förordningen och utkast till genomförandeakt för det tekniska systemet för bevisutbyte analyserat vilka funktionella behov som behöver finnas inom svensk digital infrastruktur för att Sverige ska uppfylla SDG-förordningen. Dessa funktionella behov ligger till grund för den utredning som gjorts för att analysera vilka krav som ställs på olika delar inom den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen.

1.1 Gränsöverskridande användaridentifiering

DIGG har identifierat följande kategorier av användare med behov av digital identitet i Sverige via SDG-förordningen och eIDAS:

- EU/EES-medborgare som är folkbokförda och bosatta i Sverige
- EU/EES-medborgare som är utflyttade/utvandrade från Sverige
- EU/EES-medborgare som har svenskt samordningsnummer
- EU/EES-medborgare som saknar svenskt identitetsbegrepp

Ovanstående fyra användarkategorier representerar privatpersoner med olika förutsättningar baserat på deras relation till Sverige. Förutom privatpersoner finns

även kategorin företagare som utgår från någon av ovanstående kategorier men med det kompletterande behovet av att kunna representera en juridisk person via ombudshantering och digitala fullmakter.

De olika kategorierna av EU/EES-medborgare redovisas kortfattat nedan som grund för vidare behovsanalys. DIGG har fått statistikuppgifter från Skatteverket och SCB som också redovisas nedan och som ger en indikation om de praktiska utmaningarna med gränsöverskridande identifiering av medborgare baserat på ett begränsat antal personuppgifter.

1.1.1 EU/EES-medborgare som är folkbokförda och bosatta i Sverige

Denna användarkategori avser EU/EES-medborgare som är folkbokförda och bosatta i Sverige. I november 2021 var ca 10,4 miljoner personer i Sverige folkbokförda med ett svenskt personnummer som ger möjlighet att få en svensk e-legitimation¹. Sedan 2018 finns e-legitimationen Freja eID+ som är godkänd av DIGG för kvalitetsmärket Svensk e-legitimation på tillitsnivå 3 (av 4). Sedan oktober 2020 är även BankID (som används av ca 8 miljoner folkbokförda personer) godkänd för kvalitetsmärket Svensk e-legitimation på samma tillitsnivå².

I och med DIGG:s arbete med anmälan av BankID och Freja till eIDAS-systemet under 2021 är denna användarkategori även i fokus för framtida användning av svenska e-legitimationer i utländska onlineförfaranden inom ramen för SDG-förordningen och eIDAS.

Det finns även möjlighet för folkbokförda personer att ha en utländsk e-legitimation från annat EU-land även om det är mindre vanligt. Det kan t.ex. handla om personer med dubbla medborgarskap som är bosatta periodvis (kortare än ett år) i både Sverige och andra EU-länder. Enligt SCB var ca 900 000 utländska medborgare folkbokförda i Sverige i slutet av 2020 och länder som Finland, Norge, Danmark och Tyskland tillhörde de tio vanligaste medborgarskapsländerna för

¹ <https://www.elegitimation.se/skaffa-e-legitimation>

² <https://www.digg.se/om-oss/nyheter/2020/bankids-e-legitimationer-nu-godkanda-for-kvalitetsmarket-svensk-e-legitimation>

personer som fick svenskt medborgarskap under samma år³. Folkbokförda personer som är bosatta i Sverige och har en giltig svensk e-legitimation har troligtvis begränsade behov av att även använda sin eventuella utländska e-legitimation i Sverige. Om så ändå är fallet så innebär innehavet av den svenska e-legitimationen en möjlighet att stärka tilliten till den utländska e-legitimationen i scenarion där det behövs en mer beständig koppling mellan den utländska e-legitimationen och ett svenskt identitetsbegrepp. En sådan lösning används bl.a. i Danmark men behöver utredas vidare utifrån svenska förutsättningar, bl.a. de särskilda villkor som används av BankID och som förbjuder s.k. ID-växling⁴.

1.1.2 EU/EES-medborgare som är utflyttade/utvandrare från Sverige

Denna användarkategori avser EU/EES-medborgare som har varit folkbokförda med svenskt personnummer men som har flyttat från Sverige och därmed registrerats som utvandrare⁵. Dessa personer har kvar sitt svenska personnummer men är ej längre folkbokförda och kan ha svårt att skaffa eller förnya en svensk e-legitimation i vissa fall. Personer som har flyttat till ett annat EU-land kan dock ha en utländsk e-legitimation från det landet som kan bli aktuell att använda inom ramen för SDG-förordningen och eIDAS för identifiering i svenska eller utländska onlineförfaranden. De kan därmed också ha behov av att hämta bevis enligt engångsprincipen från Sverige som registrerats under ett svenskt personnummer medan de var folkbokförda i Sverige (t.ex. gymnasiebetyg). Personer som fortfarande har en giltig svensk e-legitimation kan också ha både tydliga behov och möjligheter att använda denna för att intyga tilliten till den utländska e-legitimationen enligt beskrivningen i föregående avsnitt.

Undersökningen Svenskar i världen från 2015 visade att ca 660 000 svenskar bor utomlands vilket är ca 7% av befolkningen⁶. De mest populära EU-länderna enligt undersökningen var (i storleksordning) Spanien, Norge, Frankrike, Tyskland, Danmark, Finland, Italien och Belgien⁷. I dessa länder bodde 2015 sammanlagt ca

³ <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/utlandska-medborgare-i-sverige/>

⁴ <https://www.bankid.com/utfaerdardeklaration>

⁵ <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/utvandring-fran-sverige/>

⁶ <https://www.sviv.se/opinion/kartlaggning/>

⁷ <https://www.sviv.se/wp-content/uploads/2019/04/Tabell-30-storsta-landerna.pdf>

285 000 svenskar. Enligt EU:s officiella statistik så bor ca 1% av svenskarna i något annat EU-land⁸ och svenskar är därmed bland de minst rörliga medborgarna inom hela EU. Mellan 2019 och 2020 minskade siffran från 1,0 till 0,9 procent vilket kan antas bero på viss återvandring till Sverige p.g.a. pandemin.

Enligt statistik från Skatteverket och SCB så fanns i april 2021 ca 1,2 miljoner utvandrade personer (inte bara till EU-länder) födda 1935 eller senare och utvandrade någon gång sedan ca 1961. Av dessa personer så hade ca 450 personer samma förnamn, efternamn och födelsedatum som någon annan utvandrad person vilket utgör ca 0,04% av det totala antalet utvandrade personer.

1.1.3 EU/EES-medborgare som har svenskt samordningsnummer

Denna användarkategori avser EU/EES-medborgare som har ett svenskt samordningsnummer men som inte är folkbokförda med ett svenskt personnummer. De kan i dagsläget ha svårigheter med att skaffa en svensk e-legitimation då utfärdarna i praktiken kräver en svensk fysisk id-handling i samband med grundidentifieringen vilket inte många i denna grupp har. Men de kan däremot ha en utländsk e-legitimation som går att använda i Sverige via SDG-förordningen och eIDAS och som behöver matchas med uppgifter som registrerats via deras samordningsnummer. En möjlighet för dessa personer är att i framtiden bli folkbokförda med ett personnummer som då ersätter deras nuvarande samordningsnummer. En annan möjlighet är att få ett s.k. identitetsnummer enligt utredningsförslaget i SOU 2021:57⁹ vilket innebär en formell identitetsbeteckning och på sikt möjligen en svensk e-legitimation utan att vara folkbokförd.

Enligt statistik från Skatteverket så fanns i november 2021 ca 968 000 gällande och aktiva samordningsnummer i Sverige. Utöver dessa så fanns ca 215 000 som kan benämnas som gamla samordningsnummer, varav majoriteten av dessa var hänvisade/kopplade till ett annat samordningsnummer för personer som har haft flera samordningsnummer eller som har blivit folkbokförda och fått ett personnummer. Bortsett från dessa så kvarstod även ca 490 000 så kallade TP-

⁸ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_citizens_living_in_another_Member_State_-_statistical_overview

⁹ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/06/sou-202157/>

nummer som är föregångaren till samordningsnummer och som tilldelats före år 2000.

Förändringarna kring samordningsnummer som föreslås i utredningen SOU 2021:57 innebär enligt Skatteverket en möjlighet att ha en bättre uppfattning kring kvaliteten på samordningsnumren, även om det fortsatt finns en central brist. Enligt Skatteverket bygger bristen på sammanblandningen i reglering och behandling kring vad som är styrkt identitet och vad som är styrkta personuppgifter vilket är en väsentlig skillnad. Utredningsförslaget om införande av ett nytt identitetsnummer kan ses som den variant i förslagen som ger andra förutsättningar för e-legitimationer för de som inte är folkbokförda. I det ligger utökade krav på identifiering (bl.a. utfärdande via personlig inställelse) samtidigt som det innebär en separering i bedömning av identitet och personuppgifter.

1.1.4 EU/EES-medborgare som saknar svenskt identitetsbegrepp

Denna användarkategori avser EU/EES-medborgare som saknar ett svenskt identitetsbegrepp, vanligtvis för att de inte har haft någon tidigare relation till Sverige. Detta är en viktig kategori för SDG-förordningen och de gränsöverskridande livshändelser (t.ex. Studera, Arbeta och Starta och bedriva affärsverksamhet) som syftar till att främja EU:s digitala inre marknad.

Ett viktigt behov hos denna användarkategori är att vid användning av svenska onlineförfaranden via eIDAS kunna få ett nytt svenskt identitetsbegrepp (t.ex. motsvarande samordningsnummer) helt eller delvis online baserat på den tillit som följer av den utländska e-legitimationen. I utredningen SOU 2021:57 konstateras bl.a. att om samordningsnummer ska användas för ärenden som berörs av SDG-förordningen artikel 6 och ska kunna utföras helt online över landsgränser blir det svårt att alltid kräva att en person inställer sig personligen för identitetskontroll i samband med att samordningsnummer ska tilldelas.

1.1.5 EU/EES-medborgare som representerar en juridisk person

Denna användarkategori utgår från någon av ovanstående kategorier men med det kompletterande behovet av att kunna representera en juridisk person via ombudshantering och digitala fullmakter. Detta behov är tänkt att realiseras på ett

gränsöverskridande sätt som en del av det nationella byggblocket Mina ombud (se kap. 1.6).

1.2 Identitetsmatchning

En förutsättning för att överföra ett bevis från en myndighet till en användare för förhandsgranskning och användning i ett förfarande är att användaren är identifierad på ett tillförlitligt sätt så att det kan säkerställas att beviset som ska överföras verkligen tillhör användaren. En grundläggande utmaning med den gränsöverskridande användaridentifieringen är att svenska identitetsbegrepp inte ingår i en utländsk e-legitimation även om användaren har ett svenskt personnummer eller samordningsnummer. En användare kan även ha flera olika e-legitimationer från olika länder som används inom samma eller olika förfaranden och bevis tjänster. Därför finns behov av s.k. identitetsmatchning mellan utländska e-legitimationer och svenska identitetsbegrepp.

För att de övergripande behoven av gränsöverskridande användaridentifiering inom SDG-förordningen ska kunna uppfyllas för EU/EES-medborgare med olika förutsättningar bedömer DIGG att Sverige behöver säkerställa följande grundförmågor:

1. Förmåga till gränsöverskridande identitetsmatchning mellan en utländsk e-legitimation och ett befintligt svenskt identitetsbegrepp för en fysisk person.
2. Förmåga att hantera beständig koppling mellan en utländsk e-legitimation och ett svenskt identitetsbegrepp.
3. Förmåga att utfärda ett svenskt identitetsbegrepp för EU/EES-medborgare som saknar relation till Sverige.

Ovanstående grundförmågor kan realiseras på olika sätt som myndighetsspecifika eller förvaltningsgemensamma funktioner och tjänster med tillhörande fördelar och nackdelar. Förmågorna kan även relateras till ett antal övergripande användningsfall inom det tekniska systemet för bevisutbyte vilket beskrivs mer i detalj i följande avsnitt.






















1.2.1 Övergripande användningsfall inom det tekniska systemet för bevisutbyte

DIGG har i samverkan med andra medlemsländer sammanställt sex övergripande användningsfall för de funktionella behoven av gränsöverskridande användaridentifiering och identitetsmatchning inom det tekniska systemet för bevisutbyte. Användningsfallen utgår från kombinationen av tre olika faktorer:

1. Vilket land som har utfärdat användarens e-legitimation
2. Vilket land som tillhandahåller ett förfarande (digital tjänst)
3. Vilket land som utfärdar och tillhandahåller bevis inom ett förfarande

Den första faktorn (land som har utfärdat eID) är avgörande för den gränsöverskridande användaridentifieringen som grund för åtkomst till förfaranden och bevis. Utifrån svenskt perspektiv handlar det främst om att acceptera utländska e-legitimationer i svenska förfaranden och i svenska bevis tjänster som används i utländska förfaranden. Det handlar dock även om att svenska e-legitimationer ska accepteras i utländska förfaranden och utländska bevis tjänster.

Följande bild visar de olika användningsfallen utifrån ovanstående faktorer där användningsfall 0 inkluderas som referens för en helt nationell hantering. Det bör påpekas att detta är en något förenklad bild då det finns exempel på förfaranden som efterfrågar fler än ett bevis som kan hämtas från flera länder. DIGG bedömer dock att dessa användningsfall utgör en bra grund för det fortsatta analysarbetet.

#	eID-utfärdare	Förfarande	Bevis
0	 Sverige	 Sverige	 Sverige
1	 Sverige	 Sverige	 Annat land
2	 Sverige	 Annat land	 Annat land
3	 Sverige	 Annat land	 Sverige
4	 Annat land	 Annat land	 Sverige
5	 Annat land	 Sverige	 Sverige
6	 Annat land	 Sverige	 Annat land

Användningsfall nr. 3 innebär att en svensk e-legitimation används i ett utländskt förfarande för att hämta bevis från Sverige. Det utgör det enklaste fallet av gränsöverskridande användaridentifiering för Sverige eftersom användarens svenska personnummer medföljer den svenska e-legitimationen och kan användas direkt för att hämta ett svenskt bevis utan behov av identitetsmatchning.

1.2.2 Förmåga till gränsöverskridande identitetsmatchning mellan utländsk e-legitimation och svenskt identitetsbegrepp

Förmågan avser att på ett huvudsakligen automatiserat sätt matcha en utländsk e-legitimation mot ett befintligt svenskt identitetsbegrepp som sedan tidigare finns registrerat för en viss fysisk person, enligt kraven i SDG-förordningen och utkast till genomförandeakt för det tekniska systemet för bevisutbyte med tillhörande tekniska specifikationer.

Förmågan baseras på de personuppgifter (s.k. identitetsattribut) som medföljer vid användning av en utländsk e-legitimation enligt eIDAS och eventuella ytterligare attribut (utan formell tillitsnivå) som användaren själv kan tillföra inom ett

förfarande för att möjliggöra åtkomst till ett bevis via det tekniska systemet för bevisutbyte. Nedan listas den minimiuppsättning av obligatoriska och valfria attribut från e-legitimationsutfärdare som medföljer en inloggning i ett förfarande via SDG-förordningen enligt eIDAS. Dessa attribut omfattas av tillitsnivån Väsentlig eller Hög enligt eIDAS beroende på e-legitimationens klassificering.

Obligatoriskt attribut	Beskrivning
Nuvarande förnamn	Kan ändras över tid till skillnad från förnamn vid födsel.
Nuvarande efternamn	Kan ändras över tid till skillnad från efternamn vid födsel.
Födelsedatum	Kan ej ändras över tid.
Unik identifierare	Unik identitetsbeteckning som satts samman av den utsändande medlemsstaten i enlighet med de tekniska specifikationerna för gränsöverskridande identifiering.

Av ovanstående obligatoriska attribut är det endast födelsedatum som är helt beständigt över tid vilket gör det praktiskt svårt att genomföra en tillförlitlig och säker identitetsmatchning enbart utifrån de obligatoriska attributen. De valfria attributen kan dock bidra till en säkrare matchning då de inkluderar fler beständiga attribut enligt nedan.

Valfritt attribut	Beskrivning
Förnamn vid födsel	Kan ej ändras över tid till skillnad från nuvarande förnamn.
Efternamn vid födsel	Kan ej ändras över tid till skillnad från nuvarande efternamn.
Födelseort	Kan ej ändras över tid.

Nuvarande adress	Kan ändras över tid.
Kön	Man, kvinna eller ospecificerat.

Sverige har i sin anmälan av svenska e-legitimationer till eIDAS endast inkluderat de obligatoriska attributen, men kan på begäran från ett onlineförfarande även skicka uppgift om kön (man eller kvinna). I den svenska uppsättningen av obligatoriska attribut så inkluderas användarens svenska personnummer som en del av den unika identifieraren. Detta innebär goda förutsättningar för att realisera användningsfall där svenska e-legitimationer används i utländska onlineförfaranden för att hämta bevis från Sverige eftersom personnumret då kan användas direkt mot svenska behöriga myndigheters bevis tjänster.

Utöver ovanstående identitetsattribut som regleras via eIDAS föreslås i utkast till genomförandeakt för det tekniska systemet för bevisutbyte att bevisutfärdare ska kunna deklarerat vilka ytterligare attribut som användare ska kunna tillföra inom ett förfarande för att möjliggöra gränsöverskridande informationsutbyte av bevis. Dessa kompletterande uppgifter saknar den formella tillitsnivå (Väsentlig eller Hög) som gäller för eIDAS-attributen och som har säkerställts via grundidentifiering av användaren vid utfärdande av den utländska e-legitimationen. Ett exempel på s.k. ytterligare attribut som lyfts fram av EU-kommissionen är t.ex. att användaren anger de fyra sista siffrorna i sitt eget personnummer som kan matchas mot svenska uppgifter i behöriga myndigheters register och mot folkbokföringen. Eftersom dessa attribut saknar formell tillitsnivå så kan det bli praktiskt svårt att använda dem till annat än att identifiera ett specifikt bevis utifrån ett urval av bevis som redan har matchats på ett säkert sätt via de obligatoriska och valfria eIDAS-attributen.

1.2.3 Förmåga att hantera beständig koppling mellan utländsk e-legitimation och svenskt identitetsbegrepp

Förmågan avser att kunna registrera, lagra och återanvända en koppling mellan en utländsk e-legitimation och ett svenskt identitetsbegrepp. Detta kan i grunden

jämföras med Skatteverkets tidigare utredning från 2019 om ett s.k. kopplingsregister¹⁰.

Behovet av denna förmåga har lyfts av flera behöriga myndigheter i enkätsvar i samband med DIGG:s kartläggning av förutsättningar att genomföra SDG-förordningen. Tidigare slutsatser i bokstavsutredningen för SDG-förordningen under 2019¹¹ visade att Skatteverkets förslag om kopplingsregister visserligen kan fylla en funktion men att det inte i sig kan vara en lösning för att uppfylla SDG-förordningens krav eftersom det förutsätter att användaren har ett svenskt personnummer. Mot bakgrund av att regeringen inte har gått vidare med Skatteverkets utredningsförslag bedömer DIGG att grundförmågan för automatiserad identitetsmatchning först bör analyseras noggrant för att se vilka juridiska och tekniska lösningar som går att åstadkomma på kort sikt (12 december 2023) utan krav på omfattande författningsändringar eller helt nya registerförfattningar för att åstadkomma beständiga kopplingar på nationell nivå.

Syftet med en koppling är att den ska vara tillförlitlig och beständig över viss tid för att ge användaren återkommande behörighet till livshändelser, förfaranden och bevis i Sverige på samma tillitsnivå som en svensk e-legitimation som utfärdas för samma person och samma identitetsbegrepp. Kopplingen kan ha varierande egenskaper som baseras på behov av balanserad användbarhet och säkerhet och som också innebär en naturlig inriktning mot mer myndighetsspecifik eller förvaltningsgemensam hantering, t.ex. med avseende på återanvändbarhet och beständighet under viss tid.

1.2.4 Förmåga att utfärda svenskt identitetsbegrepp för EU/EES-medborgare som saknar svensk identitet

Förmågan avser att utfärda ett nytt svenskt identitetsbegrepp (t.ex. motsvarande samordningsnummer) helt eller delvis online för personer som saknar tidigare relation till Sverige men som identifierar sig i Sverige via utländsk e-legitimation (eIDAS). Detta avser t.ex. livshändelser som Studera, Arbeta och Starta och driva

¹⁰ Skatteverket: Fördjupad utredning rörande koppling mellan utländska eID-handlingar och svenska identitetsbeteckningar,

<https://skatteverket.se/download/18.309a41aa1672ad0c837c658/1548409342532/kopplingsregister-pm.pdf>

¹¹ Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om en gemensam digital ingång (SDG-förordningen), (I 2019:B), En promemoria

affärsverksamhet med krav på förfaranden helt online enligt SDG-förordningen artikel 6.

SDG-förordningen ställer krav på livshändelser och förfaranden som ska fungera gränsöverskridande, icke-diskriminerande och i vissa fall helt online även för personer som inte har någon tidigare relation till Sverige och därmed inget befintligt personnummer eller samordningsnummer. Det kan inte förutsättas vara ett grundkrav att dessa personer ska inställa sig personligen hos en myndighet i Sverige för att tilldelas ett svenskt identitetsbegrepp som sedan möjliggör åtkomst till svenska onlineförfaranden från hemlandet (t.ex. ansökan om att studera på svenskt universitet eller högskola). Det finns därmed ett tydligt behov av att kunna tilldela ett svenskt identitetsbegrepp (liknande samordningsnummer) helt online till användare som identifierar sig via eIDAS i ett svenskt onlineförfarande. Syftet skulle vara att uppnå samma spårbarhet kring dessa individers kontakter med Sverige som för övriga icke folkbokförda individer som använder ett svenskt identitetsbegrepp som samordningsnummer. Förutom åtkomst till förfaranden och bevis behövs detta även för spårbarhet kring behöriga myndigheters elektroniska kommunikation med användare som nyttjar ett eller flera svenska förfaranden hos en eller flera behöriga myndigheter i Sverige.

1.2.5 Myndighetsspecifik identitetsmatchning

Ett av lösningsalternativen är att de totalt ca 440 behöriga myndigheterna själva realiserar ovanstående grundförmågor genom myndighetsspecifika lösningar. Det innebär ett antal troliga fördelar och nackdelar som behöver analyseras vidare i relation till de möjliga förvaltningsgemensamma lösningarna.

Ett möjligt alternativ är att förmågan till gränsöverskridande identitetsmatchning realiserar av varje behörig myndighet med stöd av öppen källkod som utvecklas gemensamt av DIGG och samverkande aktörer (t.ex. Skatteverket). Det innebär i så fall att det finns en förvaltningsgemensam grund (öppen källkod) men att varje behörig myndighet själv ansvarar för att utveckla, drifva och förvalta lokala lösningar för identitetsmatchning i sina förfaranden och bevis tjänster som utgår från den gemensamma grunden. En fördel med detta kan vara möjligheten till myndighetsspecifika anpassningar utifrån specifika verksamhetsbehov och att det kan bli enklare att hantera juridiskt jämfört med en förvaltningsgemensam tjänst som kan innebära krav på författningsändringar. En stor nackdel är dock att

kostnad och förvaltningsbarhet sannolikt blir utmanande med 440 lokala varianter av lösningar på samma grundproblem som relaterar till svenska eIDAS-noden och till folkbokföringen. För myndigheter eller kommuner som saknar kompetens inom området kan detta även innebära risker för bristfälliga implementationer som inte uppfyller lagkraven och som introducerar säkerhetsrisker vilket motverkar syftet med både SDG-förordningen och eIDAS-förordningen.

Ett myndighetsspecifikt alternativ för förmågan att hantera beständiga kopplingar mellan en utländsk e-legitimation och svenska identitetsbegrepp är att de ca 440 behöriga myndigheterna själva ansvarar för att hantera och lagra dessa kopplingar avgränsat till de egna verksamhetsbehoven. Detta kan i sig innebära olika alternativ som behöver utredas vidare med avseende på kopplingars beständighet och återanvändbarhet för förfaranden och bevis tjänster inom hela myndigheten eller inom specifika verksamhetsområden som spänner över flera myndigheter. Ett alternativ kan också vara att kopplingar endast hanteras inom ramen för användares s.k. "eget utrymme" i berörda förfaranden och därmed ej blir föremål för allmän handling. Nackdelarna är återigen att kostnader och förvaltningsbarhet utmanas ur ett nationellt perspektiv och att säkerheten i de många lokala lösningarna kan variera kraftigt och bli svår att upprätthålla över tid. Det är inte heller säkert att nya lokala kopplingsregister kan upprättas utan nya registerförfattningar.

Ett myndighetsspecifikt lösningsalternativ för förmågan att utfärda ett svenskt identitetsbegrepp online till EU/EES-medborgare som saknar svenskt identitet får anses som en orimlig inriktning då det motverkar syftet med att uppnå en spårbarhet på samma nivå som för icke folkbokförda personer som har fått ett samordningsnummer från Skatteverket. DIGG ser därför att denna förmåga måste utredas vidare på nationell nivå ihop med Skatteverket som är folkbokföringsansvarig myndighet och som även har ett aktivt arbete mot en moderniserad identitetsförvaltning som kan inkludera denna typ av förmågor.

1.2.6 Förvaltningsgemensam identitetsmatchning

Ett förvaltningsgemensamt lösningsalternativ för förmågan till gränsöverskridande identitetsmatchning kan sträcka sig från att utveckla öppen källkod som återanvänds av behöriga myndigheter till att även utveckla en nationell digital tjänst för identitetsmatchning enligt krav och tekniska

specifikationer för det tekniska systemet för bevisutbyte och inom ramen för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. Matchningstjänsten bör dock även inkludera fler samverkande myndigheter där framför allt Skatteverket i sin roll som folkbokföringsansvarig myndighet ses som en naturlig kandidat i synnerhet om tjänsten även ska inkludera ett nationellt kopplingsregister som relaterar till folkbokföringen.

En stor fördel med en förvaltningsgemensam tjänst är att kostnadseffektivitet, förvaltningsbarhet och säkerhet kan hanteras på ett mer kontrollerat sätt jämfört med ca 440 lokala varianter av myndighetsspecifika matchningslösningar. Detta kan till viss del jämföras med om varje behörig myndighet skulle utveckla en egen eIDAS-nod för gränsöverskridande identifiering. En nackdel med en förvaltningsgemensam tjänst på kort sikt kan vara att det krävs författningsändringar som utmanar tidplanen för SDG-förordningen vilket måste utredas vidare. En nationell tjänst innebär också krav på tillgänglighet (servicenivå), kapacitet (prestanda) och säkerhet som måste omfatta behöriga myndigheters krav. Ytterligare en möjlig nackdel är att behöriga myndigheter kan få begränsade möjligheter att utforma matchningen utifrån specifika verksamhetsbehov. DIGG bedömer dock inte att det finns ett uttalat behov av lokala variationer av identitetsmatchning hos olika myndigheter utan att grundbehovet är detsamma. Ett behovsdrivet kravarbete som inkluderar flertalet behöriga myndigheter bör dessutom kunna kompensera för varierande behov. Behöriga myndigheter som har särskilda motiverade behov kan även få möjlighet att drifta och förvalta lokala lösningar baserat på öppen källkod från DIGG och samverkande aktörer.

Ett förvaltningsgemensamt alternativ för förmågan att hantera beständiga kopplingar mellan en utländsk e-legitimation och svenska identitetsbegrepp är att det utvecklas ett nationellt kopplingsregister som liknar det förslag som Skatteverket tidigare har utrett. Som beskrivits tidigare så kan kopplingar i detta fall ha varierande egenskaper som baseras på behov av balanserad användbarhet och säkerhet, t.ex. med avseende på återanvändbarhet och beständighet under viss tid. Kopplingar som hanteras förvaltningsgemensamt kan exempelvis variera från att vara mer sektorsspecifika (t.ex. för myndigheter inom en viss livshändelse) eller helt och hållet nationella för alla förfaranden och bevis hos behöriga myndigheter i Sverige.

Ett förvaltningsgemensamt lösningsalternativ för förmågan att utfärda ett svenskt identitetsbegrepp online till EU/EES-medborgare som saknar svenskt identitet får anses vara det mest naturliga givet att syftet är att uppnå en spårbarhet på samma nivå som för icke folkbokförda personer som har fått ett samordningsnummer från Skatteverket. DIGG ser därför ett tydligt behov av att fortsätta utreda detta som ett förvaltningsgemensamt behov i samarbete med Skatteverket och andra berörda aktörer.

1.3 Auktorisation

För att införandet av SDG-förordningen och det tekniska systemet för bevisutbyte ska fungera på ett effektivt sätt i Sverige ser DIGG behov av funktionalitet för att hantera auktorisation (behörighetskontroll) mellan inblandande myndigheter och deras tjänster.

1.3.1 Anslutning till det tekniska systemet för bevisutbyte via byggblock och grunddatadomäner

För att möjliggöra en säker anslutning till det tekniska systemet för bevisutbyte för alla myndigheter som på ett eller annat sätt berörs av SDG-förordningen krävs att myndigheterna är anslutna till flera av de byggblock som ingår i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. För att detta ska fungera på ett effektivt och säkert sätt föreslås ett arbete startas upp som ser till helheten kring anslutningen, från den första kontakten till tekniskt stöd och vidare till en fullt funktionell koppling gentemot den svenska digitala infrastrukturen och dess byggblock.

Ett analysarbete föreslås också startas upp för att undersöka hur enskilda organ som pekats ut som behöriga myndigheter kan vara anslutna till den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen.

1.3.2 Delegerad åtkomst

För att användbarheten av de digitala tjänster som återfinns inom den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen ska bli bra finns behov av en delegerad åtkomsthantering mellan de olika inblandade digitala tjänsterna. Målet med detta är att användaren som loggat in i en digital tjänst inte ska behöva logga

in ännu en gång för att t.ex. förhandsgranska de bevis som användaren valt att hämta innan de tas in i den digitala tjänsten hos den behöriga myndigheten.

1.4 Adressering

SDG-förordningen ställer krav på alla medlemsländer att de ska hantera adressering av olika informationsmängder.

1.4.1 Hantering av länkar till information och förfaranden

SDG-förordningen ställer krav på alla medlemsländer att rapportera in länkar till information och förfaranden till EU:s centrala länkregister. Denna information används därefter i EU:s gemensamma portal Your Europe. Denna portal fungerar som en sammanhållande portal där EU-gemensam information och länkar till medlemsstaternas specifika information samlas för att öka användbarheten och underlätta den fria rörligheten och EU:s inre marknad.

1.4.2 Hantering av metadata gällande bevis

För att det tekniska systemet för bevisutbyte ska bli användbart för varje konsument av bevis krävs det att metadata om respektive bevis som ett medlemsland erbjuder samlas in. Dessa metadata används för att förstå vad ett bevis från ett medlemsland bevisar. Önskar en användare av ett förfarande i ett medlemsland ett bevis på medborgarskap från sitt hemland ska det gå att ställa en fråga till en tjänst som svarar tillbaka vilka bevis i det specifika landet som bevisar medborgarskap. Det kan också finnas olika versioner och format av ett bevis som bevisar medborgarskap i ett medlemsland. Konsumenten av beviset kan då utifrån användarens begäran välja det format och den version av beviset som passar bäst för deras hantering i förfarandet. Detta ska tillhandahållas för alla medlemsländer.

1.4.3 Hantering av uppgifter om bevis tjänster

För att det tekniska systemet för bevisutbyte ska bli användbart för varje konsument av bevis krävs det att information om bevis tjänster samlas in. Denna information används för att kunna göra uppslag mot rätt bevis tjänst när ett bevis från en nation ska begäras. Önskar en konsument hämta ett visst bevis i ett visst

format och en viss version från ett medlemsland ställs en fråga till en tjänst som ger adressen och annan nödvändig information om bevis tjänsten för att begäran ska kunna ske. Konsumenten av beviset kan då utifrån informationen om bevis tjänsten göra en korrekt begäran till rätt bevis tjänst och med rätt förutsättningar. Behovet föreslås realiseras genom en funktion för adressering av svenska bevis tjänster.

1.5 Förhandsgranskning

Ett område som nämns specifikt i SDG-förordningen och i förslaget till genomförandeakt för det tekniska systemet för bevisutbyte är förhandsgranskning av bevis. Detta är en central funktion för att det tekniska systemet för bevisutbyte ska kunna fungera på ett för användaren säkert sätt och samtliga myndigheter berörs av denna funktion vid bevisutbyte.

Förhandsgranskning av bevis är en yta som är tillgänglig för användaren men separerad från den digitala tjänsten. Förhandsgranskningen möjliggör tillfällig lagring av bevis för att användaren ska kunna förhandsgranska sin bevisinformation innan den överförs till den digitala tjänsten för vidare hantering. Om användaren väljer att inte överföra beviset ska ingen data överföras till den behöriga myndighetens digitala tjänst. Beviset ska inte lagras i tjänsten för förhandsgranskning och ska efter valet inte finnas kvar i denna tjänst.

Det har identifierats två möjliga spår för detta funktionella behov.

1.5.1 Myndighetsspecifik förhandsgranskning

En lösning är att samtliga behöriga myndigheter själva tillhandahåller en lösning där användaren ges möjlighet att förhandsgranska bevis vid bevisutbyte. En sådan lösning skulle behöva finnas hos samtliga behöriga myndigheter som berörs av SDG-förordningen på ett sådant sätt att förfarandet ska erbjudas helt online och konsumera eller producera bevis beroende på vad som beslutas gällande detta i genomförandeakten för det tekniska systemet för bevisutbyte.

1.5.2 Förvaltningsgemensam förhandsgranskning

En förvaltningsgemensam förhandsgranskning skulle kunna införas för att återanvändas av grunddatadomäner i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. Genom att använda en förvaltningsgemensam förhandsgranskning som är ansluten till dessa grunddatadomäner kan Sverige införa en förhandsgranskning som är förvaltningsgemensam samtidigt som den uppfyller kraven enligt förslaget till genomförandeakt för det tekniska systemet för bevisutbyte. Denna lösning bedöms fungera oavsett om förhandsgranskning ska ske i det producerande landet eller i det konsumerande landet beroende på hur genomförandeakten beslutas.

1.6 Ombudshantering

SDG-förordningen och förslaget på genomförandeakt för det tekniska systemet för bevisutbyte omnämner ombudshantering som ett viktigt område som behöver hanteras inom det tekniska systemet. Exakt hur ombudshanteringen ska fungera finns ännu inte formulerat i några tekniska specifikationer framtagna av EU. Det innebär att funktionaliteten bedöms behövas men i dagsläget är det oklart exakt hur det ska hanteras inom det tekniska systemet.

1.7 Elektronisk kommunikation med användare

Ett av områdena som berörs är funktionalitet för elektronisk kommunikation med användare i gränsöverskridande situationer. Detta är centrala delar för att uppfylla SDG-förordningen då det föreskrivs att det ska vara elektronisk kommunikation med användare för de förfaranden som ska fungera helt online. Kraven enligt SDG-förordningen är omfattande för berörda myndigheter. Elektronisk kommunikation med gränsöverskridande användare finns inte tillgängligt idag via någon enkel och säker lösning. Det har därför identifierats tre möjliga spår för detta funktionella behov.

1.7.1 Myndighetsspecifika Mina sidor

En lösning är att samtliga behöriga myndigheter själva tillhandahåller en lösning där den gränsöverskridande användaren notifieras att det finns ett meddelande/resultat att ta del av och att det då bifogas en länk till en digital tjänst

hos myndigheten där användaren kan logga in och få tillgång till meddelandet/resultatet. En sådan lösning skulle alltså behöva finnas hos samtliga behöriga myndigheter som berörs av SDG-förordningens tekniska system på ett sådant sätt att förfarandet ska erbjudas helt online.

1.7.2 Federation mellan europeiska infrastrukturer för digital post

Ett lösningsalternativ skulle vara att alla europeiska infrastrukturer för digital post skulle federeras på ett sätt som gör det möjligt för svenska behöriga myndigheter att skicka säkra meddelanden till den brevlåda en gränsöverskridande användare är ansluten till. Detta ger användaren en bättre användbarhet i de fall en användare har en digital brevlåda för meddelanden/resultat i sitt ursprungsland och uppfyller samtidigt SDG-förordningens krav. Tyvärr finns det dock inte en motsvarighet till digital post i alla medlemsländer varför detta inte uppfyller SDG-förordningen i alla de fall som kan bli aktuella. Det finns inte heller något initiativ inom EU för att skapa en sådan federation för tillfället.

1.7.3 En förvaltningsgemensam tjänst för elektronisk kommunikation med gränsöverskridande användare

Inom Sverige finns en infrastruktur för digital post (Mina meddelanden) som skulle kunna återanvändas för att förenkla för alla behöriga myndigheter som berörs av SDG-förordningen. Svenska myndigheter kan inte kräva att gränsöverskridande användare använder sig av svensk e-legitimation eller att de har svenska personnummer eller organisationsnummer. Detta gör det svårt att erbjuda samma valfrihetssystem som erbjuds nationellt använder inom digital post. Däremot bör utredas ytterligare om infrastrukturen för digital post kan återanvändas för att tillhandahålla den säkra kommunikationen med den gränsöverskridande användaren.

2 Förslag till lösning

DIGG:s förslag till lösning på införande av SDG-förordningen och bevisutbyte med stöd av det tekniska systemet för bevisutbyte är en utökad satsning på den

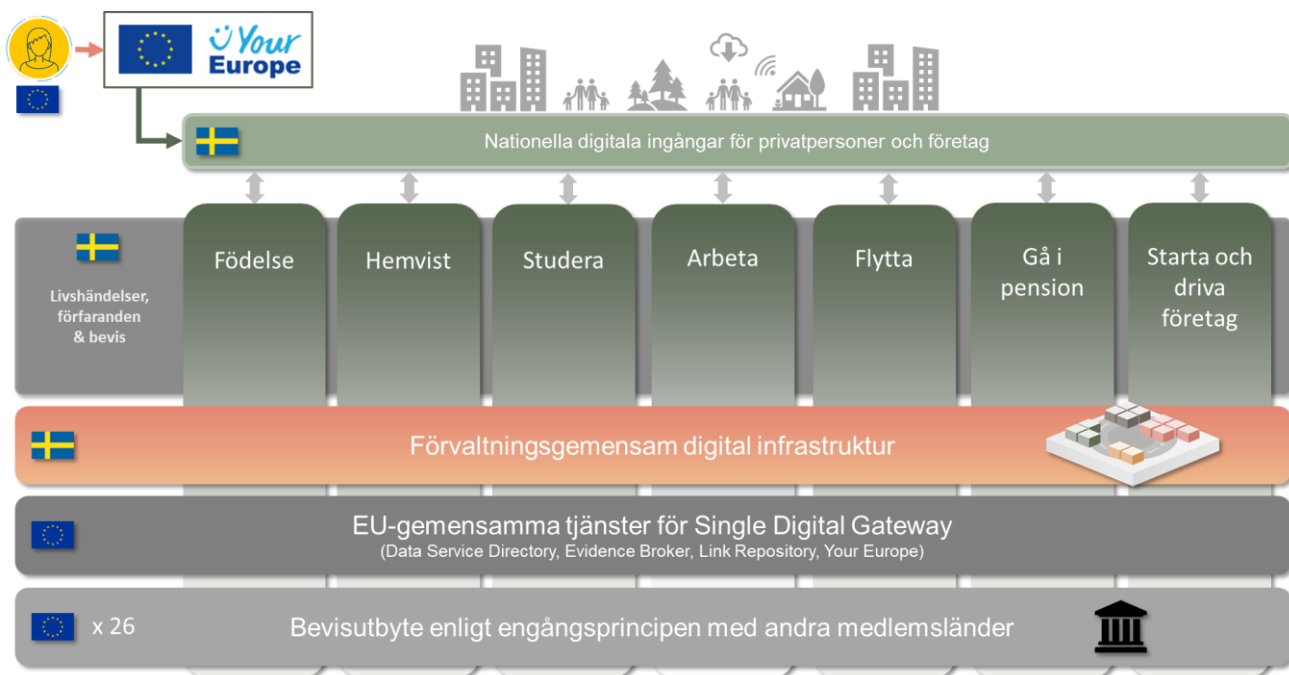
förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen, samlade bevis tjänster inom studerandeområdet och centrala förfaranden via gemensamma kundingångar.

DIGG:s förslag till användningen av förvaltningsgemensam digital infrastruktur ger en grund för allt bevisutbyte både nationellt och inom EU. Konsumenter och producenter ska kunna använda den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen på samma sätt oavsett vart bevisen hämtas. Användning av infrastrukturen ger ett kostnadseffektivt införande då funktionalitet kan samordnas som annars hade behövt implementeras hos respektive behörig myndighet.

Funktionella krav relaterade till SDG-förordningen som inte identifierats tidigare i infrastrukturen har antingen kopplats till existerande byggblock eller identifierats som nya. Detta ger en bra indikation på vad olika förvaltningsgemensamma byggblock och grunddatadomäner behöver stödja och vad respektive behörig myndighet behöver göra.

För att skapa ett bättre kundmöte och samtidigt få ett kostnadseffektivt införande ses också samlade bevis tjänster och centrala förfaranden på gemensamma kundingångar som viktiga steg. Dessa två punkter skulle också ge andra positiva digitaliseringseffekter för offentlig förvaltning.

Den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen är central för Sveriges införande av det tekniska systemet för bevisutbyte. Myndighetsgemensamma behov för att utbyta information via det tekniska systemet för bevisutbyte kan utvecklas på ett kostnadseffektivt sätt inom denna infrastruktur och användas av samtliga behöriga myndigheter oavsett om det är ett nationellt eller europeiskt informationsutbyte. Den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen blir därför ett lager mellan svenska myndigheters realisering av livshändelser, förfaranden och bevis och det tekniska systemet för bevisutbyte enligt bilden nedan. För att förenkla införandet behöver ett antal funktioner tillföras den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. Utan en samordnad utveckling av den infrastrukturen kommer anslutningen till det tekniska systemet för bevisutbyte bli mycket dyrbart att införa och praktiskt svårt att få till när så många behöriga myndigheter påverkas.



Figur 1 - Nationella digitala ingångar via livshändelser med digital infrastruktur

2.1 Funktionell mappning till förvaltningsgemensam digital infrastruktur

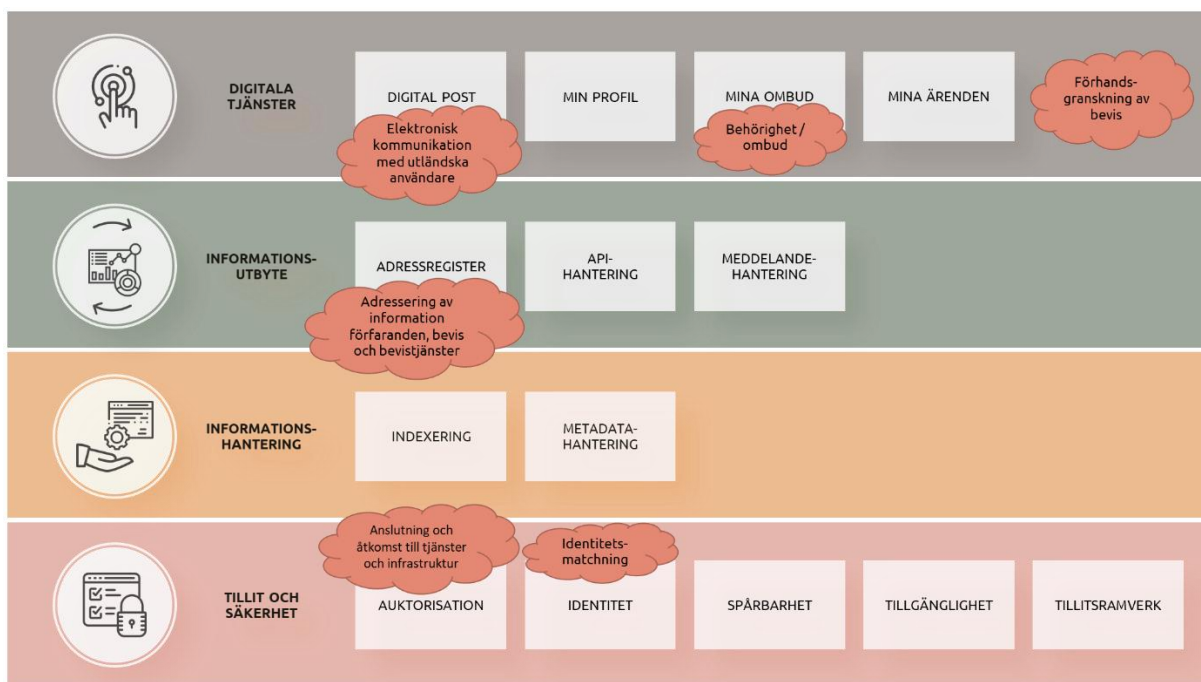
Utifrån de funktionella behoven som har identifierats i kapitel 1 för att uppfylla SDG-förordningen har dessa kopplats till existerande, planerade eller eventuellt nya byggblock inom den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. De funktionella kraven kommer att detaljeras successivt med de olika byggblocken.

I tabellen och bilden nedan redovisas de olika funktionella behoven som hittills har kopplats till olika byggblock inom infrastrukturen.

Funktion	Byggblock	Beskrivning
Gränsöverskridande användaridentifiering och identitetsmatchning	Identitet	Gränsöverskridande användaridentifiering och identitetsmatchning via eIDAS
Auktorisation	Auktorisation	Anslutning och åtkomst till tjänster och infrastruktur

Funktion	Byggblock	Beskrivning
Adressering	Adressregister	Adressering av information, förfaranden, bevis och bevis tjänster
Förhandsgranskning	Fortsatt utredning	Ännu ej utrett om detta passar i något existerande byggblock eller om något nytt byggblock ska startas.
Ombudshantering	Mina ombud	Gränsöverskridande behörighet och ombudshantering
Elektronisk kommunikation med användare	Digital post	Elektronisk kommunikation med gränsöverskridande användare via digital post

Nedanstående bild illustrerar hur ovanstående byggblock och funktioner mappar mot samtliga byggblock och byggblocks-kategorier i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. Byggblocken Identitet och Auktorisation finns inom kategorin Tillit och säkerhet, byggblocket Adressregister finns inom kategorin Informationsutbyte och byggblocken Digital post och Mina ombud finns inom kategorin Digitala tjänster. Förhandsgranskning av bevis är en funktion som ännu ej tillhör något utpekad byggblock men som antas tillhöra kategorin Digitala tjänster som hanterar användarnära kundmöten.



Figur 2 Funktionell mappning till förvaltningsgemensamma byggblock

I bilden nedan redovisas grunddatadomänerna inom den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. De grunddatadomäner som berörs av SDG-förordningen är hittills Företag, Person och en föreslagen ny grunddatadomän för området Studera.



Figur 3 Funktionell mappning till grunddatadomäner

2.1.1 Byggblocket Identitet

Byggblocket Identitet som förvaltas av DIGG hanterar gränsöverskridande elektronisk identifiering via den svenska eIDAS-noden och är därför centralt för att SDG-förordningen ska kunna implementeras i Sverige. För att realisera SDG-förordningens krav på användaridentifiering och identitetsmatchning inom svenska förfaranden och bevis tjänster så rekommenderar DIGG att en ny förvaltningsgemensam tjänst för identitetsmatchning realiserar inom ramen för byggblocket enligt behovsbeskrivningen i kapitel 1. En anledning till att en sådan tjänst bör finnas inom byggblocket är att tjänsten både logiskt och tekniskt sett har en tydlig relation till den svenska eIDAS-noden som finns inom samma byggblock. Den förvaltningsgemensamma matchningstjänsten bör tillhandahållas online av lämplig myndighet (t.ex. Skatteverket som samverkande aktör inom byggblocket) samt även utvecklas som öppen källkod för att kunna göras tillgänglig för behöriga myndigheter som vill få insyn i utvecklingsprocessen och som i vissa fall kan ha särskilda motiverade behov av att förvalta myndighetsspecifika lösningar baserade på samma källkod.

DIGG rekommenderar även att en fortsatt analys görs inom byggblock Identitet i samverkan med Skatteverket kring behov och möjligheter att hantera beständiga kopplingar mellan utländska e-legitimationer och svenska identitetsbegrepp enligt beskrivningen i kapitel 1. Dessutom rekommenderas en fortsatt analys inom byggblocket i samverkan med Skatteverket kring behov och möjligheter på kort och lång sikt att utfärda ett svenskt identitetsbegrepp helt eller delvis online till personer som använder svenska förfaranden via eIDAS utan tidigare relation till Sverige.

2.1.2 Byggblocket Auktorisation

Detta byggblock har två viktiga uppgifter att fylla för att SDG-förordningen ska kunna implementeras på ett effektivt sätt i Sverige.

2.1.2.1 *Anslutning till förvaltningsgemensam digital infrastruktur*

För att möjliggöra en säker anslutning av alla nationella behöriga myndigheter som på ett eller annat sätt berörs av SDG-förordningen och ge dem en säker anslutning till det tekniska systemet för bevisutbyte krävs att de behöriga myndigheterna är anslutna till flera av de byggblock som ingår i den

förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. Denna anslutning måste ske på ett enkelt och säkert sätt. Byggblocket Auktorisation har påbörjat arbete med att analysera hur en anslutning skulle kunna realiseras på ett kostnadseffektivt sätt samtidigt som en hög säkerhet uppnås.

2.1.2.2 Delegerad åtkomst mellan digitala tjänster

För att användbarheten av de digitala tjänster som återfinns inom den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen ska bli tillfredsställande finns behov av en delegerad åtkomsthantering mellan de olika inblandade digitala tjänsterna.

Under förutsättning att en förvaltningsgemensam förhandsgranskning återfinns som en egen digital tjänst inom infrastrukturen innebär detta att en automatiserad behörighetskontroll genom delegerad åtkomst mellan de olika inblandade digitala tjänsterna. Målet med detta är att användaren som loggat in i en digital tjänst inte ska behöva logga in ännu en gång för att förhandsgranska de bevis som användaren valt att hämta innan de tas in i digitala tjänsten.

2.1.3 Byggblocket Adressregister

DIGG föreslår följande utökad funktionalitet inom byggblocket Adressregister för att hantera den svenska informationen om förfaranden och bevis.

2.1.3.1 Hantering av länkar till information och förfaranden

Byggblocket föreslås implementera den nationella hanteringen av länkar som ska publiceras till EU:s centrala länkregister. Byggblocket föreslås implementera denna funktion för hantering av länkar till information och förfaranden inom Sverige och tillgängliggöra dessa till EU:s centrala tjänster.

2.1.3.2 Hantering av metadata gällande bevis

Byggblocket föreslås implementera den funktionalitet som krävs för att hantera adressering av bevis. Adresseringen sker genom att bevis taggas med metadata för att beskriva vad de olika bevisen faktiskt bevisar. Det behövs också stöd för olika

versioner och format av ett bevis. Byggblocket föreslås svara på frågor gällande svenska bevis men också kunna vidareförmedla frågor till andra medlemsländers motsvarande tjänst.

2.1.3.3 Hantering av uppgifter om bevis tjänster

Byggblocket föreslås implementera funktionalitet för att hantera adressering av bevis tjänster för att kunna hämta bevis från svenska bevisproducenter.

Byggblocket föreslås svara på frågor gällande svenska bevis men också kunna vidareförmedla frågor till andra medlemsländers motsvarande tjänst.

2.1.4 Byggblock för förhandsgranskning

Genom att använda en förvaltningsgemensam förhandsgranskning av bevis som är ansluten till de olika grunddatadomänerna kan Sverige införa en förhandsgranskning av bevis som är myndighetsgemensam samtidigt som den uppfyller kraven enligt förslaget till genomförandeakt för det tekniska systemet för bevisutbyte. Denna lösning fungerar dessutom oavsett om förhandsgranskning av bevis ska ske i det producerande landet eller i det konsumerande landet beroende på vad som beslutas i genomförandeakten. Det är ännu inte helt klarlagt om denna funktion passar in i något av de existerande byggblocken eller om ett nytt behöver skapas.

2.1.5 Byggblocket Mina Ombud

Genom att använda byggblocket Mina ombud och att detta byggblock ansluts till de olika grunddatadomänerna kan Sverige införa en ombudshantering som är en förvaltningsgemensam funktion. Byggblocket Mina ombud har kommit långt i utvecklingen och efter avstämningar inom regeringsuppdraget ses stora möjligheter till återanvändning. Ombudshanteringen ska kunna användas av både fysiska och juridiska personer.

Exakt hur ombudshanteringen ska fungera finns ännu inte formulerat i några tekniska specifikationer framtagna av EU.

2.1.6 Byggblocket Digital post

Inom Sverige finns en infrastruktur för digital post (Mina meddelanden) som skulle kunna återanvändas för att förenkla för behöriga myndigheter som berörs av SDG-förordningen. Infrastrukturen bör kunna återanvändas för att tillhandahålla den säkra kommunikationen med den gränsöverskridande användaren men utredning och utveckling krävs.

Om en behörig myndighet som tillhandahåller förfaranden enligt SDG-förordningen erbjuds att återanvända den svenska infrastrukturen för digital post skulle samma myndighet kunna skicka ett säkert meddelande till en gränsöverskridande användare genom att skicka meddelandet till Digital post. Detta skulle innebära att en brevlåda skulle skapas upp för den utländska identiteten och meddelandet lagras i brevlådan samtidigt som en notifiering skickas till den e-post/mobilnummer som den gränsöverskridande användaren angett.

Den gränsöverskridande användaren skulle genom notifieringen dirigeras till brevlådan som med inloggning via eIDAS ger användaren tillgång till resultatet av förfarandet. Genom denna hantering kan behöriga myndigheter återanvända sin anslutning gentemot Digital post vilket innebär att SDG-förordningen artikel 6 gällande elektronisk kommunikation uppfylls.

2.1.7 Samlade bevis tjänster

SDG-förordningen ställer krav på att medlemsländerna möjliggör gränsöverskridande utbyte av bevis i förfaranden som berörs av Bilaga II i SDG-förordningen.

För att konsumenterna av bevis inte ska behöva hantera anslutningar mot alla medlemsländer så anser DIGG att bevis bör kunna hämtas av konsumenterna via de tjänster för nationella grunddatadomäner som finns inom den förvaltningssammansatta digitala infrastrukturen. En sådan lösning skulle göra det avsevärt enklare för konsumenterna då de till exempel kan hämta företagsinformation från grunddatadomänen Företag oavsett om beviset ska hämtas från Sverige eller från något annat medlemsland. Detta gör också att Sverige kan uppfylla SDG-förordningen genom att ansluta nationella grunddatadomäner till det tekniska systemet för bevisutbyte. På det sättet har de

andra medlemsländerna också tillgång till de svenska bevis som ska utbytas med andra medlemsländer.

DIGG föreslår också utforskande utveckling för att avgöra om Studera ska bli ytterligare en ny grunddatadomän inom den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. Studerandeinformation är väldigt central för SDG-förordningen då detta är en av de livshändelser som ska erbjuda tjänster helt online och använda sig av det tekniska systemet för bevisutbyte. Denna grunddatadomän ska då hantera information såsom gymnasiebetyg, intyg från yrkeshögskola och intyg från högskola och universitet.

DIGG har utifrån sin analys över vilka myndigheter som producerar de olika bevisen för utbyte via det tekniska systemet identifierat vissa utmaningar med att skapa kostnadseffektiva bevisjänster framförallt inom studerandeområdet. Inom studerandeområdet är bevisen utspridda på många olika producenter. Ett exempel är gymnasiebetygen som är utspridda på kommuner. En kostnadseffektiv hantering av bevisen för gymnasiebetyg skulle vara att hämta dessa från nationella betygsdatabasen (BEDA). Skolverket har i utredning¹² föreslagit centralisering av bl.a. gymnasiebetyg till BEDA vilket skulle underlätta SDG införandet. DIGG har också tagit del av Nationell betygsdatabas med medborgarens behov i centrum - för effektivitet, rättssäkerhet och likabehandling (KN-2021-2648, Malmö stadsarkiv)¹³

För de 214 utbildningsanordnare av yrkeshögskolor kan lika många bevisjänster behöva utvecklas om inte betygen från yrkeshögskolorna kan centraliseras. Universitets- och högskolerådet (UHR) har fått utökat uppdrag att BEDA ska kunna ta emot meriter från fler skolformer och kunna tillhandahålla uppgifter till ansökningsförfaranden till vuxenutbildning och folkhögskolan men inte yrkeshögskolan då den anses som eftergymnasial. En sådan utökning skulle dock underlätta varför även detta bör utredas.

Av de statliga lärosätena lagrar 90 procent meriter och bevis i det nationella systemet som ger universitet och högskolor stöd i de olika studieadministrativa processerna (LADOK). Endast 40 procent av de privata lärosätena lagrar meriter

¹² Förstudien om betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom Komvux (U2018/00129/GV)

¹³ https://resources.mynewsdesk.com/image/upload/fl_attachment/shy25kaj2cko30podfyk

och bevis i LADOK. Totalt är 13 lärosäten inte anslutna till LADOK men för övriga 38 kan bevisen produceras via LADOK som en gemensam digital tjänst. De lärosäten som inte är anslutna behöver då utveckla egna bevis tjänster om de inte ansluter sig till LADOK.

DIGG föreslår därför att Universitets- och högskolerådet i samverkan med Skolverket, kommuner och DIGG får ett uppdrag att genomföra arbetet med att digitalisera gymnasiebetygen och vidareutveckla den nationella betygsdatabasen för dessa digitala betyg. Detta skulle ge en kostnadseffektiv hantering av gymnasiebetygen inom SDG-förordningen samt årliga besparingar hos alla Sveriges kommuner då t.ex. utlämnande av gymnasiebetyg kan hanteras via en central digital tjänst. Att rapportera gymnasiebetyg till den nationella betygsdatabasen (BEDA) underlättar också avsevärt för personer som har studerat på gymnasium vid senare ansökning till högre utbildning.

DIGG föreslår också att Myndigheten för yrkeshögskolan i samarbete med Universitets- och högskolerådet får i uppdrag av regeringen att centralisera meriter och examensbetyg¹⁴ från yrkeshögskolor för att möjliggöra en samlad bevis tjänst rörande dessa.

DIGG föreslår också att Universitets- och högskolerådet får i uppdrag av regeringen att i samarbete med Myndigheten för Yrkeshögskolor, Lärosäten, kommuner och Skolverket utforska behov av samlade bevis tjänster för att stödja livshändelsen Studera inom SDG-förordningen. Detta skulle i ett senare skede kunna innebära att en ny grunddatadomän införs.

För att detta ska fungera praktiskt ser DIGG också att gymnasieskolor, vuxenutbildning och folkhögskolor bör få uppgiftsplikt att rapportera meriter och examensbevis till den nationella betygsdatabasen (BEDA) så att antalet bevisproducenter kopplat till det tekniska systemet för bevisutbyte minskas från hundratals till en (1).

¹⁴ Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) har idag ett backup-system där betyg från yrkeshögskolor finns lagrade.

2.2 Gemensamma kundingångar med centrala förfaranden

DIGG ser ett ökat behov av samordning och samverkan kring gemensamma kundingångar där information och digitala tjänster kan samlas. Genom dessa kan användaren erhålla information och digitala tjänster på ett samlat ställe vilket ger en ökad användbarhet samtidigt som införandet blir kostnadseffektivt. Att förvalta samma typ av information och digitala tjänster på hundratals webbplatser och hos hundratals organisationer istället för på en samlad plats ger en stor kostnadspåverkan på Sveriges införande av SDG-förordningen.

Som redovisats i analysen i huvudrapporten har Sverige många förfaranden främst relaterade till livshändelsen Starta företag och bedriva affärsverksamhet. Många av dessa förfaranden finns placerade hos statliga myndigheter men ett drygt 30-tal finns placerade hos kommuner och länsstyrelser.

För att underlätta för konsumenterna av information och förfaranden har DIGG tillsammans med Myndighetssamarbetet starta och driva företag tittat på möjligheten att samla all information och alla förfaranden som berör detta område inom SDG-förordningen på den gemensamma kundingången verksamt.se. I nuläget så har verksamt.se samlat information från flera av de berörda myndigheterna och även vissa av de förfaranden som finns inom området. En utvidgning av detta arbete så att all information och alla förfaranden inom området samlas på verksamt.se skulle vara ett kostnadseffektivt sätt för svensk offentlig förvaltning att uppfylla SDG-förordningen samtidigt som det ger användarna en samlad hantering och användarupplevelse som därigenom underlättar för företagare som bedriver affärsverksamhet i Sverige.

Genom att samla de förfaranden som berör kommuner och regioner med hjälp av centrala digitala tjänster på denna typ av gemensamma kundingångar uppnås klara samordningsvinster. En (1) digital tjänst kan då byggas istället för 290 som kan bli scenariot om varje kommun måste bygga en egen digital tjänst för varje förfarande som ska uppfylla SDG-förordningen. Dessutom behöver kommuner då inte vara anslutna till det tekniska systemet för bevisutbyte då detta hanteras av de gemensamma kundingångarna.

Sektorsansvariga myndigheter som ger ut föreskrifter inom förfarandet att bedriva affärsverksamhet (SDG-förordningens bilaga II) tillsammans med Myndighetssamarbetet starta och driva företag bör utreda om de kan skapa centrala digitala tjänster för de kommunala förfarandena inom området och vid

behov utveckla dessa. En del av denna utredning kan vara förslag på regeringsuppdrag eller annan styrning.

DIGG ser också behov av en gemensam kundingång inom området Studera där Sverige kan samla digitala tjänster för ansökningar till utbildningar. Idag har UHR ansvar för centrala digitala tjänster för antagning till universitet och högskola. Det är dock frivilligt att vara ansluten till dessa men de som väljer att vara anslutna delar i ett framtida läge på införandekostnaden för att ansluta till det tekniska systemet för bevisutbyte och för att uppfylla SDG-förordningen vilket ger en klar kostnadsfördel samtidigt som det blir enklare för användaren.

DIGG föreslår att regeringen ger i uppdrag till Universitets- och högskolerådet att i samverkan med Myndigheten för Yrkeshögskola, Lärosäten, Centrala studiestödsnämnden och Svenska Institutet utreda och vid behov ta fram en gemensam kundingång inom studerandeområdet där gemensamma digitala tjänster och information kan samordnas.

DIGG föreslår också att regeringen ger i uppdrag till Myndigheten för yrkeshögskolan att samordna processen samt utreda och vid behov ta fram en gemensam digital tjänst avseende ansökningsförfaranden till yrkeshögskolor så att antalet aktörer som måste utveckla detta också kan minskas från 214 till en (1) om alla yrkeshögskolor väljer att ansluta sig till en sådan gemensam digital tjänst.

DIGG ser utifrån resonemangen ovan att Sverige bör erbjuda information och digitala tjänster på gemensamma kundingångar inom framförallt livshändelserna Studera och Starta och bedriva affärsverksamhet inom SDG-förordningen. En lösning med gemensamma digitala tjänster som därefter distribuera de digitala tjänsternas resultat till den berörda myndigheten skulle avsevärt minska antalet digitala tjänster och innebära en kostnadseffektivitet. Dessa gemensamma digitala tjänster bör då hanteras av den statliga myndighet som hanterar föreskrifterna inom det aktuella området och resultatet av den digitala tjänsten bör kunna överföras genom ett säkert och automatiserat informationsutbyte till de olika verksamhetssystem som finns hos konsumerande myndigheter. Detta bör ses som ett erbjudande vilket innebär att myndigheter kan välja mellan att vara anslutna till den gemensamma digitala tjänsten eller att utveckla egna digitala tjänster som uppfyller alla krav enligt SDG-förordningen.

DIGG ser också att föreslagna myndigheterna inom föreslagna uppdrag och arbeten utreder och föreslår hur finansiering av dessa gemensamma kundingångar

och gemensamma digitala tjänster ska fungera. Det måste vara ett långsiktigt hållbart arbete och uppdrag bör ges till alla berörda myndigheter att de ska använda dessa gemensamma lösningar.