



E-legitimering och e-underskrift inom offentlig förvaltning

Enkätundersökning 2021

Ärendenummer: 2021-1092

Sammanfattning

I denna rapport redogörs för användning av tjänster för e-legitimering och e-underskrift inom den offentliga förvaltningen. Resultatet bygger på en enkätundersökning riktad till kommuner, regioner och statliga myndigheter som genomfördes under våren 2021.

Rapporten indikerar att användningen av e-legitimation har fortsatt att öka inom den offentliga förvaltningen, om än inte i den takt som flertalet respondenter angav i enkätundersökningen 2019.

Tjänster där enskilda kan logga in med e-legitimation är vanligare inom kommuner och regioner än vad det är på statliga myndigheter. Drygt nio av tio kommuner och regioner uppger att de har tjänster där det är möjligt att logga in med e-legitimation. Bland myndigheterna uppger 41 procent att de har sådana tjänster i dagsläget, en signifikant ökning jämfört med 2019 då motsvarande andel var drygt en fjärdedel. Enkätundersökningen visar också att BankID fortsatt är den absolut vanligaste e-legitimationen för tjänster som riktas till enskilda.

DIGG anser att offentliga aktörer ska godta alla av DIGG godkända e-legitimationer under förutsättning av e-legitimationen når erforderlig tillitsnivå. Enkäten visar att det är strax över hälften av de svarande organisationerna som angett att man gör en bedömning av tillitsnivåer, och av dessa svarar i genomsnitt en tredjedel av organisationerna att bedömningen inte är baserad på DIGG:s tillitsramverk.

Enkäten visar tydligt att e-underskrifter är ett av de områden där många organisationer uppger att de hade behov av mer information. De upplevda problemen kopplade till e-underskrifter är flera, både juridiska oklarheter och tekniska svårigheter angavs som utmaningar. Det förefaller därför finnas ett stort behov av vägledning och stöd till de offentliga aktörerna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1 Inledning	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Genomförande	4
1.2.1 Om enkätundersökningen.....	4
1.3 Rapportens disposition.....	4
2 E-legitimering inom den offentliga förvaltningens tjänster	5
2.1 Användningsområden för e-legitimation.....	5
2.2 Utvecklingen över tid.....	6
2.3 E-legitimering riktade till enskilda.....	7
2.3.1 BankID är den vanligaste e-legitimationen	8
2.4 E-tjänster där ett ombud kan utföra ärenden åt sin huvudman	9
2.5 E-legitimering inom och mellan offentliga organisationer	11
2.5.1 BankID är fortsatt dominant.....	12
2.5.2 Krav på attribut om externa användare	13
3 Möjligheten att använda utländska e-legitimationer	15
3.1 Fyra av tio uppger att de erbjuder möjlighet att logga in med utländsk e-legitimation	15
3.2 Ett tjugotal organisationer anger att utländsk e-legitimation kan användas i praktiken	16
4 Bedömning av tillitsnivåer för inloggning	19
5 E-underskrifter och e-stämplat	22
5.1 Skriva under och ta emot handlingar med e-underskrift.....	22
5.2 Skicka och ta emot e-stämplat.....	27
6 Avslutande reflektioner	30
6.1 Användningen av e-legitimering inom den offentliga förvaltningen fortsätter öka	30
6.2 Låg användning av utländsk e-legitimation i praktiken.....	30
6.3 Krav på tillitsnivå bedöms inte i tillräcklig utsträckning	31
6.4 Bevarande av elektroniskt underskrivna handlingar är en utmaning.....	32
6.5 Behovet av information är stort	33

1 Inledning

1.1 Bakgrund

DIGG ska bistå regeringen med underlag för utveckling av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen, samt följa och analysera utvecklingen inom sitt verksamhetsområde. DIGG ansvarar också för den offentliga förvaltningens tillgång till infrastruktur och tjänster för elektronisk identifiering och underskrift. Som en del i detta arbete ska DIGG tillhandahålla och administrera valfrihetssystem för elektronisk identifiering enligt lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering, samt ansvara för de svenska förbindelsepunkterna för gränsöverskridande elektronisk identifiering i enlighet med den så kallade eIDAS-förordningen.¹

Rapporten redovisar resultatet från en enkätundersökning om användning och anskaffning av e-legitimeringstjänster inom kommuner, regioner och statliga myndigheter som genomfördes våren 2021. Enkäten syftar till att ge en uppdaterad bild av offentlig förvaltnings behov, befintliga lösningar och utmaningar kopplat till e-legitimering, e-underskrift och e-stämplat.

¹ I enlighet med 3 § i Förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

1.2 Genomförande

Rapporten baseras på material som inhämtats genom en enkätundersökning riktad till olika organisationer inom den offentliga förvaltningen under våren 2021.

1.2.1 Om enkätundersökningen

Enkäten skickades ut till 503 kommuner, regioner och statliga myndigheter. Insamlingen pågick mellan den 29:e april och 11:e juni 2021. Under denna period skickades en påminnelse ut.

Totalt svarade 291 organisationer på enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 58 procent. Motsvarande siffra i den föregående enkätundersökningen genomförd 2019 var svarsfrekvensen 68 procent.

Den enkätundersökning som genomfördes under våren 2021 bygger vidare på den tidigare e-legitimationsenkäten som genomfördes 2019. Överlag så beror många förändringar i enkäten på den utveckling som skett på områden sedan sist enkäten genomfördes. Till exempel har DIGG genomfört en förstudie kring e-legitimering för medarbetare² och påbörjat arbetet med de lösningar som föreslås i förstudien.

Även dispositionen på 2021 års enkät skiljer sig åt jämfört med enkäten från 2019. Till exempel är nu frågorna sorterade utifrån område för att åstadkomma en mer logisk ordning. Vissa frågeformuleringar har även skrivits om i syfte att få dem mer lättbegripliga. Sammantaget innebär dessa förändringar att jämförelser av resultaten med tidigare års undersökningar endast kan utföras i begränsad utsträckning.

1.3 Rapportens disposition

Rapporten är uppdelad i tre områden, vilka avspeglar de tematiska områden från enkäten. Kapitel 2 redogör för användningen av e-legitimation inom offentlig förvaltnings tjänster, och användningen av e-tjänstelegitimationer. Kapitel 3 beskriver möjligheten att använda utländska e-legitimationer i e-tjänster. Kapitel 4 beskriver bedömningen av tillitsnivåer för inloggning i e-tjänster. Kapitel 5 behandlar e-underskrifter och e-stämplat.

² <https://www.digg.se/publicerat/publikationer/2020/eid-for-medarbetare>

2 E-legitimering inom den offentliga förvaltningens tjänster

2.1 Användningsområden för e-legitimation

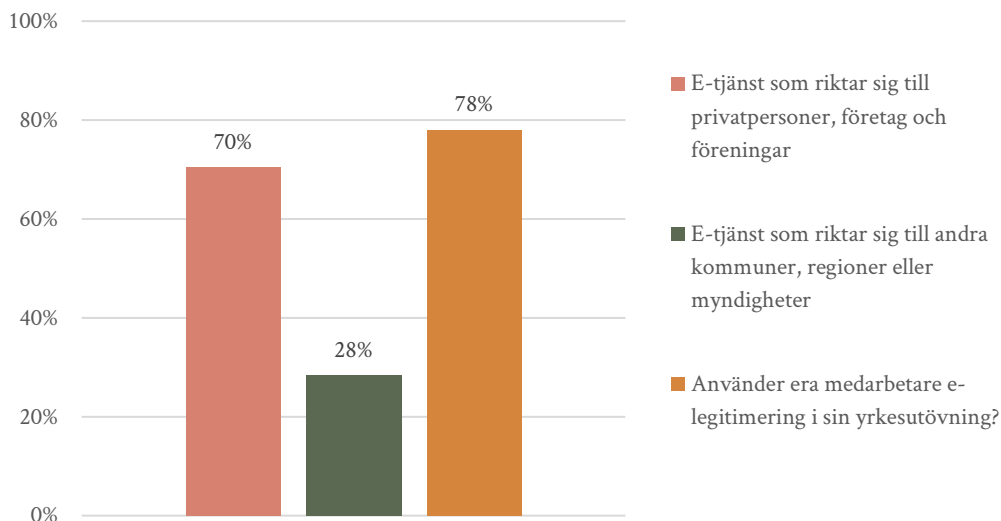
E-legitimation kan användas för olika typer av e-tjänster. I enkätundersökningen ombads kommuner, regioner och myndigheter att svara på frågor om olika användningsområden för e-legitimation:

- Tjänster riktade till privatpersoner, företag och föreningar
- Tjänster riktade till andra kommuner, regioner eller myndigheter
- Möjligheten för anställda att använda e-legitimation i sin yrkesutövning för tjänster hos andra kommuner, regioner eller myndigheter.

Av samtliga organisationer uppger 70 procent att de idag erbjuder en e-tjänst riktad till privatpersoner, företag eller föreningar där användaren kan logga in med e-legitimation. Motsvarande andel för tjänster som är riktade till andra offentliga organisationer är 28 procent.

Ungefär en tredjedel av kommuner, regioner och statliga myndigheter anger att de erbjuder en e-tjänst som riktar sig till andra offentliga organisationer, men närmre 80 procent anger att de använder e-legitimering i sin yrkesutövning. Det förefaller därmed vara så att ett mindre antal offentliga aktörer har e-tjänster som används av relativt många organisationer. Den yrkesmässiga användningen kan även avse andra digitala tjänster än dem som offentliga aktörer erbjuder. Ett exempel kan vara ett journalsystem som vårdpersonal kan logga in i med hjälp av sin e-legitimation.

Figur 1 Andelen organisationer som i nuläget erbjuder möjligheten att logga in med e-legitimation, fördelat efter typ av tjänst



Kommentar: Figuren visar den procentuella andelen som svarat JA på ovanstående frågor.

2.2 Utvecklingen över tid

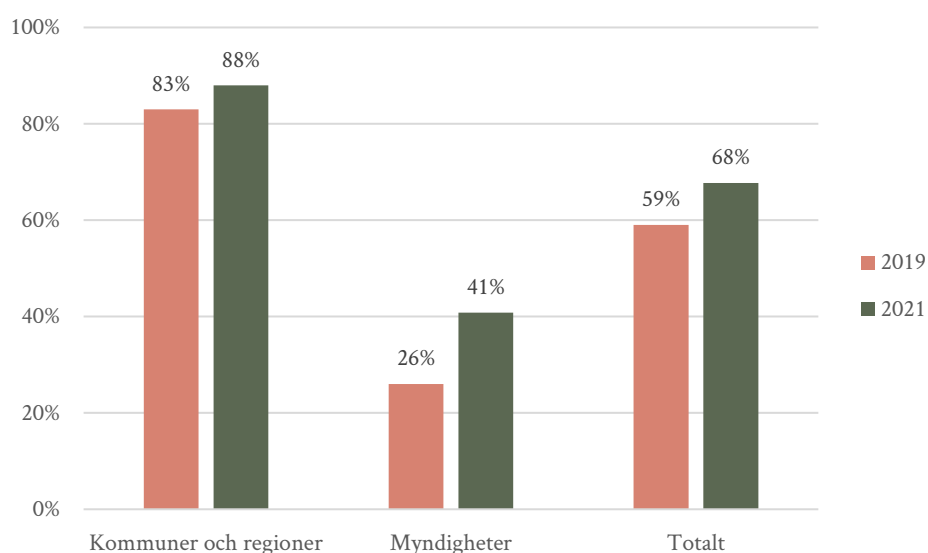
Enkätundersökningen som genomförts 2021 skiljer sig åt på flera punkter jämfört med den E-legitimationsenkät som genomfördes 2019. Vissa frågor har tagits bort, andra har tillkommit och vissa frågor har omformulerats för att göra enkäten mer lättbegriplig. Dessutom har svarsfrekvensen varit tio procentenheter lägre i årets mätning jämfört med 2019. Detta medför att det finns betydande svårigheter att göra jämförelser över tid.

Andelen av de svarande som uppger att de har en tjänst där e-legitimation används är högre i 2021 års enkätundersökning jämfört med 2019. 70 procent av organisationerna svarar nu att de har en e-tjänst som riktar sig till privatpersoner, företag och föreningar jämfört med 59 procent 2019.

2.3 E-legitimering riktade till enskilda

Sju av tio offentliga organisationer erbjuder nu möjligheten att logga in med e-legitimation i tjänster som riktas till enskilda. I enkäten från 2019 var det sex av tio, medan en av tio sade att man planerade att införa denna möjlighet det närmsta året. Tjänster där enskilda kan logga in med e-legitimation är vanligare bland kommuner och regioner än bland statliga myndigheter. Av kommuner och regioner är det 88 procent som i dagsläget erbjuder sådana tjänster. Bland myndigheterna uppger 41 procent att de har sådana tjänster i dagsläget, en signifikant ökning jämfört med 2019. En viktig förklaring till skillnaden mellan kommuner och myndigheter är att kommuner och regioner alltid har kontakt med medborgare, vilket inte alltid är fallet med myndigheterna.

Figur 2 Andelen organisationer som erbjuder möjligheten att logga in med e-legitimation i tjänster till enskilda.

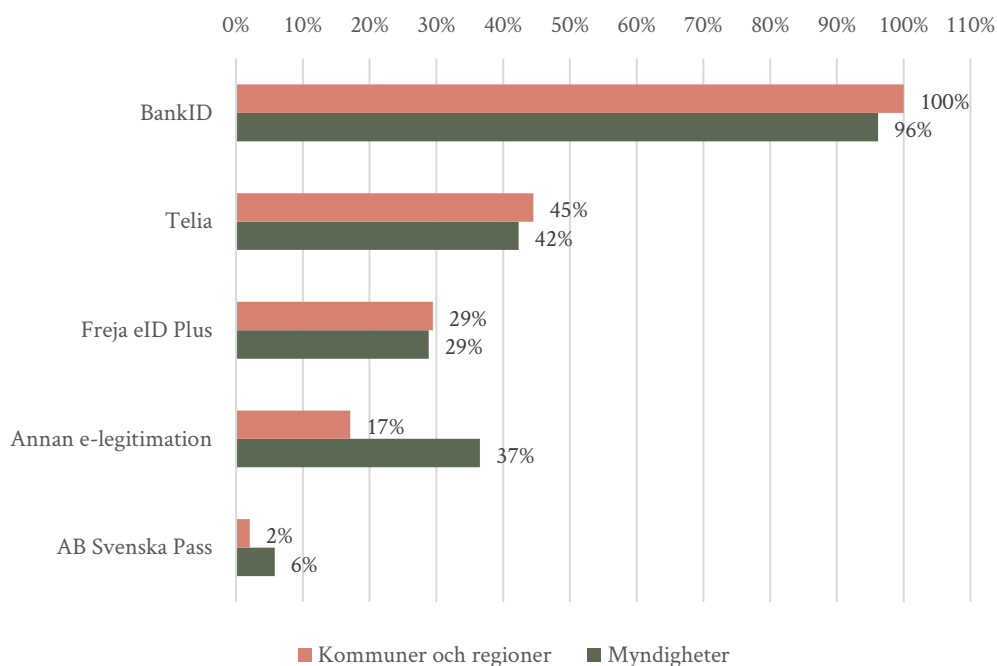


Kommentar: Figuren visar den procentuella andelen som svarat JA på ovanstående frågan om de erbjuder möjligheten att logga in med e-legitimation i tjänster till privatpersoner, företag och föreningar. Här i jämförelse mellan 2019 respektive 2021.

2.3.1 BankID är den vanligaste e-legitimationen

I likhet med den föregående enkätundersökningen visar svaren från årets undersökning att förhållandevis många kommuner, regioner och myndigheter tar emot fler än en e-legitimation. För de tjänster som riktas till enskilda är BankID den absolut vanligaste e-legitimationen. Samtliga kommuner och regioner erbjuder BankID för de tjänster som riktas till privatpersoner, företag och föreningar. Motsvarande andel för myndigheter är 96 procent. Näst vanligast är Telias e-legitimation; 45 procent för kommuner och regioner och 42 procent av myndigheterna.

Figur 3 Vilken/vilka svenska e-legitimationer som organisationerna kan ta emot i sina e-tjänster riktade till enskilda.



Kommentar: Figuren visar den procentuella andelen av respondenterna som svarat att de använder en/flera av ovanstående e-legitimationer i sina e-tjänster riktade till enskilda.

2.4 E-tjänster där ett ombud kan utföra ärenden åt sin huvudman

När det gäller e-tjänster där ett ombud kan utföra ärenden åt sin huvudman med sin e-legitimation, sticker regionerna ut som den grupp som procentuellt sett erbjuder detta i störst utsträckning. Strax över 40 procent av de svarande regionerna anger att de erbjuder e-tjänster för svenska ombud

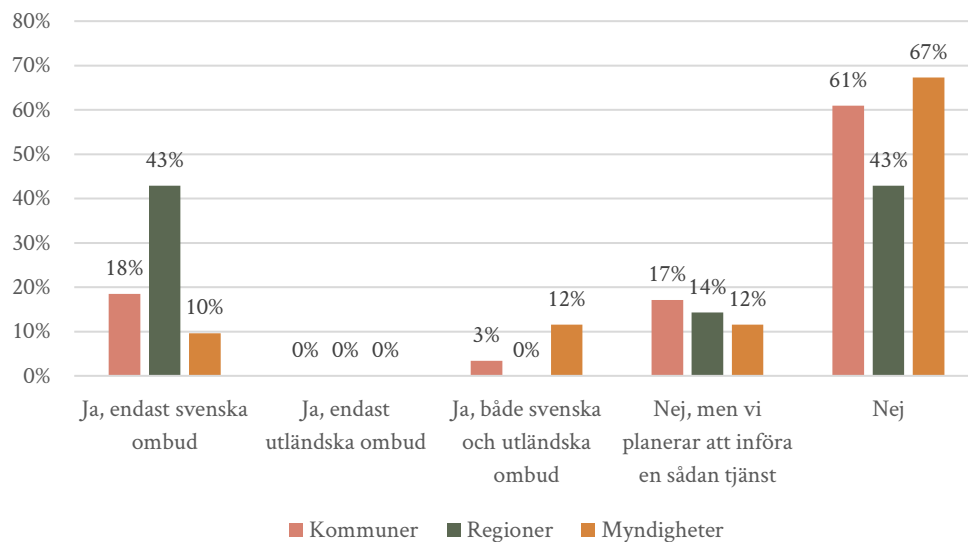
Enbart ett fåtal småstadskommuner anger att de erbjuder e-tjänster för både svenska och utländska ombud, men det framgår inte vilka tjänster det rör sig om. En kommun i ett storstadsområde har angett att ett utländskt ombud har möjlighet att genomföra bygglovsansökningar. Ingen i någon grupp har angett att de bara erbjuder e-tjänster för utländska ombud. En majoritet av kommuner, regioner och myndigheter erbjuder inte någon e-tjänst i dagsläget för privatpersoner där ett ombud kan utföra ärenden åt sin huvudman. En öppen fråga ställdes kring hinder eller utmaningar med att införa möjlighet för ombud att företräda privatpersoner i e-tjänster, och det blev tydligt att utmaningen med att säkerställa att ombudet har rättighet att företräda privatpersonen ifråga var stort hos organisationerna. Myndigheter som angett att man erbjuder e-tjänster för både svenska och utländska ombud är bland annat Skatteverket, PRV, Migrationsverket och IVO. Det vill säga, myndigheter som har nära kontakt med medborgare.

Som kan ses i figur 5 nedan är det primärt ombudets personnummer eller samordningsnummer som krävs för att ombudet ska kunna utföra ärenden åt sin huvudman inom kommuner och regioner. För de tillfrågade myndigheterna som angivit att de erbjuder möjligheten för ombud att utföra ärenden för sin huvudmans räkning, svarar strax över hälften att deras e-tjänster även ställer krav på ytterligare uppgifter om ombudet. Exempel på ytterligare uppgifter kan vara kontaktuppgifter eller anhörigrelation.

Inom ramen för arbetet med att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur pågår ett arbete med en nationell lösning som ska göra det möjligt för fysiska personer att företräda andra i digitala tjänster baserat på firmateckning eller fullmakter.³

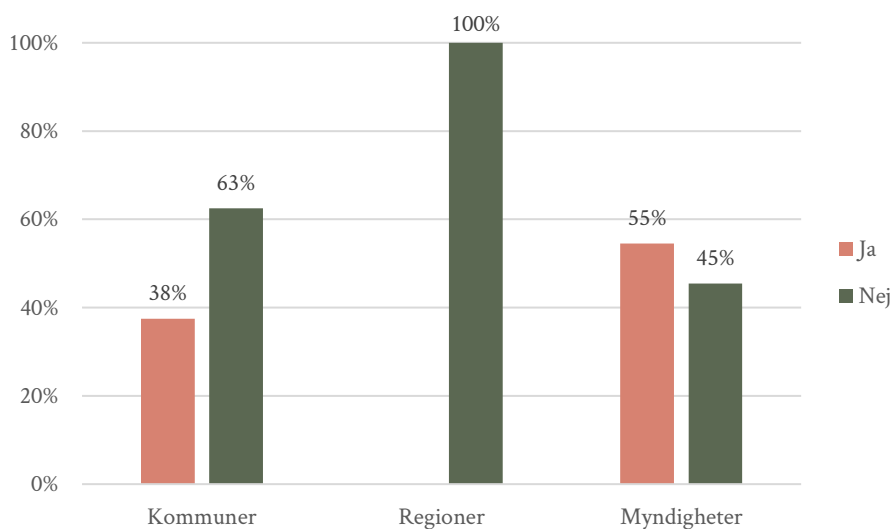
³ Byggblocket Mina Ombud: <https://www.digg.se/utveckling-av-digital-forvaltning/digital-infrastruktur>

Figur 4 Den procentuella andelen av respektive grupp som besvarat frågan om de erbjuder någon e-tjänst för privatpersoner där ett ombud kan utföra ärenden för sin huvudmans räkning



Kommentar: Figuren visar den procentuella fördelningen av svarsalternativen inom respektive grupp.

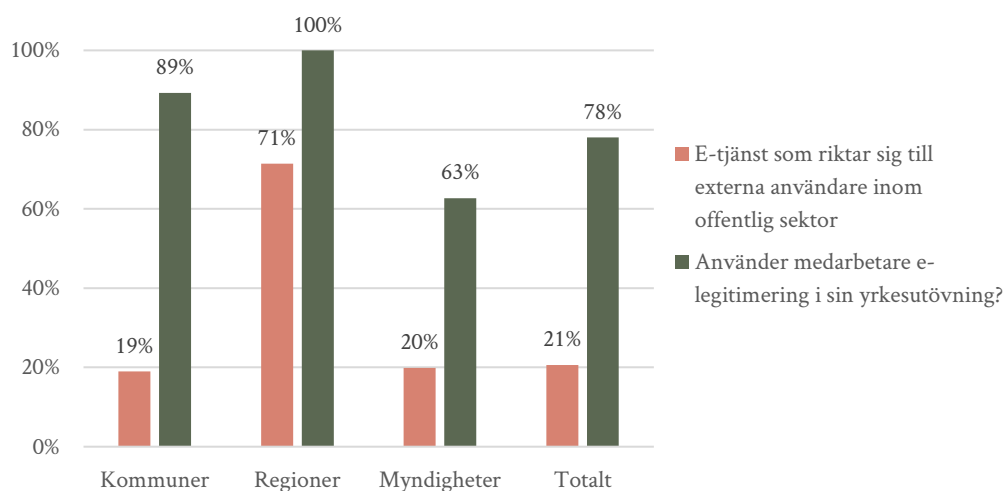
Figur 5 Kräver någon av era e-tjänster fler uppgifter om ombudet, än ombudets personnummer eller samordningsnummer?



Kommentar: Figuren är en följdfråga till dem som svarat ja på frågan om de erbjuder en e-tjänst där ett ombud kan utföra ärenden för sin huvudmans räkning

2.5 E-legitimering inom och mellan offentliga organisationer

Figur 6. Andelen organisationer som i nuläget erbjuder möjligheten att logga in med e-legitimation, fördelat efter typ av tjänst och organisationstyp

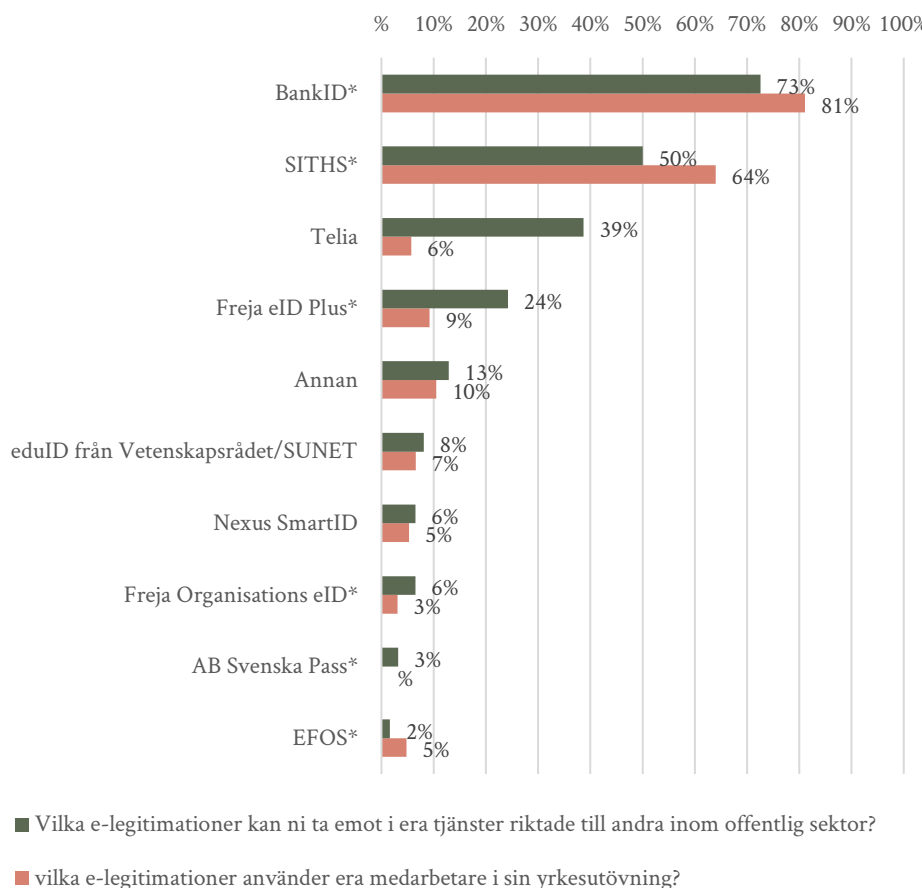


Kommentar: Figuren visar den procentuella andelen som svarat JA på ovanstående frågor.

Fyra femtedelar av de organisationer som besvarat enkäten uppger att deras medarbetare använder e-legitimation i sin yrkesutövning, samtidigt svarar en femtedel att de har e-tjänster som riktar sig till andra inom offentlig förvaltning. När det gäller användningen av e-legitimation i dessa tjänster finns det tydliga skillnader mellan kommuner, regioner och myndigheter. Det förefaller vara vanligast att regionerna har tjänster riktade till externa användare inom offentlig förvaltning, och samtliga regioner som besvarat enkäten anger att medarbetare använder e-legitimering i sin yrkesutövning. Regionerna har ansvar för vård och där används e-legitimation dagligen på arbetet.

2.5.1 BankID är fortsatt dominant

Figur 7 Andelen organisationer som använder respektive e-legitimation, fördelat efter typ av tjänst



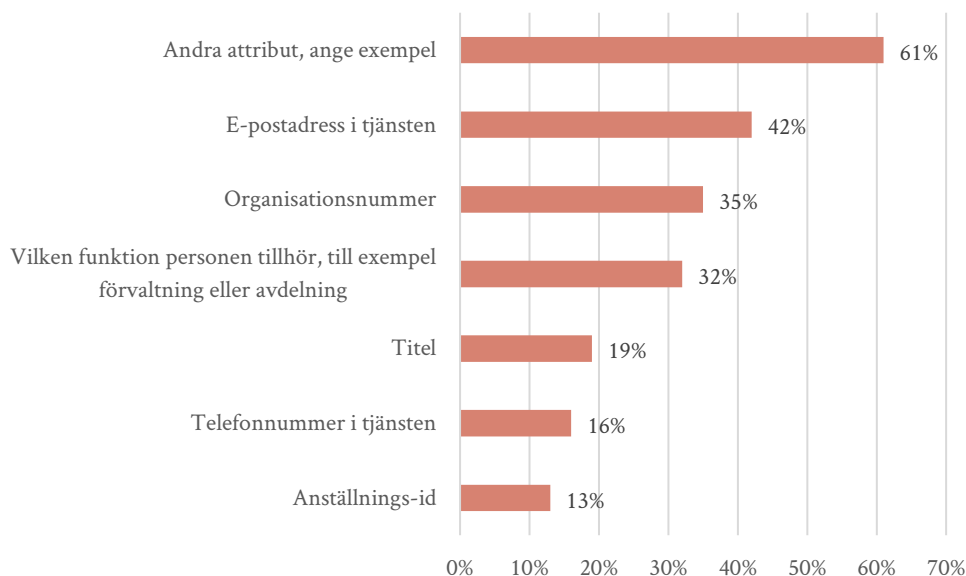
Kommentar: Frågan möjliggör för en organisation att ange flera e-legitimationer.

Precis som inom tjänster riktade till enskilda dominerar e-legitimeringen i tjänster riktade till andra kommuner, regioner och myndigheter av ett fåtal e-legitimationer. Detsamma gäller anställdas användning av e-legitimationer i sin yrkesutövning.

BankID och SITHS är de vanligaste legitimationerna när det gäller anställdas användning av tjänster i andra kommuner, regioner och myndigheter. Av de organisationer som uppger att anställda kan använda e-legitimation externt anger 74 procent att BankID används och 50 procent att de anställda använder SITHS.

2.5.2 Krav på attribut om externa användare

Figur 8 Vilka uppgifter (attribut) om externa användare behövs i era e-tjänster?



50 procent av dem som svarat att de har en e-tjänst som riktar sig till externa användare inom offentlig förvaltning, uppger att deras e-tjänster kräver andra uppgifter än enbart personnummer eller samordningsnummer för att styrka en extern användares tjänsteroll. Figur 8 ovan illustrerar den procentuella fördelningen av de uppgifter som externa användare behöver i e-tjänsterna. Exempel på andra attribut än svarsalternativen är specifika behörigheter inom vård och skola.

Ett vanligt hinder när det kommer till att erbjuda e-tjänster med e-legitimering till andra inom offentlig förvaltning är att e-tjänsterna saknar stöd för e-tjänstelegitimationer. Det innebär att personer behöver använda sina privata e-legitimationer, vilket försvårar spårbarheten. Enkäten visar även på en ovilja hos medarbetare att använda sin privata e-legitimationer i tjänsten, och tveksamheter hos arbetsgivarna kring om det är lämpligt. Den statliga utredningen Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen (SOU 2021:62), som publicerades efter genomförandet av denna enkät, bedömer att det är tillåtet att använda privata e-legitimationer i tjänsten, men att det ”endast bör förekomma

när det inte är möjligt att använda e-tjänstelegitimationer för att fullgöra en arbetsuppgift”.⁴

E-tjänstelegitimationer bör ses som arbetsredskap som arbetsgivaren har ansvar för att anskaffa till medarbetare som har behov av dem. Detta synsätt har senast tagits upp av SOU 2021:62.⁵ Enkäten visar också på att ett vanligt hinder för organisationer att skaffa e-legitimationer till sina medarbetare är relaterat till kostnader och ökad administration. Anskaffningen, som är förknippad med en kostnad, kan antingen genomföras som avrop på Kammarkollegiets ramavtal Identifiering och behörighet, egen upphandling, eller med hjälp av SITHS från Inera AB eller EFOS från Försäkringskassan.

DIGG har nyligen tagit fram ett avtal som ska stödja ersättningslös e-legitimering med e-tjänstelegitimationer. Syftet med det nya avtalet är att e-tjänstelegitimationer som en arbetsgivare anskaffar ska kunna användas i så många externa e-tjänster som möjligt⁶.

⁴ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/06/sou-202162/> s.19

⁵ Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen (SOU 2021:62).

⁶ <https://www.digg.se/digital-identitet/e-legitimering/offentlig-aktor/tjanstelegitimation>

3 Möjligheten att använda utländska e-legitimationer

3.1 Fyra av tio uppger att de erbjuder möjlighet att logga in med utländsk e-legitimation

Enligt EU:s eIDAS-förordning är det sedan den 29 september 2018 obligatoriskt för offentliga e-tjänster att tillåta inloggning med utländska e-legitimationer⁷. Syftet är att göra det enklare för EU-medborgare att arbeta och bo i andra EU-länder. DIGG ansvarar för Sveriges eIDAS-nod, som agerar som en brygga mellan Sverige och andra länder när en person vill använda en utländsk e-legitimation i en svensk e-tjänst. För att erbjuda användare möjlighet att logga in med utländska e-legitimationer tecknar svenska offentliga och privata aktörer avtal med DIGG⁸. DIGG arbetar med att informera om de krav som ställs i eIDAS-förordningen och med att ge stöd till den offentliga förvaltningen för att underlätta anslutningen till eIDAS-noden.

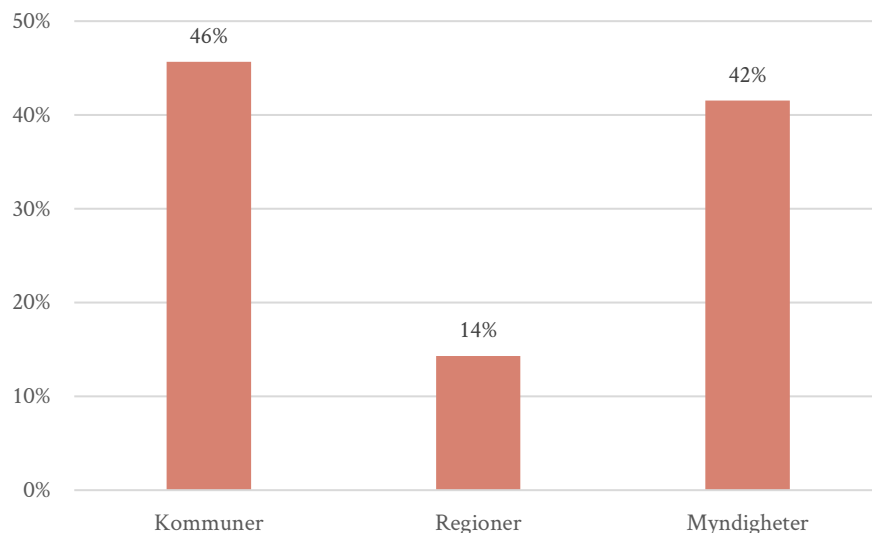
I dagsläget är följande tolv länder anslutna till Sveriges eIDAS-nod och har tillåtna e-legitimationer i svenska offentliga e-tjänster: Belgien, Danmark, Estland, Italien, Kroatien, Lettland, Luxemburg, Portugal, Slovakien, Spanien, Tjeckien och Tyskland. I enkätundersökningen ställdes frågan om det går att välja utländska e-legitimationer som alternativ för inloggning i de tjänster som erbjuds inom organisationen.

Av de tillfrågade kommunerna, regionerna och myndigheterna är det främst kommuner som sticker ut som den grupp som i störst utsträckning anger att utländska e-legitimationer kan väljas som inloggningsalternativ. Totalt svarar 91 organisationer (63 kommuner, 1 region och 27 myndigheter) att de erbjuder möjligheten att välja utländsk e-legitimation vid inloggning i deras tjänster, en marginell ökning från 2019 års enkät där 88 organisationer svarade ja på frågan.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden

⁸ <https://www.digg.se/digital-identitet/e-legitimering/offentlig-aktor/internationell-e-legitimering>

Figur 9 Andel av organisationer med e-tjänster som uppger att det går att använda utländsk e-legitimation i tjänsterna

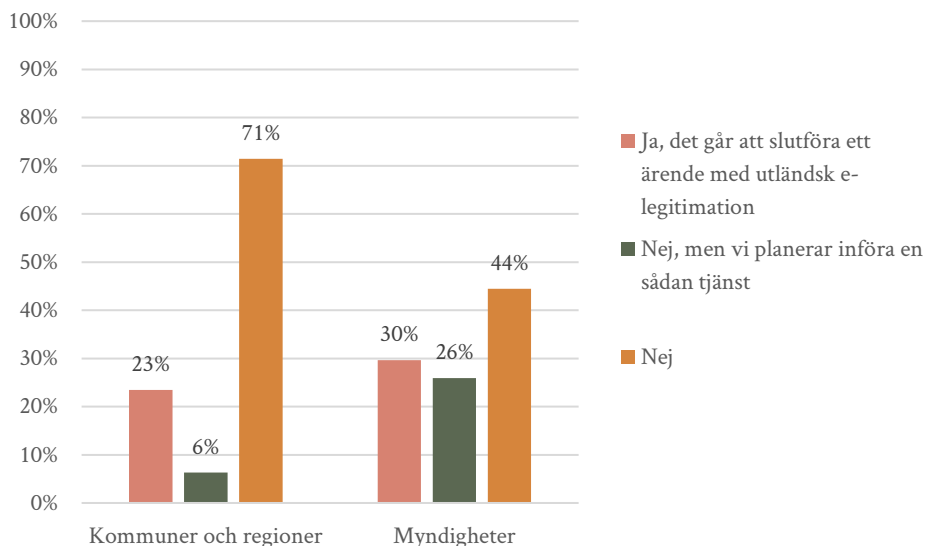


Kommentar: Denna fråga har enbart ställts till dem som angett att de erbjuder e-tjänster.

3.2 Ett tjugotal organisationer anger att utländsk e-legitimation kan användas i praktiken

Att kunna välja utländska e-legitimationer som inloggningsalternativ behöver inte innebära att det går att använda dem i offentliga e-tjänster. Offentliga aktörer som har bedömt att en användare med en utländsk e-legitimation inte kan använda e-tjänsten har vanligen skapat ett väntrum, där användaren efter att ha loggat in mötts av ett meddelande som förklarar varför användaren inte släpps in i e-tjänsten, och hur användaren kan få hjälp med sitt ärende på annat sätt. I likhet med enkätundersökningen 2019 ställdes en följdfråga om det förutom att logga in på en e-tjänst med utländsk e-legitimation även går att slutföra ett ärende med den utländska e-legitimationen.

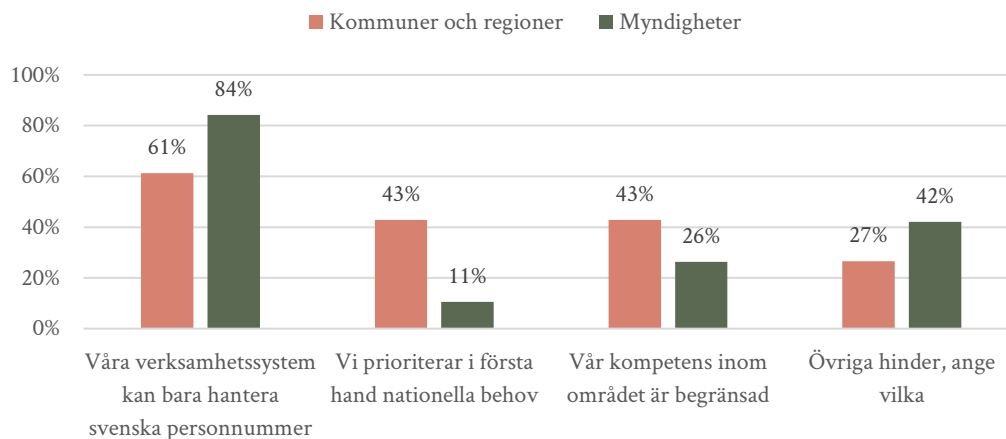
Figur 10 Procentuell fördelning av de som svarat på frågan "Går det att slutföra ett ärende med utländsk e-legitimation?"



Kommentar: Detta är en följdfråga på frågan om det går att använda utländsk e-legitimation i tjänsterna. På grund av att bara en region besvarade frågan så är den kategorin sammanfogad med kommuner

Av de totalt 91 organisationer som uppgett att det går att välja utländska e-legitimationer som inloggningsalternativ i sina e-tjänster var det 23 procent av kommuner och regioner, samt 30 procent av myndigheterna, som sade att det även går att slutföra ett ärende med utländsk e-legitimation. Vid föregående undersökning var det totalt 22 procent som upp gav att det är möjligt att logga in och utföra ett ärende, samtidigt som 23 procent angav att det inte gick men att man planerade att införa detta inom de närmsta tolv månaderna. Den svaga utveckling som skett mellan åren är en indikation på att planerna inte prioriterats.

Figur 11 Följdfråga till dem som angivit att det inte går att slutföra ett ärende med utländsk e-legitimation eller att det inte går men att de planerar införa en sådan tjänst



Kommentar: Det största hindret för kommuner, regioner och myndigheter är att verksamhetssystemen bara kan hantera svenska personnummer.

En följdfråga där organisationerna ombads ange vilka utmaningar eller hinder de ser med att erbjuda en e-tjänst där det går att slutföra ett ärende med utländsk e-legitimation visade att verksamhetssystemen inom offentlig förvaltning huvudsakligen bara kan hantera svenska personnummer. Det saknas en säker koppling mellan användarens utländska personidentitetsbegrepp och svenska personnummer eller svenska styrkta samordningsnummer. Inom kommuner och regioner anges även prioritering av nationella behov och bristande kompetens inom området som stora hinder för att utveckla e-tjänsterna. Precis som DIGG tidigare konstaterat, finns det alltså fortsatt stort behov av stöd i dessa frågor. Som övriga hinder anges bland annat oproportionerliga kostnader för verksamhetsanpassning i relation till det låga behovet av tjänsterna för personer utanför Sverige.

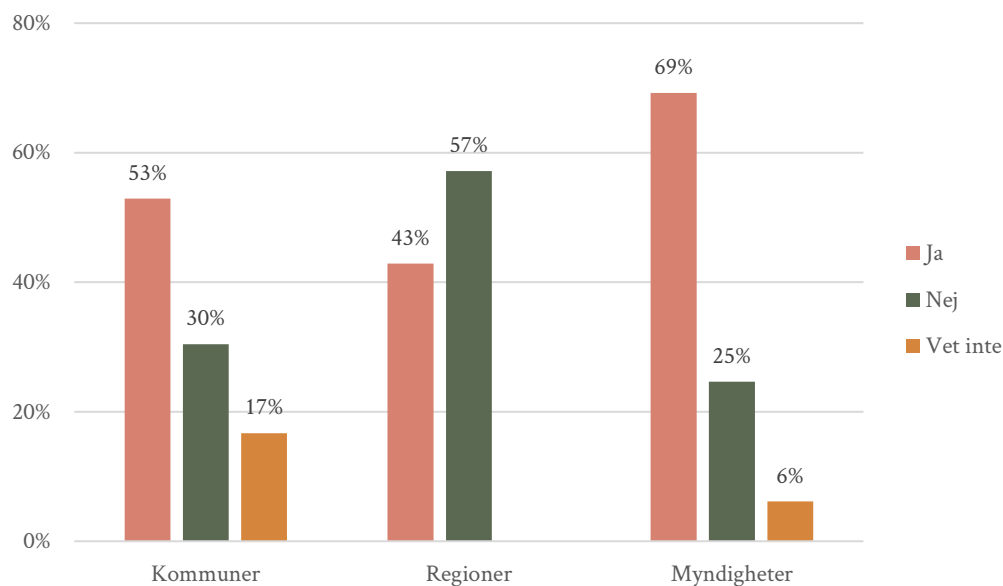
4 Bedömning av tillitsnivåer för inloggning

DIGG anser att offentliga myndigheter ska godta alla av DIGG godkända e-legitimationer under förutsättning av e-legitimationen når erforderlig tillitsnivå. Med tillitsnivå menas grad av säkerhet och tillförlitlighet, och kravet på tillitsnivå bestäms utifrån hur stor skadan riskerar bli om fel person får tillgång till e-tjänsten. DIGG anser därför att det är viktigt att göra en bedömning av vilken tillitsnivå som ska krävas för åtkomst till respektive e-tjänst⁹.

För att förbättra DIGG:s vägledning till aktörer som erbjuder e-tjänster, ställdes en fråga till de respondenter som angett att de erbjuder en e-tjänst till interna eller externa användare om de även har gjort en bedömning av vilken eller vilka tillitsnivåer som krävs för att logga in i deras e-tjänster.

⁹ <https://www.digg.se/digital-identitet/e-legitimering/tillitsnivaer>

Figur 12 Har ni gjort en bedömning av vilken eller vilka tillitsnivåer som krävs för att logga in i era e-tjänster?



Resultatet från enkäten visar att det är vanligast att genomföra bedömningar av tillitsnivåer inom de statliga myndigheterna. Cirka hälften av kommunerna svarar ja på frågan samtidigt som de är den grupp som samtidigt anger att de inte vet om dessa bedömningar har genomförts. Endast 43 procent av regionerna svarar ja på frågan.

Totalt är det 59% av de tillfrågade som svarat att man gjort en bedömning av tillitsnivåer. Denna grupp fick i sin tur en följdfråga: ”Har ni baserat bedömningen på DIGG:s Tillitsramverk för Svensk e-legitimation?” Tillitsramverket för Svensk e-legitimation syftar till att etablera gemensamma krav för utfärdare av kvalitetsmärkta svenska e-legitimationer¹⁰.

¹⁰ [Tillitsramverk för kvalitetsmärket Svensk e-legitimation | DIGG](#)

Figur 13 Har ni baserat bedömningen av tillitsnivåer på DIGG:s Tillitsramverk för Svensk e-legitimation?



Figur 13 ovan visar på i vilken utsträckning som respondenterna som svarat ja på frågan om de gjort en bedömning av vilken tillitsnivå som krävs för e-legitimationerna för att logga in i deras e-tjänster, har baserat sin bedömning på det tillitsramverk som DIGG publicerat på digg.se. I genomsnitt svarar en tredjedel av organisationerna att de inte baserat bedömningen på DIGG:s tillitsramverk, samt att 12 procent av kommunerna och 16 procent av myndigheterna inte vet vad bedömningen har baserats på. Denna bild bekräftas delvis i den uppföljande frågan kring om respondenterna ser några hinder eller utmaningar kopplade till just tillitsnivåer. Flertalet kommentarer rör kunskapsbrist kring tillitsnivåer på olika sätt, till exempel kring att bedöma vilken tillitsnivå som krävs utifrån informationen och skyddsvärdet i varje enskild e-tjänst.

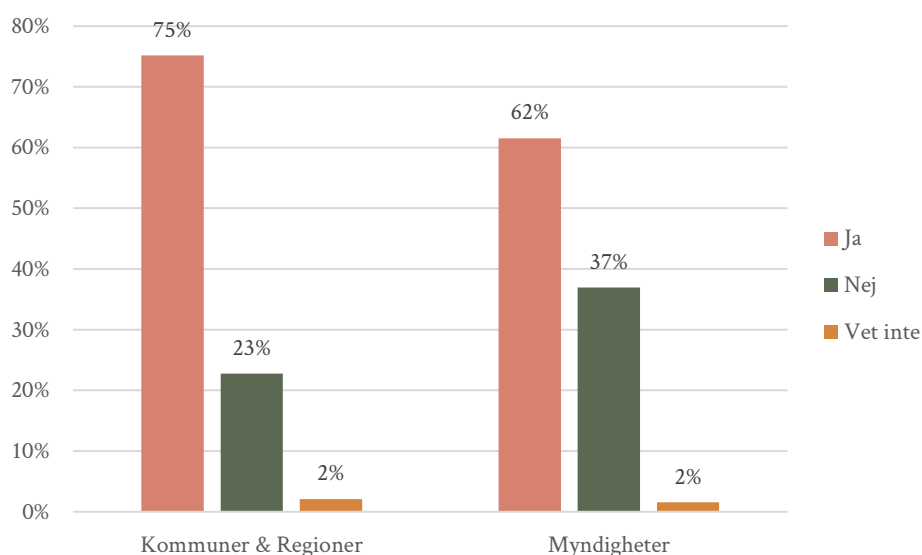
Generella utmaningar kring tillitsnivåer som lyfts fram är också att alla målgrupper inte har tillgång till e-legitimationer med den tillitsnivå som e-tjänsten kräver, och svårigheter att på ett enkelt sätt informera användare om varför olika e-tjänster kräver olika e-legitimationer.

5 E-underskrifter och e-stämplor

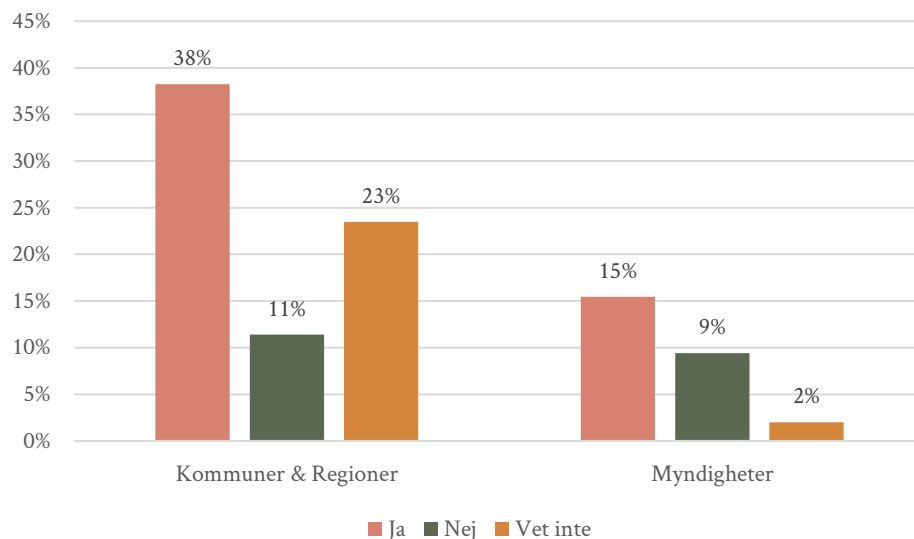
5.1 Skriva under och ta emot handlingar med e-underskrift

I e-legitimationsenkäten 2019 blev det tydligt att e-underskrifter är ett av de områden där många organisationer uppgav att de hade behov av mer information. De upplevda problemen kopplade till e-underskrifter förefaller vara flera. Både juridiska oklarheter och tekniska svårigheter angavs som utmaningar. Ett område som förekommit är exempelvis arkivering och bevarande av dokument som skrivits under elektroniskt. DIGG har även noterat att det löpande inkommit frågor till DIGG:s funktionsbrevlåda från offentliga aktörer angående e-underskrifter. Av den anledningen ville DIGG få en mer samlad bild av hur vanligt det är med e-underskrifter och vilka behov och utmaningar som de offentliga aktörerna upplever idag.

Figur 14 Andel organisationer som uppger att de har e-tjänster där användaren kan använda e-underskrift.



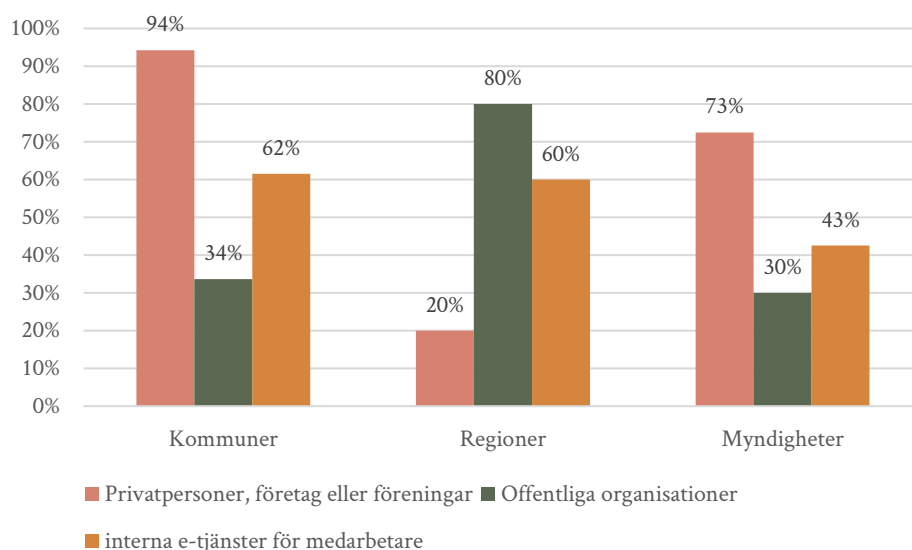
Figur 15 Andel av organisationer som tar emot e-underskrifter som behöver valideras eller handlingen äkthetskontrolleras, följdfråga till dem som svarat "Ja" i figur 14 ovan.



Kommentar: Detta är en följdfråga som tittar på den procentuella fördelningen av svar för de organisationer som svarat "ja" på frågan att de har e-tjänster där användaren kan använda e-underskrift

Om man tittar på den andel av organisationer som svarat ja på frågan att de har e-tjänster där användaren kan använda e-underskrift (Figur 14 ovan), kan man utläsa att ca en tredjedel av de svarande i gruppen Kommuner & Regioner svarar "Nej" eller "Vet inte" om det finns ett behov att validera de elektroniskt underskrivna handlingarna, det vill säga kontrollera om e-underskriften i handlingen går att lita på. Om resultatet innebär att e-tjänsterna med underskriftsmöjlighet inte används av tjänstens målgrupper eller om organisationen väljer att inte validera de handlingar som kommer in via e-tjänsten går inte att utläsa av enkäten.

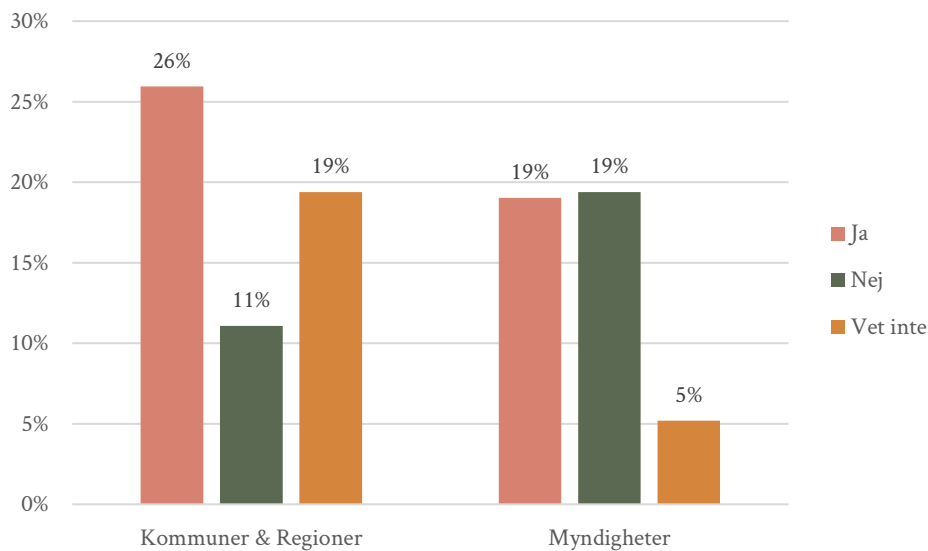
Figur 16 Vilka målgrupper som e-tjänsterna riktar sig till



Kommentar: 94 procent av kommunerna som svarat ja på frågan om de har e-tjänster där användaren kan använda e-underskrift anger att målgruppen är privatpersoner, företag eller föreningar.

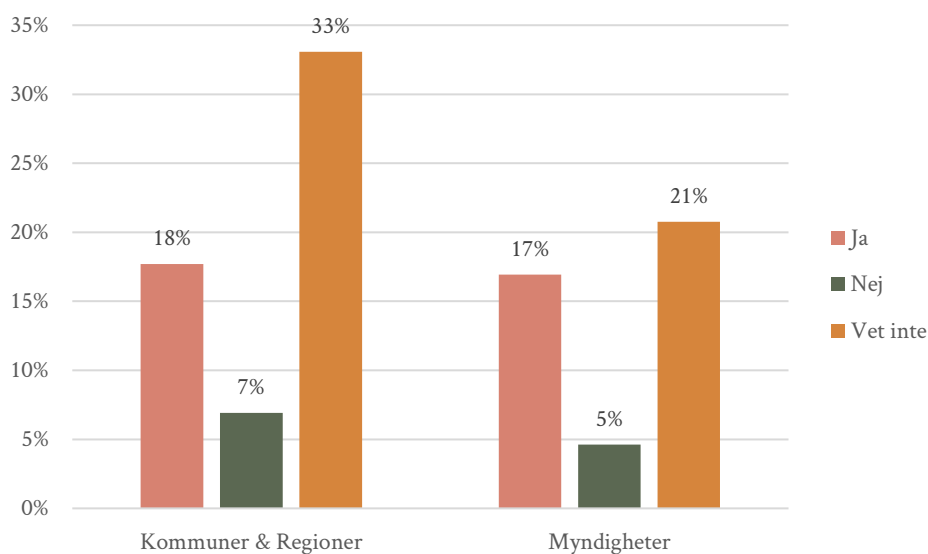
En majoritet av organisationerna som besvarat enkäten har e-tjänster där användarna kan använda e-underskrift. Bland kommunerna är det vanligast att e-tjänsterna riktar sig till enskilda (privatpersoner, företag eller föreningar), samtidigt som regionerna primärt erbjuder e-tjänster med e-underskrift till andra offentliga organisationer. En viktig förklaring till skillnaden mellan kommuner och myndigheter i figur 16 är att kommuner och regioner i hög utsträckning har kontakt med medborgarna, vilket inte alltid är fallet med myndigheterna.

Figur 17 Andel av organisationer som tar emot e-underskrifter som behöver valideras eller handlingen äkthetskontrolleras



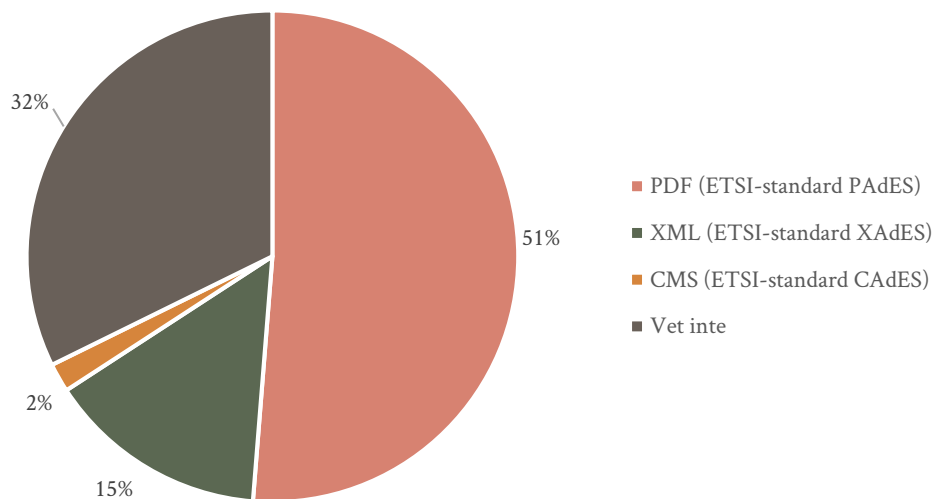
Totalt sett uppger 26 procent av gruppen Kommuner & Regioner att de tar emot elektroniskt underskrivna handlingar där det finns behov att validera underskriftens giltighet eller handlingens äkthet. Samtidigt uppger nästan 1 av 5 att de inte vet om de tar emot dessa handlingar. För gruppen myndigheter svarar 19 procent att de tar emot denna typ av elektroniska handlingar, samtidigt som enbart 5 procent uppgivit att de inte vet.

Figur 18 Andel av organisationerna som tar emot e-underskrifter där avsändaren uppger att de är underskrivna med en avancerad e-underskrift



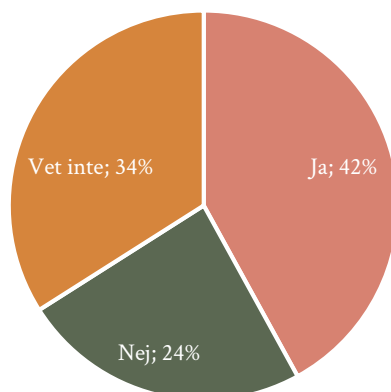
Kommentar: Detta är en följdfråga som bara ställs till de organisationer som svarat "ja" på frågan att de får in elektroniskt underskrivna handlingar där de har behov att bekräfta e-underskriftens giltighet eller handlingens äkthet.

Figur 19 Vilket format för e-underskrifter respondenterna anger att de hanterar i verksamheten



Som en följdfråga till de organisationer som svarat ja på fråga 17 ovan, uppger 18 procent av kommuner & regioner samt 17 procent av myndigheterna att avsändaren uppger att handlingarna är underskrivna med en avancerad e-underskrift. Osäkerheten är dock hög då totalt 54 procent av de svarande inte vet om avsändaren uppger att de elektroniskt underskrivna handlingarna är underskrivna med avancerad e-underskrift. Som kan utläsas i Figur 19 ovan är PDF det vanligaste formatet för e-underskrift som respondenterna hanterar i verksamheten.

Figur 20 Har ni behov av att skriva under med en kvalificerad underskrift i er verksamhet?



Kommentar: en majoritet av organisationerna i enkätundersökningen har inte behovet eller vet inte om de har behovet av kvalificerade underskrifter. I fritextsvaren är det primärt för protokoll och ordförandebeslut inom kommunen som behovet av kvalificerade underskrifter finns.

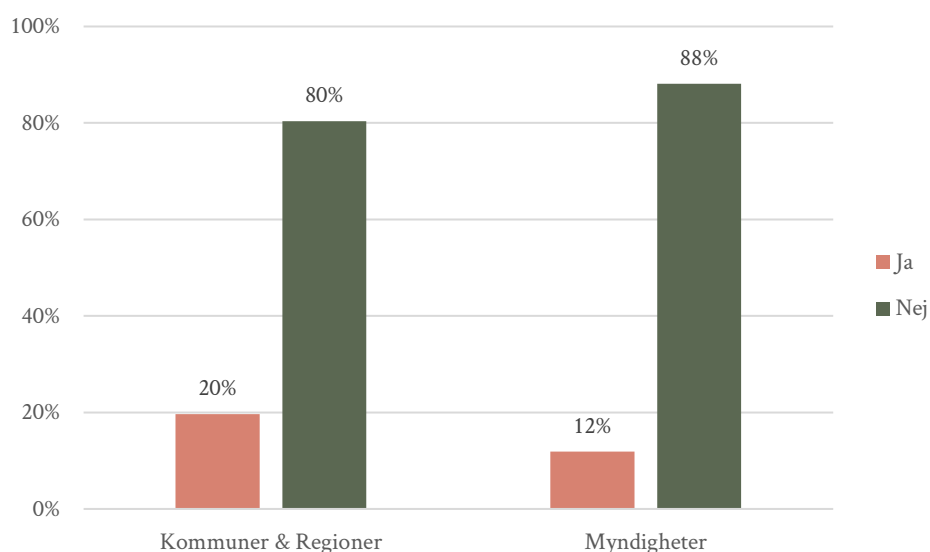
På frågan om organisationerna har behov av att skriva under med en kvalificerad underskrift svarar en av tre respondenter att man inte vet om det finns ett behov. En kvalificerad underskrift är en avancerad underskrift som dessutom uppfyller kraven för kvalificerade betrodda tjänster enligt eIDAS-förordningen. Det betyder bland annat att den står under tillsyn och behöver vara certifierad av ett ackrediterat organ. Av de som svarar ja på frågan förklarar i fritextalternativet att behovet primärt finns för att signera protokoll eller ordförandebeslut. Samtidigt lyfts kunskapsbrist som en stor utmaning, speciellt kopplat till arkivering och långtidsbevarande av elektroniskt underskrivna handlingar.

5.2 Skicka och ta emot e-stämplor

DIGG har frågat aktörerna kring deras användning av e-stämplor. I den statliga utredningen SOU 2021:9¹¹ lyfts speciellt att kunskapsnivån rörande e-stämplor behöver ökas inom den offentliga förvaltningen, och att DIGG föreslås få som uppgift att ta fram en vägledning för den offentliga förvaltningens användning av betrodda tjänster.

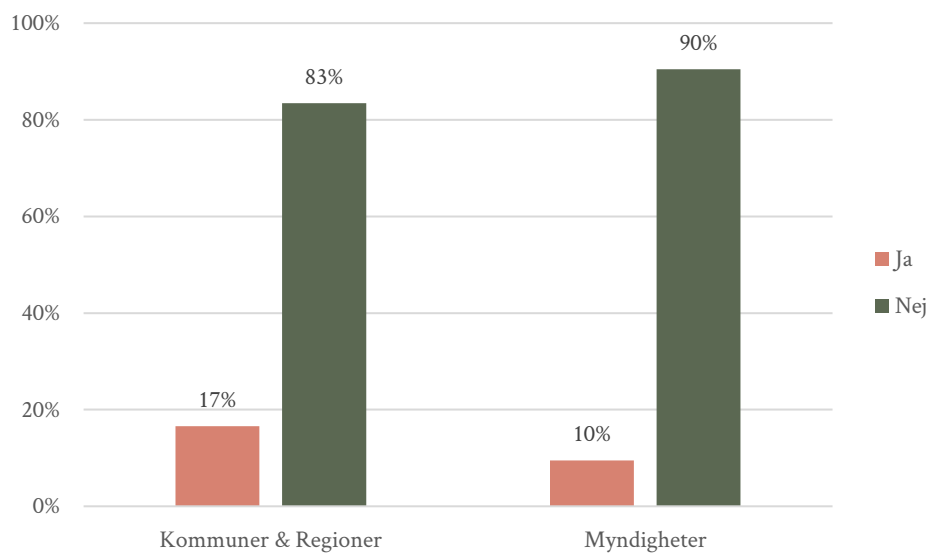
¹¹ Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen (SOU 2021:9) s.24

Figur 21 Skickar ni elektroniskt stämplade handlingar till externa parter?



Som kan ses i figur 21 ovan förefaller användningen av e-stämplade handlingar som skickas till externa parter vara relativt låg. En följdfråga som ställdes var även: "Ser ni idag några hinder eller utmaningar med att skicka elektroniskt stämplade e-handlingar?" Hinder som respondenterna lyfte var primärt kompetensbrist, men även i de fall behovet finns har de tekniska förutsättningarna internt medfört att tjänsten inte blivit implementerad ännu.

Figur 22 Får ni in e-stämplade handlingar där ni har behov att bekräfta stämpelns giltighet eller handlingens äkthet?



I figur 22 ovan redovisas frågan om organisationerna får in e-stämplade handlingar där det finns ett behov att bekräfta stämpelns giltighet eller handlingens äkthet. Bara en av tio myndigheter har svarat ja på frågan, och 17 procent av kommunerna och regionerna. Återigen ställdes en följdfråga om respondenterna ser några hinder eller utmaningar med att ta emot e-stämplade handlingar, och även här lyfts kompetensbrist och avsaknad av verktyg för att hantera e-stämplat som de största utmaningarna.

6 Avslutande reflektioner

6.1 Användningen av e-legitimering inom den offentliga förvaltningen fortsätter öka

Enkätundersökningen som genomförts 2021 skiljer sig åt på flera punkter jämfört med den E-legitimationsenkät som genomfördes 2019. Vissa frågor har tagits bort, andra har tillkommit och vissa frågor har omformulerats för att göra enkäten mer lättbegriplig. Dessutom har svarsfrekvensen varit tio procentenheter lägre i årets mätning jämfört med 2019. Detta medför att det finns betydande svårigheter att göra jämförelser över tid. Resultaten indikerar dock att användningen av e-legitimation inom den offentliga förvaltningen fortsätter att öka. Sju av tio offentliga organisationer erbjuder nu möjligheten att logga in med e-legitimation i tjänster som riktas till enskilda. I 2019 års enkät var motsvarande siffra sex av tio.

BankID fortsätter vara den dominerande typen av e-legitimation för e-tjänster inom offentlig förvaltning. BankID användes ca 400 miljoner gånger i offentlig förvaltnings e-tjänster år 2020, vilket motsvarar ca 8 procent av BankID:s över 5 miljarder transaktioner under 2020.¹²

6.2 Låg användning av utländsk e-legitimation i praktiken

eIDAS-förordningen öppnar möjligheten att identifiera sig i svenska digitala tjänster med en utländsk e-legitimation. Enkäten visar att många offentliga digitala tjänster har öppnat för utländsk e-legitimering ("Foreign eID") i sina tjänster men i praktiken kommer användaren till ett så kallat väntrum utan möjlighet att använda de digitala tjänsterna. Enligt enkäten var det bara 23 procent av kommuner och regioner, samt 30 procent av myndigheterna, som sade att det utöver att logga in med "Foreign eID" även går att slutföra ett ärende med utländsk e-legitimation. Vid föregående undersökning var det totalt 22 procent som uppgav att det är möjligt att logga in och utföra ett ärende, samtidigt som 23 procent angav att det inte gick men att man planerade att införa detta inom de närmsta tolv månaderna.

För att leva upp till målen för EU:s inre marknad är det viktigt att i svenska e-tjänster även överväga e-legitimationslandets personidentitetsbegrepp vid

¹² BankID:s årsstatistik för 2020: <https://www.bankid.com/assets/bankid/stats/2020/statistik-2020-12.pdf>, hämtad 2021-12-14

gränsöverskridande elektronisk identifiering. DIGG anser att digitala tjänster där svenskt personnummer inte är helt nödvändigt som personidentitetsbegrepp bör byggas ut för att som ett alternativ även kunna hantera utländska identitetsbegrepp i enlighet med eIDAS-förordningen. Den 15:e december 2021 publicerade DIGG en genomförandeplan för införandet av bevisutbyte enligt engångsprincipen. I planen föreslås att DIGG, i samarbete med Skatteverket, utforskar och vid behov utvecklar en förmåga till gränsöverskridande identitetsmatchning mellan en utländsk e-legitimation och svenska identitetsbegrepp.¹³

6.3 Krav på tillitsnivå bedöms inte i tillräcklig utsträckning

DIGG anser att samtliga aktörer som tillhandahåller en e-tjänst bör göra en bedömning av vilken tillitsnivå som krävs för åtkomst i e-tjänsten. Kravet påverkar hur användaren kan logga in i e-tjänsten, till exempel om det räcker med en personlig kod eller om det krävs en särskild typ av e-legitimation. För låga krav riskerar att medföra oacceptabla risker, medan för höga krav kan skapa onödiga hinder för användare att bruka e-tjänsten. Enkätens resultat tyder på att stora delar av offentlig förvaltning har utgått ifrån val av lösning istället för att inkludera krav på tillitsnivå i sin riskbedömning.

E-tjänster som inte hanterar sekretessbelagd information skulle normalt sett kunna öppnas upp för e-legitimationer på lägre tillitsnivå än dagens godkända e-legitimationer, det vill säga på tillitsnivå 2 enligt Tillitsramverket för Svensk e-legitimation. Frågan aktualiseras under 2022 när DIGG kommer att underlätta för e-legitimationer att bli granskade på tillitsnivå 2, och DIGG:s förhoppning är att detta kommer att göra det möjligt för fler grupper att använda en e-legitimation för enklare tjänster, till exempel för att köpa bussbiljetter. Offentlig förvaltnings bedömning av krav på tillitsnivå kommer då att bli nödvändig för att inte i onödan begränsa tillgången till e-tjänster.

¹³ Genomförandeplan för införandet av bevisutbyte enligt engångsprincipen. I2021/01595. S.16

6.4 Bevarande av elektroniskt underskrivna handlingar är en utmaning

I fritextsvaren i e-legitimationsenkäten blev det tydligt att e-underskrifter och e-stämplor fortfarande är ett av de områden där organisationerna uppgav att de hade behov av mer information. Både juridiska oklarheter och tekniska svårigheter angavs som utmaningar. Ett område som förekommit är exempelvis arkivering och bevarande av dokument som skrivits under elektroniskt. DIGG har även noterat att det löpande inkommit frågor till DIGG:s funktionsbrevlåda från offentliga aktörer angående e-underskrifter. DIGG anser att användningen av elektroniska underskrifter behöver underlättas för att undvika att Sverige halkar efter i hanteringen av elektroniska underskrifter.

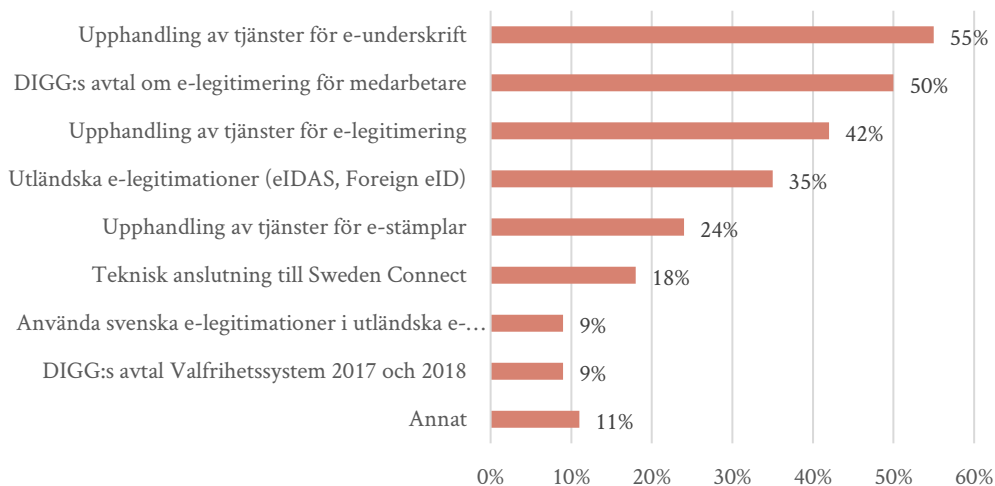
DIGG har påbörjat arbetet med en förvaltningsgemensam valideringstjänst för elektroniskt underskrivna handlingar, där aktörer kan säkerställa att e-underskriftens certifikat är giltigt, vem det tillhör och att certifikatet är utgivet av en betrodd utfärdare, samt på ett enkelt sätt kunna skapa ett valideringsintyg för långtidsarkivering av handlingen. Arbetet görs för att ge instruktionsenligt stöd till myndigheterna kopplat till e-underskrifter, men det saknas för närvarande uppdrag för att hålla en nationell tillitsförteckning på nivån under den kvalificerade. En tillitsförteckning är en lista över betrodda certifikatutfärdare som valideringstjänster använder för att validera underskrifter mot. En tillitsförteckning under den kvalificerade nivån är enligt DIGG:s uppfattning viktig eftersom underskrifter som inte är kvalificerade dominerar den svenska marknaden och även dessa måste kunna valideras av aktörer inom den offentliga förvaltningen. DIGG ser fram emot resultatet av de förslag som lämnats i SOU 2021:9 om en utökad nationell tillitsförteckning som föreslås inkludera även icke kvalificerade utfärdare av underskriftscertifikat.¹⁴

DIGG anser även att förutsättningarna för att tillhandahålla en fristående underskriftstjänst för aktörer med små behov bör utredas, då privatpersoner och mindre organisationer saknar i allmänhet de resurser och kompetenser som krävs för att arbeta med elektroniska underskrifter.

¹⁴ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/02/sou-20219/> (kap 8.3)

6.5 Behovet av information är stort

Figur 23 Vilka områden har ni störst behov av att få mer information om?



Enkäten visar även på ett stort behov av information inom området digital identitet. Kompetensbrist är ett stort hinder för utvecklingen och nyttjandet av det svenska eID-systemet. DIGG anser därför att regeringen bör bidra till ett ökat fokus på främjandeaktiviteter genom att tillskjuta medel till identitetsområdet. Främjandeaktiviteterna bör ta särskild höjd för frågan om användarens kontroll över sin data.

DIGG och andra myndigheter med främjandeuppdrag bör öka ansträngningarna att sprida kunskap genom att arrangera och delta i konferenser, utbildningar och ordna webinarier. I tillägg till det behöver den skriftliga kommunikationen vidareutvecklas på digg.se, elegitimation.se, swedenconnect.se samt på andra parterers webbsidor om området.

Det pågår ett paradigmskifte i synen på användarens integritet och utvecklingen internationellt går mot att ge användaren kontroll över sin data och bestämmanderätt över hur identitetsuppgifter används och sprids. Parallellt med utvecklande av tekniska lösningar krävs stora åtgärder inom främjande och kunskapsspridning, både till offentlig förvaltning, men även till resten av samhället, för att hantera de förändrade förutsättningar dessa förslag ger det befintliga e-legitimationssystemet i Sverige.