

Koppling mellan europeiska eID-handlingar och svenska personnummer eller styrkta samordningsnummer

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
Ordlista och definitioner	7
1 Författningsförslag	10
1.1 Förslag till lag om behandling av koppling mellan europeiska eID-handlingar och svenska identitetsbeteckningar	10
1.2 Förslag till förordning om behandling av koppling mellan europeiska eID-handlingar och svenska identitetsbeteckningar	13
2 Bakgrund	14
3 Gällande rätt	16
3.1 EU:s förordning om elektronisk identifiering	16
3.2 Kommissionens genomförandeförordningar	17
3.2.1 Unika personidentifieringsuppgifter	17
3.2.2 Tillitsnivåer	17
3.3 Svenska tillitsnivåer	19
3.4 Kompletterande nationella bestämmelser	19
3.5 E-tjänster	19
3.6 Offentlighet och sekretess	20
3.7 Personlig integritet	21
3.8 Registerförfattningar och datalagen	21
3.9 Dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen	22
3.10 Dataskyddsförordningen	23
3.11 Utlämnande via direktåtkomst	23
3.12 Annat utlämnande i elektronisk form än genom direktåtkomst	24
3.13 Folkbokföring	24
3.13.1 Folkbokföringsdatabasen	24
4 Offentlig sektors behov och förväntade nytta av kopplingstjänsten	26
4.1 Skatteverkets behov av en kopplingstjänst	27
4.2 Andra myndigheters behov av en kopplingstjänst	28
4.2.1 Arbetsförmedlingen	28
4.2.2 Centrala Studiestödsnämnden (CSN)	29
4.2.3 Datainspektionen	30
4.2.4 E-hälsomyndigheten	30
4.2.5 Försäkringskassan	31
4.2.6 Migrationsverket	31
4.2.7 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)	32
4.2.8 Pensionsmyndigheten	33
4.2.9 Sveriges kommuner och landsting (SKL)	33
4.2.10 Transportstyrelsen	34

4.2.11	Tullverket.....	35
4.2.12	Universitets- och högskolerådet	36
4.3	Sammanställning av offentlig sektors behov och förväntade nytta av en kopplingstjänst.....	36
5	Jämförelse med andra länder	38
5.1	Danmark	38
5.2	Finland	38
5.3	Island	39
5.4	Nederländerna	39
5.5	Norge	39
5.6	Storbritannien.....	40
6	Övergripande överväganden	41
6.1	Behov av en central funktion.....	41
6.2	Teknisk lösning	41
6.2.1	Aktörer.....	41
6.2.2	E-tjänster utan behov av kopplingstjänst.....	44
6.2.3	Jämförelse med uppgifter i folkbokföringsdatabasen ..	46
7	Överväganden och förslag.....	51
7.1	Säkerhet och förtroende	51
7.2	Kopplingsregister	52
7.2.1	En central funktion.....	52
7.2.2	Noden förmedlar uppgift om koppling.....	53
7.3	Tre sätt att åstadkomma koppling	55
7.3.1	Bilaterala överenskommelser	55
7.3.2	Koppling till svensk e-legitimation och vidare eID-kopplingar.....	56
7.3.3	Personlig inställelse.....	56
7.3.4	Förväntad registrering	57
7.4	Juridiska förutsättningar för kopplingsregistret.....	58
7.4.1	En ny kopplingsregisterlag och förordning	58
7.4.2	Fristående kopplingsregister och lag.....	58
7.4.3	Ansvar för uppgiftens riktighet.....	59
7.4.4	Personuppgiftsbehandling och effekterna för skyddet av den personliga integriteten	59
7.5	Ansvarig myndighet	61
7.6	Ikraftträdandebestämmelser	63
8	Återstående frågor för vidare utredning	64
8.1	Följsammare process för styrkta samordningsnummer	64
8.2	Fördjupat samarbete mellan medlemsstaterna.....	64
8.2.1	Behandling av uppgifter till följd av bilaterala avtal	64
8.2.2	Registrering av nordiska personnummer i samband med tilldelning av styrkta samordningsnummer	65
8.3	Användarens behov av koppling mellan europeiska eID-handlingar och svenska personnummer och styrkta samordningsnummer	65
8.4	Utveckling av registret i samråd med de myndigheter som har störst behov	65
8.5	Spårbarhet i systemet.....	66

8.6	Sekretess för registret.....	66
8.7	Frågor relaterade till personlig inställelse.....	66
8.7.1	Tillvägagångssätt för att registrera en koppling vid personlig inställelse	66
8.7.2	Utveckling av författningarna.....	67
8.7.3	Identifiering vid svenska utlandsmyndigheter	67
8.7.4	Hantering av personer där det behövs ytterligare utredning	67
9	Konsekvensanalys.....	68
9.1	Alternativa lösningar	68
9.2	Offentligfinansiella effekter.....	68
9.3	Konsekvenser för enskilda.....	69
9.3.1	Personer som bor utomlands men äger fastigheter i Sverige	69
9.3.2	Personer som utvandrat men är skattskyldiga i Sverige.....	70
9.3.3	Anställda vid utländska ambassader och anhöriga till dessa personer.....	70
9.3.4	Personer (både utvandrare svenskar och andra) som arbetat i Sverige och har rätt till pensioner härifrån	71
9.3.5	Utländska studenter som tillfälligt studerar i Sverige och inte är folkbokförda här	71
9.3.6	Personer som tillfälligt arbetar i Sverige	71
9.3.7	Personer som är bosatta i ett grannland men arbetar i eller söker arbete i Sverige.....	72
9.3.8	Personer som omfattas av svensk socialförsäkring men bor i en annan medlemsstat	72
9.3.9	Personer som äger fordon i Sverige eller ska betala avgifter	72
9.3.10	Svenska studenter.....	72
9.4	Konsekvenser för företag	72
9.5	Konsekvenser för Skatteverket och andra myndigheter	74
9.5.1	Kostnader	74
9.5.2	Övriga konsekvenser.....	75
10	Författningskommentar	76
10.1	Förslaget till lag om behandling av koppling mellan europeiska eID-handlingar och svenska identitetsbeteckningar.....	76
10.2	Förslaget till förordning om behandling av koppling mellan europeiska eID-handlingar och svenska identitetsbeteckningar.....	79
	Bilaga 1 – Uppdraget.....	81

Sammanfattning

Regeringen har genom beslut den 23 mars 2016 (N2016/2307/EF) lämnat i uppdrag till Skatteverket att utreda behoven av och förutsättningarna för en tjänst för koppling mellan en utländsk e-legitimation och en individs svenska personnummer eller styrkta samordningsnummer vid användning av svenska digitala myndighetstjänster. Skatteverket ska även lämna förslag på nödvändig författningsreglering. E-legitimationsnämnden fick samtidigt i uppdrag att ansvara för den svenska noden för elektronisk identifiering enligt eIDAS-förordningen. Skatteverkets uppdrag ska slutredovisas senast den 28 oktober 2016. Denna promemoria utgör rapporteringen av uppdraget.

Från och med den 29 september 2018 kommer svenska myndigheter som har e-tjänster som kräver inloggning med e-legitimation att ha en skyldighet att erkänna europeiska eID-handlingar som har anmälts enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014. I denna promemoria lämnas förslag till hur en tjänst för koppling mellan en europeisk eID-handling och en individs svenska personnummer eller styrkta samordningsnummer kan fungera för att klarlägga att användaren är identisk med innehavaren av ett visst personnummer eller styrkt samordningsnummer vid användning av svenska digitala myndighetstjänster.

Skatteverkets avsikt med förslaget är att underlätta för medlemsstaternas invånare genom att främja likabehandling och ta ett steg mot genomförandet av förordningen (EU) nr 910/2014 i den anda som är dess syfte.

Många svenska myndigheters e-tjänster är uppbyggda för att hantera formatet person- eller samordningsnummer. Det finns personer som vill ha tillgång till svenska myndigheters e-tjänster och som har svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer och som har en eID-handling utfärdad i en annan medlemsstat. För dessa personer och för de e-tjänstägande myndigheterna skulle det vara en service med en tjänst som kan koppla samman den europeiska eID-handlingen med individens svenska personnummer eller styrkta samordningsnummer.

Skatteverket har analyserat den offentliga sektorns behov och förväntade nytta av en kopplingstjänst. I analysen eftersträvades också att myndigheterna skulle göra bedömningar av sitt behov av ett register.

I promemorian lämnas ett förslag till kopplingstjänst i form av ett register för att hantera kopplingar mellan europeiska eID-handlingar och svenska personnummer eller styrkta samordningsnummer. I promemorian beskrivs den tekniska lösningen och registrets utformning. Enligt förslaget ska den svenska noden förmedla om koppling finns eller inte. Dessutom lämnas författningsförslag för att reglera användningen av registret och uppgifterna i det.

Säkerhetsaspekten har varit avgörande vid utformningen av Skatteverkets förslag. Kopplingarna måste utföras med tillräcklig säkerhet för att myndigheterna ska kunna lita på att det är samma person bakom den europeiska eID-handlingen som bakom det svenska person- eller samordningsnumret. Annars blir kopplingsregistret inte användbart. Systemet får inte heller vara enkelt att missbruka. Det har också varit av väsentlig betydelse att upprätthålla skyddet för den personliga integriteten. Skatteverket föreslår därför att för att få en koppling registrerad ska samma grad av säkerhet krävas vid identifieringen som vid utfärdandet av en id-handling. Det innebär att koppling kan registreras först efter noggrann kontroll som kan ske på tre sätt.

För att få till stånd en elektronisk lösning kan Sverige i bilaterala avtal komma överens med främst de andra nordiska länderna om att eID-handlingen ska innehålla personnummer som kan jämföras med redan registrerade uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Ett alternativt sätt som också ger en elektronisk lösning är att användaren först loggar in med en redan registrerad eID-handling och därefter kopplar ytterligare en eID-handling till sitt personnummer eller styrkta samordningsnummer. För de användare som inte kan få en koppling registrerad elektroniskt finns slutligen alternativet att användaren inställer sig fysiskt för identifiering hos en registrerande myndighet.

Förslaget utgår från att registret ska vara fristående från folkbokföringen. Skatteverket föreslår att uppdraget att hantera registret läggs på Skatteverket. Skatteverket föreslår även att Polisen ska hantera identifiering vid fysisk inställelse med tanke på myndighetens erfarenhet av verksamhet som innebär utfärdande av allmängiltiga identitetshandlingar.

Skatteverket har under uppdragstiden haft löpande dialog med E-legitimationsnämnden beträffande lösningsförslag och arkitektur. Synpunkter har också inhämtats från bland annat Pensionsmyndigheten, Datainspektionen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting m.fl.

Ordlista och definitioner

Användare	Fysisk person som vill logga in i en myndighets e-tjänst.
E-tjänst	Service som erbjuds på elektronisk väg.
E-tjänstland	Det land inom EU där e-tjänstleverantören har sitt säte.
eID-handling	Sådan handling för elektronisk identifiering som avses i artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden.
eID-koppling	Att med hjälp av en redan registrerad eID-handling koppla en ny eID-handling till ett svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer. Användaren loggar in med en svensk e-legitimation eller annan eID-handling och godkänner att ytterligare en eID-handling kopplas till samma identitet. Det förutsätts att det är styrkt att innehavaren av en viss europeisk eID-handling är identisk med innehavaren av ett visst svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer.
eIDAS	Electronic identification (eID) and electronic trust services (eTS)
eIDAS-förordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.
Folkbokföringsdatabasen	Folkbokföringen förs i folkbokföringsdatabasen. I folkbokföringsdatabasen finns uppgifter om varje person som är eller har varit folkbokförd. Även uppgifter om personer med samordningsnummer ingår i databasen. Där görs alla registreringar som påverkar folkbokföringen, till exempel vigsel, namnändring eller dödsfall. Uppgifter från folkbokföringsdatabasen lämnas i huvudsak ut genom personbevis (utdrag ur databasen) via aviseringssystemet Navet som utgör en del av folkbokföringsdatabasen, eller ett separat register, det statliga personadressregistret, SPAR.
Gränssnitt	Gränssnitt är utformningen av en viss förbindelse mellan olika objekt. Inom informationsteknologi avser det hur man kommunicerar mellan olika mjuk-

eller hårdvaror, eller interaktionen mellan människa och maskin (användargränssnitt).

Identitetsintyg	När en användare autentiserar sig hos en identitetsleverantör skickar denna sedan ett identitetsintyg till tjänsten som användaren vill använda. Identitetsintyget innehåller enligt eIDAS-förordningen bland annat information om användarens förnamn, efternamn, födelsedatum, ett identitetsbegrepp och vilken tillitsnivå som har använts vid autentiseringen.
Identitetsleverantör	Den organisation som har den grundläggande informationen om användarna och den part som också utför autentiseringen. Benämns även som Utfärdare eller Identity Provider (IdP).
Kopplingsregister	Ett i denna promemoria föreslaget register över kopplingar mellan europeiska eID-handlingar och svenska person- eller styrkta samordningsnummer. Benämns även som kopplingsdatabas.
Matchning	Processen för att para ihop en europeisk eID-handling med ett svenskt person- eller styrkt samordningsnummer och kontrollera att uppgifterna stämmer överens.
Nationell nod	En nod är en omkopplingspunkt för datatrafik. Med nationell nod avses den svenska eIDAS-noden. Se även utländsk nod.
Navet	Ett aviseringssystem som hämtar sina uppgifter ur, och är en del av folkbokföringsdatabasen.
Samordningsnummer	Ett samordningsnummer kan användas av svenska myndigheter som identitet på personer som inte är eller har varit folkbokförda i Sverige, men ändå är registrerade i folkbokföringsdatabasen. Det kan gälla för utländska personer som arbetar tillfälligt i landet, som pendlar från grannland, studerar vid universitet, är sjöman på svenskt fartyg, äger sommarstuga eller svenskregistrerad bil, behöver svenskt körkort, får en ordningsbot eller blir åtalade för brott med flera situationer. I promemorian avses endast styrkta samordningsnummer, dvs. där det inte råder osäkerhet om en persons identitet.
Tillitsnivå	Nivå av säkerhet för eID-handlingar. Ju högre tillitsnivå desto säkrare kan den e-tjänst som använder eID-handlingar för identifiering av användarna vara på att det är rätt användare som man kommunicerar med.

Utländsk nod	I detta sammanhang avses europeiska eIDAS-noder. Varje medlemsstat kommer att ha en egen eIDAS-nod. Se även nationell nod.
Väntrum	I detta sammanhang avses att användaren inte får tillträde till en e-tjänst trots att han eller hon har loggat in med sin europeiska eID-handling. I väntrummet välkomnas användaren till myndigheten och informeras om varför tillträde nekas.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om behandling av koppling mellan europeiska eID-handlingar och svenska identitetsbeteckningar

Härigenom föreskrivs följande.

Databas

1 § Skatteverket ska föra en databas för registrering av personer som både har ett svenskt person- eller samordningsnummer och en eller flera sådana handlingar för elektronisk identifiering som avses i artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden (eID-handling) och som har begärt att en sådan registrering ska ske.

E-legitimationsnämnden ska kontrollera förekomst av koppling i databasen och förmedla identitetsinformation till myndighet som tillhandahåller e-tjänst och till vilken den registrerade elektroniskt begärt tillträde.

Ändamål

2 § Personuppgifter får behandlas i databasen för att visa kopplingen mellan en persons utländska eID-handling och dennes svenska personnummer eller styrkta samordningsnummer. Uppgifterna får även behandlas för att handlägga ärenden enligt denna lag.

Uppgifter får också behandlas i databasen för tillhandahållande av information som behövs i E-legitimationsnämndens verksamhet att förmedla identitetsinformation till myndigheter som tillhandahåller e-tjänster.

Personuppgifter som behandlas för ändamålet enligt första stycket får också behandlas om det behövs för att fullgöra uppgiftsutlämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

3 § Kopplingsdatabasen får innehålla uppgifter om personer som har tilldelats personnummer. Databasen får även innehålla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer, om det inte råder osäkerhet om personernas identitet. För de ändamål som anges i 2 § får följande uppgifter behandlas:

1. namn,
2. person- eller samordningsnummer,
3. födelsedatum,
4. eID-handlingarnas unika identitetsbeteckningar, och
5. uppgifter om utländsk identitetsbeteckning som ska behandlas enligt en internationell överenskommelse.

Regeringen får föreskriva att också andra uppgifter ska få behandlas i databasen.

4 § De övriga uppgifter och handlingar som behövs för att handlägga ett ärende enligt denna lag och som har kommit in eller upprättats i ett ärende får behandlas i databasen.

Sådana personuppgifter av särskilda kategorier som anges i artikel 9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EC får behandlas i en handling som lämnats i ett ärende. Sådana uppgifter får behandlas även i en handling som upprättats i ett ärende, om de är nödvändiga för ärendets handläggning. Motsvarande gäller uppgift om fällande domar i brottmål och överträdelser m.m. enligt artikel 10 i samma förordning.

Personuppgiftsansvar

5 § Skatteverket är personuppgiftsansvarigt för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför i databasen.

E-legitimationsnämnden är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför för att kontrollera förekomst av koppling samt för att förmedla identitetsinformation till andra myndigheter.

Ansökan och registrering

6 § En ansökan om registrering i databasen enligt 1 § ska göras skriftligen och ska innehålla de uppgifter som behövs för prövningen.

En koppling ska registreras på ansökan av den som kopplingen avser, om ansökan gjorts på föreskrivet sätt och om sökande har styrkt sin identitet enligt den svenska identitetsbeteckningen samt styrkt kopplingen med eID-handlingen.

7 § En ansökan om registrering av koppling mellan svensk identitetsbeteckning och eID-handling ska avslås om det som anges i 6 § eller som har föreskrivits av regeringen i fråga om ansökan inte har iakttagits och sökanden inte har följt en uppmaning att avhjälpa bristen.

8 § En registrering av en koppling enligt 1 § ska tas bort om den registrerade skriftligen ansöker om det.

En registrering av en koppling ska även tas bort om eID-handlingen inte längre gäller, inte längre ska erkännas eller det finns skäl att anta att eID-handlingen inte avser den registrerade.

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om ansökan och registrering av koppling mellan svensk identitetsbeteckning och eID-handling.

Elektroniskt utlämnande

10 § E-legitimationsnämnden får ha direktåtkomst till uppgift enligt 1 § andra stycket.

Till andra myndigheter får uppgiften lämnas ut på medium för automatiserad databehandling.

E-legitimationsnämnden får på medium för automatiserad databehandling lämna uppgift om att det finns en registrerad koppling mellan viss europeisk eID-handling och en svensk identitetsbeteckning i databasen i samband med ett förfarande för att verifiera en eID-handling.

Överklagande

11 § Ett beslut enligt denna lag får överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm.
Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 29 september 2018.

1.2 Förslag till förordning om behandling av koppling mellan europeiska eID-handlingar och svenska identitetsbeteckningar

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning innehåller kompletterande bestämmelser till lagen om behandling av koppling mellan europeiska eID-handlingar och svenska identitetsbeteckningar.

Ansökan och registrering

2 § Ansökan ska innehålla fullständigt namn, svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer, uppgift om europeisk eID-handling samt en försäkran på heder och samvete att den elektroniska identiteten avser samma person som har det svenska person- eller samordningsnumret.

3 § En registrering av en koppling mellan en europeisk eID-handling och en svensk identitetsbeteckning får bara göras om det är styrkt att sökanden är identisk med innehavaren av den svenska identitetsbeteckningen.

En koppling kan registreras enligt ett förfarande som reglerats i en internationell överenskommelse.

Den som har en godkänd elektronisk identitetshandling som innehåller uppgift om svenskt personnummer eller samordningsnummer, eller som har en annan europeisk eID-handling som redan är registrerad i kopplingsregistret, ska kunna få en koppling till annan europeisk eID-handling registrerad utan personlig inställelse om det finns ett säkert tekniskt system för detta och inga andra hinder föreligger.

Sökanden kan även personligen inställa sig hos Polisen för kontroll av identiteten.

Bemyndigande

4 § Skatteverket får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av lagen om behandling av koppling mellan europeiska eID-handlingar och svenska identitetsbeteckningar och för verkställigheten av denna förordning.

Polisen får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av den kontroll av identiteten som avses i 3 § 4 stycket.

Denna förordning träder i kraft den 29 september 2018.

2 Bakgrund

I mitten av september 2014 publicerades Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG (eIDAS-förordningen). Regeringen lämnade i december 2015 en proposition (prop. 2015/16:72) med förslag till lag och kompletterande bestämmelser till förordningen. Riksdagsbeslut fattades den 2 juni 2016 och lagen med kompletterande bestämmelser trädde i kraft den 1 juli 2016, vilket sammanföll med datumet för eIDAS-förordningens tillämpning.

E-legitimationsnämnden har i en rapport ”E-legitimationer enligt eIDAS” den 16 december 2015 slutrapporterat ett uppdrag från regeringen (N2015/2620/EF) avseende analys av konsekvenserna av ett införande av EU-förordningen och dess genomförandeakter. I slutrapporten anför bl.a. att det finns ett behov av att möjliggöra för individer att på ett frivilligt och säkert sätt kunna koppla sin EU-godkända europeiska e-legitimation till sitt redan utfärdade svenska personnummer eller identitetsstyrkta samordningsnummer.¹ Även E-delegationen har i slutbetänkandet En e-förvaltning som håller ihop (SOU 2015:66) framhållit behovet av att Skatteverket får lagra kopplingen mellan samordningsnummer och en utländsk e-legitimation.²

Regeringen har genom beslut den 23 mars 2016 (N2016/2307/EF) lämnat i uppdrag till Skatteverket att utreda behoven av och förutsättningarna för en tjänst för koppling mellan en utländsk e-legitimation och en individs svenska personnummer eller styrkta samordningsnummer vid användning av svenska digitala myndighetstjänster. Skatteverket ska även lämna förslag på nödvändig författningsreglering. E-legitimationsnämnden fick samtidigt i uppdrag att ansvara för den svenska noden för elektronisk identifiering enligt eIDAS-förordningen.

Skatteverket ska enligt uppdragsbeskrivningen genomföra en övergripande analys av offentlig sektors behov och förväntade nytta av en tjänst för koppling mellan en utländsk e-legitimation och en individs svenska personnummer eller styrkta samordningsnummer. Vidare ska Skatteverket ta fram ett lösningsförslag för utformning och förvaltning av en sådan tjänst, såväl avseende ansvarig myndighet som teknisk lösning. I denna del ska Skatteverket säkerställa att föreslagen lösning så långt som möjligt överensstämmer med den arkitektur som i övrigt föreslås för nationellt genomförande av eIDAS-förordningen³, ta fram förslag för utformning och förvaltning av en sådan tjänst, såväl avseende ansvarig myndighet som teknisk lösning.

I uppdraget ingår även att bedöma kostnader och konsekvenser som förslaget kan komma att medföra. Skatteverket ska uppskatta kostnaderna för de komponenter som behöver utvecklas, kostnader för drift och förvaltning av tjänsten samt eventuella kostnader för det faktiska användandet av tjänsten. Vidare ska Skatteverket utreda de juridiska förutsättningarna för tjänsten och lämna förslag till nödvändiga författningsändringar för att möjliggöra en koppling mellan den utländska e-legitimationen och individens svenska personnummer eller styrkta samordningsnummer. Skatteverket ska även redovisa konsekvenserna av eventuella författningsförslag. Författningsförslagen ska inte innefatta några

¹ Kapitel 4

² SOU 2015:66 s. 35

³ E-legitimationsnämndens kommande redovisning av Uppdrag att utveckla central teknisk arkitektur för hantering av europeiska e-legitimationer enligt eIDAS-förordningen, N2016/02305/EF

ändringar av med grundläggande förutsättningar för folkbokföringen eller tilldelning av person- eller samordningsnummer. Vid utredning av de juridiska förutsättningarna för tjänsten ska Skatteverket särskilt analysera frågor kring personuppgiftsbehandling och effekterna för skyddet av den personliga integriteten. Inom uppdraget ska Skatteverket även identifiera och beskriva viktiga frågor som behöver utredning i annan form.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 oktober 2016. Denna promemoria utgör rapporteringen av uppdraget.

3 Gällande rätt

3.1 EU:s förordning om elektronisk identifiering

I artikel 1, i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden (eIDAS-förordningen), anges att målet med förordningen är att säkerställa en väl fungerande marknad och uppnå en lämplig säkerhetsnivå för medel för elektronisk identifiering och betrodda tjänster. I skäl 2 till förordningen anges att den syftar till att öka förtroendet för elektroniska transaktioner på den inre marknaden genom att tillhandahålla en gemensam grund för ett säkert elektroniskt samspel mellan företag, medborgare och offentliga myndigheter. Därigenom ska effektiviteten öka hos offentliga och privata e-tjänster samt i elektronisk affärsverksamhet och e-handel i unionen. Enligt artikel 2 gäller förordningen system för elektronisk identifiering som en medlemsstat har anmält.

Enligt artikel 6 ska medel för elektronisk identifiering under vissa förutsättningar omfattas av ömsesidigt erkännande. Det gäller sådana medel för elektronisk identifiering som är utfärdade inom ramen för ett system för elektronisk identifiering som har anmälts av en medlemsstat och förts upp på en särskild förteckning som offentliggörs av Europeiska kommissionen.

System för elektronisk identifiering ska anmälas till kommissionen enligt ett särskilt förfarande som framgår av artikel 7–9. Där anges vilka system som får anmälas, hur anmälan ska gå till och vilka krav som ställs på de anmälda systemen och de medel för elektronisk identifiering som utfärdas inom dessa.

Enligt eIDAS-förordningen har offentliga organ en skyldighet att erkänna en utländsk elektronisk identitetshandling senast ett år efter att denna publicerats i en för ändamålet avsedd förteckning som förs av EU. Innan en identitetshandling förs upp på förteckningen ska den anmälade medlemsstaten först ha spridit information om identitetshandlingen under en sexmånadersperiod. Förteckningen öppnas för anmälningar den 29 september 2017. Skyldighet att godkänna utländska elektroniska identitetshandlingar kommer alltså som tidigast att inträda den 29 september 2018. Flera länder ligger långt framme med elektroniska identitetshandlingar och det är sannolikt att det till den 29 september 2018 kommer att finnas i vart fall någon europeisk eID-handling som kommer att fylla förutsättningarna för att svenska myndigheter med e-tjänster som kräver legitimation ska vara skyldiga att erkänna dessa europeiska eID-handlingar.

Enligt eIDAS-förordningen ska det i varje medlemsstat finnas en nationell nod som har ansvar för trafiken avseende elektronisk identifiering till och från landet. Uppgift om en elektronisk identitetshandling som utfärdats av land X ska således skickas från land X:s nod till den svenska nationella noden. En svensk myndighet eller annan svensk tillhandahållare av en elektronisk tjänst kan kontrollera att det är en godkänd elektronisk identitetshandling via den svenska noden. Det är land X som ansvarar för att det är en korrekt utfärdad elektronisk identitetshandling. Land X kan däremot inte ansvara för om det finns en koppling mellan denna identitetshandling och ett svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer.

3.2 Kommissionens genomförandeförordningar

Som komplement till eIDAS-förordningen finns en rad genomförandeförordningar med mer specificerad information om tekniska krav och definitioner av vissa centrala begrepp.

3.2.1 Unika personidentifieringsuppgifter

Av betydelse för Skatteverkets uppdrag är bland annat kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1501 av den 8 september 2015 om interoperabilitetsramverket enligt artikel 12.8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden. Där fastställs vissa tekniska och operativa krav, bland annat minimiuppsättningen av personidentifieringsuppgifter som är unika för en fysisk person. Dessa uppgifter eller attribut är de som kommer att ingå i identitetsintygen från medlemsstaterna när användare från andra medlemsstater vill logga in i svenska e-tjänster.

Enligt artikel 11 ska en minimiuppsättning av personidentifieringsuppgifter som är unika för en fysisk person uppfylla kraven i bilagan vid användning i ett gränsöverskridande sammanhang. I bilagan specificeras att en minimiuppsättning av uppgifter för en fysisk person ska innehålla följande obligatoriska attribut: nuvarande efternamn, nuvarande förnamn, födelsedatum och en unik identitetsbeteckning som satts samman av den utsändande medlemsstaten i enlighet med de tekniska specifikationerna för gränsöverskridande identifiering.

En minimiuppsättning för en fysisk person kan dessutom innehålla ett eller flera av följande attribut: förnamn och efternamn vid födseln, födelseort, nuvarande adress och kön.

3.2.2 Tillitsnivåer

I kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1502 fastställs bland annat tekniska minimikrav rörande tillitsnivåer. Även kartläggning av nationella tillitsnivåer för anmälda system för elektronisk identifiering ska följa de krav som fastställs i samma förordning. Resultaten av kartläggningen ska anmälas till kommissionen med hjälp av en mall som fastställs i kommissionens genomförandebeslut (EU) 2015/1505.

Enligt Artikel 1, första punkten i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1502 ska tillitsnivåerna låg, väsentlig och hög för medel för elektronisk identifiering utfärdade inom ett anmält system för elektronisk identifiering fastställas med hänvisning till specifikationerna och förfarandena i förordningens bilaga.

I artikelns andra punkt klargörs att tillitsnivåerna för medel för elektronisk identifiering specificeras genom att tillförlitlighet och kvalitet fastställs för följande beståndsdelar: inskrivning, hantering av medel för elektronisk identifiering, autentisering samt hantering och organisering. Alla beståndsdelar angående en viss tillitsnivå ska uppfyllas för att motsvara den hävdade tillitsnivån.

Varje beståndsdel består i sin tur av flera delar. Följande tabell ger en översikt över vilka delar som ingår i respektive beståndsdel.

Inskrivning	Hantering av medel för elektronisk identifiering	Autentisering	Hantering och organisering
Ansökan och registrering	Medel för elektronisk identifiering: egenskaper och utformning	Autentiseringsmekanism	Allmänna bestämmelser
Styrkande och kontroll av identitet (fysisk person)	Utfärdande, leverans och aktivering		Offentliggjorda meddelanden och användaruppgifter
Styrkande och kontroll av identitet (juridisk person)	Upphävande, återkallelse och återaktivering		Ledning avseende informationssäkerhet
Bindning mellan fysiska och juridiska personers medel för elektronisk identifiering	Förnyelse och ersättning		Registerföring
			Anläggningar och personal
			Tekniska kontroller

För varje del inom varje beståndsdel finns i bilagan till genomförandeförordningen varierande detaljbeskrivningar av vad som krävs för att nå upp till tillitsnivåerna låg, väsentlig och hög.

För att nå upp till tillitsnivå låg krävs för alla delar och beståndsdelar en del säkerhetsåtgärder men ofta räcker det att det kan antas att det som presenteras är riktigt eller att det finns en tillförlitlig källa som styrker påståendet. Tillitsnivå väsentlig kräver detsamma som tillitsnivå låg med påbyggnad av säkerhetsåtgärder såsom ytterligare tillförlitliga källor eller fler processer för att minimera risker. Den högsta tillitsnivån nås genom ännu fler säkerhetsåtgärder. Det kan handla om fotografiskt eller biometriskt identifieringsbevis eller hög kapacitet mot angrepp.

I eIDAS-förordningens Artikel 6 om ömsesidigt erkännande finns de villkor som krävs för att ett medel för elektronisk identifiering (eID-handling) som utfärdats i en annan medlemsstat ska erkännas i den första medlemsstaten. Dels ska eID-handlingen finnas med på kommissionens förteckning (se vidare avsnitt 3.1). Dels ska tillitsnivån för eID-handlingen motsvara tillitsnivån väsentlig eller

hög. Dessutom ska myndigheten använda tillitsnivån väsentlig eller hög i samband med åtkomst till nättjänsten.

3.3 Svenska tillitsnivåer

Svenska tillitsnivåer specificeras i E-legitimationsnämndens tillitsramverk.⁴ Skalan för svenska e-legitimationers tillitsnivåer går från 1 till 4 där nivå 4 svarar mot den högsta graden av skydd. Nivåindelningen motsvarar den som används i den internationella standarden ISO/IEC 29115.

Även de svenska tillitsnivåerna kan delas in i beståndsdelar som i sin tur består av flera delar. Beståndsdelarna är:

- Organisation och styrning
- Fysisk, administrativ och personorienterad säkerhet
- Teknisk säkerhet
- Ansökan, identifiering och registrering
- Utfärdande och spärr av e-legitimation

I tillitsramverket finns varierande detaljbeskrivningar av vad som krävs för att uppnå tillitsnivåerna 2, 3 och 4.

Svenska e-legitimationer håller tillitsnivå 3. Vad det innebär framgår av E-legitimationsnämndens tidigare nämnda tillitsramverk. Vid inledande bedömningar har E-legitimationsnämnden ansett att den svenska tillitsnivå 3 grovt sett motsvarar eIDAS-förordningens tillitsnivå väsentlig. Det innebär att de europeiska eID-handlingarna ska hålla samma eller motsvarande tillitsnivå som de svenska. Detta underlättar för svenska myndigheter när de europeiska eID-handlingarna i framtiden måste godkännas i svenska myndigheters e-tjänster.

3.4 Kompletterande nationella bestämmelser

Den 2 juni 2016 fattade regeringen beslut om kompletterande bestämmelser till eIDAS-förordningen. Bland annat instiftades en ny lag (2016:561) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska enligt den nya lagen få meddela föreskrifter dels om vad som krävs av organ för bedömning av överensstämmelse som enligt eIDAS-förordningen ska granska kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster, dels om certifiering av anordningar för skapande av kvalificerade elektroniska underskrifter och anordningar för skapande av kvalificerade elektroniska stämplat. Vidare innehåller lagen bestämmelser om tillsyn, överklagande och avgifter.

Utöver den nya lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering gjordes en rad nödvändiga följdändringar i andra lagar för att anpassa skrivningar och begrepp till eIDAS-förordningen.⁵

3.5 E-tjänster

Svenska myndigheter behandlar uppgifter elektroniskt i stor omfattning. I många fall utgör sådana uppgifter personuppgifter. Uppgifterna kan behandlas i

⁴ Ref. nr: ELN-0700-v1.3 Tillitsramverk för Svensk e-legitimation

⁵ Prop. 2015/16:72

uppgiftssamlingar såsom register och databaser. Uppgifter kan samlas in till och lämnas ut från sådana samlingar genom elektroniska funktioner, s.k. e-tjänster.

Myndigheters behandling av uppgifter regleras *del*s genom offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, *del*s, så vitt avser personuppgifter, genom personuppgiftslagen (1998:204), PuL. Till båda lagarna finns kopplat ytterligare författningar som kompletterar eller ersätter bestämmelser i huvudförfattningarna. För många av myndigheterna finns särskilda registerförfattningar som särskilt reglerar myndighetens behandling av uppgifter i vissa former, särskilt behandling av personuppgifter i uppgiftssamlingar.

Genom PuL har EU:s dataskyddsdirektiv (95/46/EG) genomförts. Det finns en ny EU-förordning (95/46/EC) som ersätter dataskyddsdirektivet. Den nya förordningen kommer att börja tillämpas den 25 maj 2018. Då upphör dataskyddsdirektivet att gälla och den nuvarande nationella lagstiftningen för att genomföra direktivet kommer att behöva tas bort. Den nya förordningen blir direkt gällande men kommer att behöva en del kompletterande nationella bestämmelser. Hur den nationella regleringen kommer att se ut från den 25 maj 2018 är ännu inte klart. Förordningen bygger dock i stort på samma grunder som direktivet. Inriktningen är mot ett starkare skydd för den enskilde och att skyddet tillämpas på ett enhetligt sätt hos de olika medlemsstaterna.

Vid utformningen av en e-tjänst är en viktig fråga om det för att utnyttja tjänsten finns ett behov av att identifiera den person som ska använda tjänsten. Ett sådant behov kan botten i såväl frågor om sekretess som i dataskyddsfrågor. I svenska myndigheters samlingar av personuppgifter används vanligen personnummer eller samordningsnummer som identitetsbeteckning. Det kan vara nödvändigt att säkert kunna bekräfta att en person som ska använda en e-tjänst är identisk med innehavaren av ett visst personnummer eller samordningsnummer. Detta kommer som regel inte att kunna göras enbart med hjälp av en europeisk eID-handling. I sådant fall kan en tjänst som kopplar samman en europeisk eID-handling med ett svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer fylla en funktion.

3.6 Offentlighet och sekretess

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. Principen kommer bl.a. till uttryck genom rätten att ta del av allmänna handlingar. Bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

I OSL finns bl.a. bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar (sekretess). Dessa bestämmelser avser förbud att röja uppgift, vare sig detta sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (1 kap. 1 § OSL).

Enligt 8 kap. 1–2 §§ OSL gäller sekretessen gentemot enskilda och andra myndigheter. Det förekommer situationer när andra myndigheters eller enskildas intresse av att ta del av en sekretessbelagd uppgift väger tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda. I OSL finns därför bestämmelser av innebörden att sekretess under vissa förutsättningar inte hindrar att sekretessbelagda uppgifter lämnas till myndigheter eller enskilda. Sekretessregleringen innehåller därför särskilda s.k. sekretessbrytande bestämmelser.

Sekretessbrytande regler finns i 10 kap. OSL och i anslutning till berörda sekretessbestämmelser i de olika avdelningarna i lagen. I vissa fall kan det finnas

ett behov av att identifiera den som begär att få ta del av en handling eller uppgift för att kunna bedöma om en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig.

3.7 Personlig integritet

Någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet finns inte i svensk rätt. I 1 kap. 2 § regeringsformen, förkortad RF, föreskrivs att det allmänna ska värna om den enskildes privatliv. Även Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna innehåller sådana bestämmelser, t.ex. artikel 8 om rätt till skydd för privat- och familjeliv.

Av 2 kap. 6 § andra stycket RF framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

3.8 Registerförfattningar och datalagen

Svenska myndigheter har fört register av olika slag sedan lång tid tillbaka. Under 1900-talets andra hälft har sådana register börjat föras i datoriserad form. Redan på 1960-talet började datoriseringens inverkan på samhället debatteras i många länder, så också i Sverige. Debatten och ett antal utredningar ledde fram till införandet av datalagen (1973:289).

Även före datalagen fanns en del registerförfattningar. I huvudsak handlade dock äldre registerlagar om att ett register av visst innehåll skulle föras för att tillgodose något allmännyttigt syfte eller liknande. Syftet i dessa äldre författningar var som regel inte att värna om den enskildes integritet. Vissa äldre registerförfattningar hade dock enstaka bestämmelser om t.ex. gallring, inhämtande och spridande av uppgifter i register som motiverades av hänsyn till de registrerades integritet.

Genom datalagen sattes fokus på att hindra att hanteringen av ADB-förda personregister medförde otillbörliga intrång i den personliga integriteten. Registrering skulle få förekomma, men det krävdes att vissa regler iaktto. Lagen var tillämplig inom både den offentliga och privata sektorn och byggde på ett tillståndssystem. Enligt lagens ursprungliga lydelse krävdes – med visst undantag – tillstånd av den då nyinrättade Datainspektionen för att starta eller föra ett personregister med ADB. Detta gällde register hos såväl myndigheter som privata aktörer. Tillståndskravet kom senare att i vissa fall ersättas av ett anmälningsförfarande. Utöver tillstånd förutsattes Datainspektionen meddela föreskrifter om registrets ändamål, vilka personuppgifter som fick ingå samt, vid behov, föreskrifter om bl.a. inhämtandet av personuppgifter, tillåtna ADB-bearbetningar, utlämnande av personuppgifter, bevarande och gallring eller kontroll och säkerhet.

Från datalagens krav på tillstånd undantogs dock personregister vars inrättande beslutats av riksdagen eller regeringen, s.k. statsmaktsregister. Undantaget gällde oberoende av om beslutet om registrets inrättande gavs formen av lag eller annan författning eller kom till uttryck på annat sätt (prop. 1973:33 s. 97). Innan sådant beslut fattades skulle dock yttrande inhämtas från Datainspektionen. När Datainspektionen avgav ett sådant yttrande skulle en bedömning av registret ske enligt samma grunder som vid prövning av ett tillståndsärende.

Datainspektionen kunde även meddela föreskrifter för registret i den mån riksdagen eller regeringen inte hade gjort det, t.ex. om ändamål eller bevarande

och gallring. Dessutom omfattades även statsmaktsregister av Datainspektionens tillsyn enligt datalagen.

Även efter datalagens införande fortsatte datoranvändningen och den personliga integriteten att debatteras i samhället och nya utredningar tog vid. Datalagstiftningskommittén fick 1976 uppdraget att göra en översyn av bl.a. datalagen. Kommittén lämnade flera delbetänkanden. Beträffande statliga register förordade kommittén att dessa var för sig borde regleras genom lagar eller förordningar med, så långt som möjligt, uttömmande föreskrifter om användningen (SOU 1978:54 s. 110).

Data- och offentlighetskommittén hade likartade tankar i betänkandet SOU 1987:31, s.159.

Vi har övervägt möjligheten att sammanföra alla registerförfattningar under ett paraply. En sådan lösning skulle medverka till enhetlig utformning av lagstiftningen och ge utrymme för såväl behövlig modernisering av befintliga författningar som en ny reglering på de områden där sådan behövs. I en gemensam registerlag blir det emellertid svårt att reglera sådana centrala frågor som de olika registrens ändamål och innehåll. Det är också troligt att en för alla specialreglerade register gemensam registerlag blir alltför svåröverskådlig för att fylla sitt syfte. En möjlighet vore att ge registerlagen karaktären av ramlag och att komplettera med registerförordningar eller föreskrifter från DI [Datainspektionen] för varje enskilt register. En sådan ramlag skulle t.ex. kunna innehålla föreskrifter om vilka frågor som skall regleras i olika registerförfattningar. I princip ger dock datalagen redan vägledning på den punkten. Denna lösning ger också riksdagen mindre inflytande än vad som har varit fallet vid tillkomsten av befintliga registerlagar.

Data- och offentlighetskommittén stannade således för att fortsätta särförfattningar var att föredra. Kommitténs överväganden kom att få stor betydelse i den fortsatta framväxten av registerlagstiftningen. Under 1990-talet tillkom allt fler registerlagar.

Det finns i dag ett stort antal olika registerförfattningar. I Informationshanteringsutredningens slutbetänkande Myndighetsdatalag (SOU 2015:39) har i avsnitt 4.2 gjorts en redovisning av utredningens inventering av registerförfattningar.

Informationshanteringsutredningen har föreslagit en generell, enhetlig och samlad reglering för myndigheternas personuppgiftsbehandling. Förslaget har ännu inte lett till någon författningsändring.

3.9 Dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, det s.k. dataskyddsdirektivet, syftar till att garantera dels att en hög skyddsnivå när det gäller enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandling av personuppgifter föreligger, dels att en likvärdig skyddsnivå finns i medlemsländerna.

Dataskyddsdirektivet har genomförts i svensk rätt bl.a. genom PuL. Lagen gäller för behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad och för manuell behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Enligt 2 § är lagen subsidiär i den meningen att avvikande bestämmelser i annan lag eller i förordning gäller i stället för bestämmelserna i PuL. Sådana avvikande

bestämmelser finns bl.a. i s.k. registerförfattningar, t.ex. lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. I personuppgiftslagen erinras vidare om att bestämmelserna i lagen inte ska tillämpas bl.a. i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att lämna ut personuppgifter (8 § första stycket PuL).

3.10 Dataskyddsförordningen

Under 2016 har EU antagit Europaparlamentets och rådets förordning om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EC (allmän dataskyddsförordning), benämnd dataskyddsförordningen. Förordningen utgör en ny generell reglering för personuppgiftsbehandling inom EU och kommer att ersätta det nuvarande dataskyddsdirektivet. Från förordningens tillämpningsområde undantas bl.a. behandling av personuppgifter som utgör ett led i verksamhet som inte omfattas av unionsrätten, som utförs av en fysisk person som ett led i verksamhet av privat natur eller som har samband med dennes hushåll eller som utförs av behöriga myndigheter för ändamålen att förebygga, utreda, upptäcka eller lagföra brott, verkställa straff eller skydda mot och förebygga hot mot allmän säkerhet. Förordningen blir direkt tillämplig den 25 maj 2018.

Dataskyddsförordningen baseras till stor del på dataskyddsdirektivets struktur och innehåll men innebär även en rad nyheter såsom vissa utökade rättigheter för registrerade. Dataskyddsförordningen både förutsätter och möjliggör kompletterande nationella bestämmelser av olika slag. Enligt artikel 6.2 får medlemsstaterna behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen med hänsyn till behandling som är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Enligt artikel 6.3 kan den rättsliga grunden i en medlemsstats författning för en sådan behandling innehålla särskilda bestämmelser om bl.a. de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål.

De grundläggande principer för behandling av personuppgifter som anges i artikel 5 stämmer till den allra största delen överens med de principer som gäller enligt dataskyddsdirektivet och 9 § PuL. Detta innebär bl.a. att uppgifter ska samlas in för särskilt uttryckliga angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål samt att uppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Vidare ska uppgifterna behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för dem, inbegripet skydd mot bl.a. obehörig eller otillåten behandling, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder. I dataskyddsförordningen finns också bestämmelser om bl.a. enskildas rättigheter och om skyldigheter för den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträden.

3.11 Utlämnande via direktåtkomst

Det finns inte någon legaldefinition av begreppet direktåtkomst. Den grundläggande innebörden anses dock vara att någon har direkt tillgång till information hos någon annan och på egen hand kan söka i uppgiftssamlingen

utan att den utlämnande myndigheten måste reagera. Den sökande kan dock inte själv påverka innehållet i informationen.

I begreppet direktåtkomst ligger att den utlämnande myndigheten i det enskilda fallet inte har någon kontroll över vilka uppgifter mottagaren vid ett visst söktillfälle tar del av. Den myndighet som lämnar ut uppgifter fattar med andra ord inte beslut om utlämnande i varje enskilt fall. Prövningen av om ett utlämnande är förenligt med OSL måste därför ske redan då uppgifterna görs tillgängliga genom direktåtkomst, oavsett om någon mottagare vid den tidpunkten tar del av dem. En bestämmelse om direktåtkomst är inte en sådan sekretessbrytande regel som avses i offentlighets- och sekretesslagen. En förutsättning för att direktåtkomst ska kunna tillåtas är därför att åtkomsten antingen endast avser offentliga uppgifter eller att den avser sådana sekretessbelagda uppgifter som enligt lag eller förordning får lämnas ut till den som har direktåtkomst.

3.12 Annat utlämnande i elektronisk form än genom direktåtkomst

För annat elektroniskt utlämnande än genom direktåtkomst brukar ofta begreppet ”utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling” användas. Sådant utlämnande kan exempelvis innebära att elektronisk information överförs via e-post, genom utlämnande av uppgifter på ett flyttbart lagringsmedium – t.ex. flashminne (s.k. usb-minne) – eller genom direkt överföring från ett datorsystem till ett annat. Många författningar om behandling av personuppgifter innehåller bestämmelser som begränsar när uppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling.

3.13 Folkbokföring

Skatteverket har ansvaret för folkbokföringen i Sverige. Ett huvudsakligt syfte med folkbokföringen är att samla in och organisera viss grundläggande information om personer i landet, för att dessa uppgifter ska kunna användas i samhället.

Bestämmelser om folkbokföring finns bl.a. i folkbokföringslagen (1991:481) och i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (FdbL).

3.13.1 Folkbokföringsdatabasen

Folkbokföringen förs i ett särskilt datasystem, folkbokföringsdatabasen. I folkbokföringsdatabasen finns uppgifter om varje person som är eller har varit folkbokförd. Även uppgifter om personer med samordningsnummer ingår i databasen. Där görs alla registreringar som påverkar folkbokföringen, till exempel vigsel, namnändring eller dödsfall. Uppgifter från folkbokföringsdatabasen lämnas i huvudsak ut genom personbevis (utdrag ur databasen), via aviseringssystemet Navet som utgör en del av folkbokföringsdatabasen eller via ett separat register, det statliga personadressregistret, SPAR.

Uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer får behandlas i folkbokföringsdatabasen enligt 2 kap. 2 § FdbL. Av 3 § framgår vilka uppgifter som får behandlas i databasen, bland annat namn, födelsetid, medborgarskap,

födelseort och adress. I ärenden om tilldelning av bland annat samordningsnummer får även anges grunden för tilldelningen och de handlingar som har legat till grund för identifiering samt om det råder osäkerhet om personens identitet enligt 3 § tredje stycket.

Navet är Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter. Via Navet sprider Skatteverket maskinellt folkbokföringsuppgifter till andra myndigheter. Navet får i första hand användas av statliga och kommunala myndigheter för aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter. Navet uppdateras kontinuerligt när uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen. Navet innehåller samtliga personer som är eller har varit folkbokförda eller av annan anledning har tilldelats personnummer eller samordningsnummer. För personer med samordningsnummer redovisas samordningsnummer (inklusive födelsetid och kön), namn, adress i Sverige, medborgarskap och födelseort (och land) samt om dessa uppgifter är styrkta eller inte. Det finns också hänvisningsnummer vilket innebär att för de personer som har bytt personnummer eller samordningsnummer anges tidigare person- eller samordningsnummer.

De uppgifter som lämnas ut från Navet har alltid samma innehåll och format. Vilka uppgifter som aviseras beror på vilket lagstöd respektive myndighet har för att ta emot uppgifter. Hur uppgifterna sedan hanteras hos mottagarna varierar mycket, såväl vad avser vilka uppgifter som tas om hand som hur de presenteras för användaren. Varje myndighet är ansvarig för sina egna personregister. Det innebär att det är myndigheten själv som, utifrån sina verksamhetsbehov, bestämmer vad som ska presenteras för användarna.

4 Offentlig sektors behov och förväntade nytta av kopplingstjänsten

I uppdraget ingår att Skatteverket ska utreda offentlig sektors behov och förväntade nytta av en kopplingstjänst mellan europeiska eID-handlingar och svenska personnummer och styrkta samordningsnummer.

Om en myndighet tillhandahåller en e-tjänst som kräver e-legitimation för att komma in i och där det, för att kunna använda tjänsten, behöver kunna klarläggas att användaren är identisk med innehavaren av ett visst personnummer eller styrkt samordningsnummer, finns ett problem om användaren identifierar sig med en europeisk eID-handling. Personen har identifierat sig och ska släppas in i tjänsten, i vart fall till ett s.k. väntrum. eID-handlingen kommer dock inte att i sig ge någon koppling till ett svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer. Enbart med eID-handlingen kommer användaren inte längre än till väntrummet. Det krävs något mer för att ge kopplingen till den svenska identitetsbeteckningen och därmed ge förutsättningen för att användaren också ska kunna använda tjänsten.

Det ytterligare steget kan vara utformat på olika sätt. En avgörande faktor för vilka sätt som kan vara godtagbara för en viss tjänst är vilken nivå på säkerhet som behövs för att godta att sökanden är identisk med innehavaren av ett visst personnummer eller styrkt samordningsnummer.

Den enklaste nivån är att myndigheten kan godta sökandens påstående om att denne har ett visst personnummer eller styrkt samordningsnummer. För det alternativet krävs endast att användaren får möjlighet att lämna uppgiften i e-tjänstens gränssnitt.

Ett alternativ är att användaren får lämna uppgift om svensk identitetsbeteckning i gränssnittet och att en kontroll av uppgifterna i eID-handlingen (namn och födelsetid) görs mot motsvarande uppgifter i den svenska folkbokföringen. Det ger en större säkerhet för att det råder identitet men lämnar samtidigt utrymme för att det rör sig om två olika personer med samma namn och födelsetid.

Ett tredje alternativ är att genomföra en mer utförlig kontroll av att det råder identitet mellan innehavaren av eID-handlingen och innehavaren av den svenska identitetsbeteckningen. Sådana kontroller behöver vara på samma nivå som för utfärdande av en id-handling om säkerhetsnivån ska vara på en motsvarande nivå om en eID-handling används eller en svensk e-legitimation används.

En lösning på alternativnivå två eller tre kan användas för att bygga upp ett register så att en ny kontroll, utöver att kontrollera mot registret, inte kommer att behövas varje gång.

Dessa frågor har betydelse för att bedöma vilket behov av en central tjänst som olika myndigheter har. I avsnitt 7 redovisas de bedömningar som görs i denna promemoria utifrån vilka förslag som kan lämnas utifrån dessa frågeställningar.

För att kartlägga de mest berörda myndigheternas behov och möjligheter har Skatteverket bland annat deltagit med frågor i en enkät som skickades ut av E-legitimationsnämnden till alla myndigheter i juni 2016, bjudit in till en heldags workshop i september 2016 samt tagit enskilda myndighetskontakter genom e-post och möten under hela utredningstiden.

Nedan följer en redogörelse för de behov Skatteverket har identifierat. Genomgången har gjorts ur myndigheternas perspektiv. Användarna av myndigheternas e-tjänster kan också ha behov. Dessa behöver inte alltid stämma överens med myndighetens. Skatteverket har inte i denna promemoria tittat på

användarens behov utöver i de fall där användarens behov utgör grund för myndighetens behov. Det kan finnas skäl att i annan ordning se över om användarna kan ha ytterligare behov som inte framkommit i detta sammanhang (avsnitt 9.3). Skatteverket har i konsekvensutredningen beskrivit hur användarna berörs av de förslag som lämnas i promemorian (avsnitt 10.2).

När det gäller nyttan av kopplingstjänsten är det svårt att uppskatta den konkret eftersom vare sig Skatteverket eller de andra tillfrågade myndigheterna har hunnit genomföra någon verksamhetsanalys under utredningstiden. E-legitimationsnämndens tidigare nämnda enkät innehöll en fråga om uppskattad nytta och en mindre andel av myndigheterna har där svarat att de har gjort en nyttokalkylering kopplad till e-legitimeringar enligt eIDAS-förordningen. De förväntade nyttorna uppges vara ökad service, mindre pappershantering, snabbare handläggningstid och stora kostnadsbesparingar.

4.1 Skatteverkets behov av en kopplingstjänst

Skatteverkets verksamhet rör en rad olika aspekter av frågan om behov av en kopplingstjänst mellan europeiska eID-handlingar och svenska personnummer och styrka samordningsnummer. Skatteverkets e-tjänster vänder sig till människor i alla tänkbara skeden av livet och det är därför svårt att visa en samlad bild av Skatteverkets behov av tjänsten.

Personer som varit bosatta här men som lämnat Sverige och inte längre har någon giltig svensk e-legitimation kan fortfarande i vissa fall vara skattskyldiga här och ha behov av att kunna använda sig av Skatteverkets e-tjänster. De kan förutom att deklarerar inkomster även äga fastighet eller ha behov av att anmäla deklarationsombud. År 2016 lämnade totalt 219 804 fysiska personer med adress utomlands inkomstdeklaration. Ungefär en tredjedel av dessa var dödsbon. Varken dessa eller personer som fortfarande har en svensk e-legitimation är berörda av förslaget. För övriga personer är behovet stort av att kunna använda Skatteverkets e-tjänster. Dessa personer har redan ett personnummer men är i dag hänvisade till att använda sig av deklarationsombud för att kunna deklarerar via Skatteverkets e-tjänster. Många av dessa personer kan deklarerar papperslöst med hjälp av koder via telefon eller via sms och behöver inte använda e-tjänster med e-legitimation. År 2016 var det dock drygt 16 500 personer bosatta inom EU- eller EES-stater som, bland annat på grund av att de behövde lämna en deklarationsbilaga, inte kunde deklarerar via telefon eller sms och som därför deklarerade på papper. Om dessa personer har en europeisk e-legitimation skulle de istället kunna deklarerar via Skatteverkets e-tjänster.

Personer som arbetar i Sverige utan att vara folkbokförda här tilldelas normalt ett samordningsnummer för beskattningsändamål. Skatteverket tilldelar varje år omkring 30 000 samordningsnummer på uppdrag av den egna beskattningsverksamheten. De flesta av de personer som får ett sådant till följd av tillfälligt arbete i Sverige kan antas komma från EU- och EES-stater eftersom vi inom dessa länder har fri rörlighet för arbetstagare.

Utländska fastighetsägare är en kundgrupp med sannolikt behov av en kopplingstjänst för sin kontakt med t.ex. kommuner. De flesta utländska fastighetsägare har ännu inte samordningsnummer men de har starka behov av att kunna sköta sina åtaganden genom att använda utländsk eID-handling eftersom det ofta handlar om att de äger ett fritidsboende i Sverige och tillbringar stor del av tiden utomlands.

Företrädare för bolag kan ha behov av att logga in i e-tjänster med eID-handling utfärdad i annat EU-land. Det är dock tveksamt om dessa personer i dagsläget kan få samordningsnummer och om de då kan logga in i någon e-tjänst i egenskap av företrädare för ett bolag.

Det finns förmodligen behov av en kopplingstjänst för användarna av e-tjänsterna Kassaregister och Personalliggare bygg, dock är det oklart vilken omfattning och vilka volymer som kan vara aktuella. Det inkommer i dagsläget inte särskilt många frågor om anmälningar till Kassaregister och Personalliggare bygg där anmälaren saknar svenskt personnummer.

Troligtvis kommer kassaregisterbestämmelserna från och med april 2017 att omfatta även utländska torg- och marknadshandlare. De kan behöva logga in med sina europeiska eID-handlingar.

När det gäller e-tjänsten Personalliggare bygg kan det förekomma utländska byggherrar med utländska anmälare som kan vilja logga in med utländska eID-handlingar. Med utländska företag avses i sammanhanget de företag som inte har svenskt organisations- eller personnummer.

En kategori där säkerheten skulle kunna höjas avsevärt med hjälp av användning av europeiska eID-handlingar är e-tjänster utan krav på e-legitimation som t.ex. rot- och rutavdrag. Om man inte är folkbokförd i Sverige och därför inte kan få svensk e-legitimation och har utfört rot- eller rutarbete får man i dagsläget begära utbetalning genom en blankett som skickas till Skatteverket. Personen som begär utbetalningen kan då inte identifieras på annat sätt än genom sin underskrift. Möjligheten till användning av europeiska eID-handlingar innebär en välkommen säkerhetshöjning.

4.2 Andra myndigheters behov av en kopplingstjänst

4.2.1 Arbetsförmedlingen

Efter inskrivning hos Arbetsförmedlingen måste den arbetssökande inom fem dagar boka ett fysiskt möte och besöka ett Arbetsförmedlingskontor för att visa att man är aktivt arbetssökande. Eftersom den sökande ändå måste visa upp sig fysiskt inom fem dagar är behovet av kopplingstjänst inte så stort i detta skede.

De behov som Arbetsförmedlingen ser av en kopplingstjänst hänger främst samman med den övriga inskrivningsprocessen när en arbetssökande ska lägga in sina meriter eller återanmäla sig till Arbetsförmedlingen efter att ha varit utskriven en period. En kopplingstjänst skulle även kunna komma till användning vid olika e-tjänster där man behöver identifiera sig hos en handläggare, t.ex. på "Min sida" som är en handlingsplan mellan Arbetsförmedlingen och den arbetssökande.

För arbetssökande inom Öresundsregionen och vid gränserna mellan Sverige, Norge och Finland kan en kopplingstjänst bli intressant. Det rör människor som kan tänka sig att komma till Sverige och arbeta och där processen skulle kunna underlättas av att kopplingstjänsten finns.

En annan grupp som kan tänkas ha behov av kopplingstjänsten är arbetsgivare som vill kunna skapa annonser för att kunna ansöka om arbetsgivar- eller anställningsstöd, svenska arbetsgivare i andra EU-länder som vill anställa svenskar bosatta i dessa länder samt tillhandahållare av arbetsmarknadsutbildningar och andra tjänster som kräver att man har e-legitimation för att kunna upprätta gemensamma utbildningsplaner med arbetssökande. Dessa

aktörer utgörs dock främst av juridiska personer och omfattas därför inte av Skatteverkets nuvarande uppdrag.

De e-tjänster som finns hos Arbetsförmedlingen i dag är uppdelade i två kategorier, de som kräver e-legitimation och de som kräver användarnamn och lösenord. För att kunna registrera t.ex. en meritförteckning behövs bara användarnamn och lösenord men för att kunna ta del av egna uppgifter krävs e-legitimation. Det innebär pedagogiska svårigheter att förklara övergången från lägre till högre nivå av säkerhet för användarna. Därför vill Arbetsförmedlingen se över om man ska begära e-legitimation i alla tjänster istället.

Arbetsförmedlingen har svårt att uppskatta volymer för det framtida behovet av kopplingstjänst eftersom lösningen inte finns i dag. Om en lösning fanns så skulle den kanske användas i större omfattning än man kan tro nu. Volymerna kan öka bara tack vare att tillgängligheten ökar om e-vägen används mer.

För att en kopplingstjänst ska vara användbar måste kopplingen hålla samma säkerhetsnivå som de svenska e-legitimationerna gör i dag, dvs. nivå 3. Om kopplingen inte kan komma upp i samma nivå är det bättre att bara använda eIDAS-förordningen direkt. Man får då använda sin europeiska identitet i eID-handlingen istället, utan koppling till sitt svenska personnummer eller styrkta samordningsnummer. Arbetsförmedlingen kan tänka sig att förlita sig till den ”egna relationen” med sina kunder utan ett centralt kopplingsregister i framtiden. Det skulle i så fall leda till att man tvingas hålla ett eget litet kopplingsregister men det ser man inte som så problematiskt eftersom man ändå inte kan förlita sig till fullo på personnummer eller styrkta samordningsnummer.

4.2.2 Centrala Studiestödsnämnden (CSN)

CSN ser både behov och nytta av en kopplingstjänst. Myndigheten vill kunna knyta ärendehantering till personnummer och man ser effektivitetsvinster i minskad pappershantering.

Myndigheten har många e-tjänster som fungerar antingen med e-legitimation eller med pinkod. CSN jobbar aktivt för att öka användandet av e-legitimation samt att utveckla digitala tjänster.

CSN:s verksamhet (kärnverksamheten) är uppdelad i tre delar – kundmötesavdelningen, utbetalningsavdelningen och inbetalningsavdelningen. Kundmötesavdelningen ansvarar bland annat för ansökan om studiemedel på webben (Mina Sidor). Utbetalningsavdelningen ansvarar i huvudsak för prövningen av ansökningar om studiestöd. Om man vill ansöka om studiemedel kan man i dag göra det elektroniskt och man kan då använda svensk e-legitimation eller pinkod. En ansökan om studiehjälp sker via fysisk blankett. År 2015 inkom 72 000 ansökningar om studiemedel från utländska medborgare. Samma person kan skicka mer än en ansökan. Antal utländska personer som ansökte om studiemedel år 2015 var ca 40 000. Av dessa var ca 22 500 från en EU- eller EES-stat. Ungefär hälften av ansökningarna signerades med svenska e-legitimationer. Många av de utländska studenterna är folkbokförda i Sverige och har därför möjlighet att få en svensk e-legitimation.

När det gäller återbetalning finns det också e-tjänster som kan bli aktuella för personer som har studerat i Sverige men därefter flyttat utomlands. Det handlar om att flytta förfallodagar, ändra betalningsintervall, betalningssätt eller adress. Antalet svenska medborgare som den 31 augusti 2016 var bosatta utomlands med en studieskuld var 65 790 personer. Av dessa bodde drygt 40 000 i EU- eller EES-stater och skulle kunna ha tillgång till en eID-handling.

CSN är angelägna om att uppgifter om registrerade kopplingar ska gå att spåra under lång tid som del i myndighetens skuldsäkring av studielån. Återbetalningstiden för studieskulder är upp till 25 år eller mer och myndigheten kan därför behöva tillgång till gamla uppgifter långt efter att de inte längre gäller.

4.2.3 Datainspektionen

Datainspektionen har för närvarande inga e-tjänster som kräver e-legitimation och saknar därför behov av en kopplingstjänst för sina användare. I sin roll som tillsynsmyndighet lyfter Datainspektionen fram ett antal synpunkter, t.ex. att person- och samordningsnummer ska användas i så liten utsträckning som möjligt av integritetsskäl. När de aktuella e-tjänsterna utvecklas krävs det att analyser har genomförts i förhållande till såväl personuppgiftslagen som dataskyddsförordningen innan e-tjänsterna träder i kraft.

Datainspektionens inställning är att svenska person- och samordningsnummer inte bör kopplas direkt till eID-handlingar från hela EU. Om det blir aktuellt att använda ytterligare attribut för eID-handlingar genom överenskommelser med andra medlemsstater, måste det även här genomföras analyser hur detta förhåller sig till såväl personuppgiftslagen som dataskyddsförordningen. Datainspektionen har upparbetade samarbetsformer med tillsynsmyndigheter i andra länder i frågor som berör dataskyddsförordningen.

4.2.4 E-hälsomyndigheten

E-hälsomyndigheten har få egna e-tjänster men det finns andra aktörer som har e-tjänster mot E-hälsomyndighetens bastjänst. E-hälsomyndighetens aktuella e-tjänster är Hälsa För Mig (kommer år 2017), MinFörskrivning, Läkemedelskollen och leverantörsportalen till VARA-registret. Bastjänsterna till receptregistret fungerar för utländska användare redan i dag, men i och med eIDAS-förordningen finns möjlighet att stärka upp säkerheten genom inloggning med europeisk eID-handling.

VARA-registret innehåller alla läkemedel samt de handelsvaror som kan förskrivas inom förmånen. Det kommer att finnas behov för svenska och utländska företag att kunna logga in och fylla på med information i leverantörsportalen till VARA-registret. Det råder inga höga autentiseringskrav i dag men eIDAS-förordningen skulle kunna underlätta hanteringen om man i framtiden kan kräva inloggning av företrädare med eID-handling. Vidare finns det vinster för läkemedelsföretag om alla myndigheter som de har kontakt med använder samma mekanism för inloggning. I dag loggar företrädare in med användarnamn och lösenord.

År 2017 lanseras e-tjänsten Hälsa för mig. Privatpersoner ska kunna hämta ut personlig hälsoinformation och lagra information. Sannolikt avses bara invånare med svenskt personnummer men av dessa kommer det att finnas de som har europeiska eID-handlingar i framtiden.

Behov av identifiering finns även för läkare, sjuksköterskor och farmaceuter som bor i annat land. De behöver identifiera sig för att få del av information om en viss patient. E-tjänsten MinFörskrivning innebär att läkare kan jämföra sin förskrivning mot hur andra läkare skriver ut recept. Även verksamhetschefer kan göra jämförelser av hur läkare på en enhet skrivit ut recept.

Inom vården kan det finnas behov som inte är knutna till E-hälsomyndigheten. Mina vårdkontakter är en sådan tjänst som kan vara aktuell

om en utländsk patient till exempel vill boka möte med svensk läkare. I dag finns möjlighet att logga in med svensk e-legitimation alternativt via personnummer och lösenord.

Receptregistret är en databas med tillhörande bastjänster till vilken vårdgivaren via journalsystem skickar in ett recept och därefter kan kunden hämta ut läkemedel via apoteken. Det krävs personnummer för den som ska hämta ut läkemedel. Den som inte har personnummer får till vårdgivaren ange födelsedatum och vilket apotek man ska plocka ut läkemedel från. Lösningen upplevs som osäker. Att kunna hantera andra personliga ID-handlingar (t.ex. pass och passnummer) är ett sätt att säkra hanteringen.

Inom ramen för en EU-finansieringsmekanism (CEF) pågår arbete för att tillgängliggöra e-recept och patientöversikt till medborgare som vistas utomlands. Sverige planerar att tillgängliggörande av svenska e-recept ska ske under 2018 eller 2019 via en så kallad nationell kontaktpunkt (NCP). Även här kan det komma att finnas e-tjänster som påverkas av eIDAS-förordningen.

4.2.5 Försäkringskassan

Försäkringskassan har huvudsakligen relation med personer som omfattas av svensk socialförsäkring. Det finns ett begränsat antal situationer där personer är bosatta i en annan EU- eller EES-stat, har svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer, och har en relation med Försäkringskassan.

Det kan gälla familjemedlemmar till utländska personer som arbetar i Sverige. Familjemedlemmarna kan ha rätt till sjukvård i hemlandet men den ska betalas av Sverige. Dessa personer kan i dag inte komma åt sin information elektroniskt. Det kan också gälla svenskar som arbetar utomlands och som är sjukskrivna mer än 14 dagar. I den situationen lämnar den utländska arbetsgivaren en sjuk-anmälan. För att komma åt informationen skulle en företrädare för arbetsgivaren kunna logga in med sin utländska eID-handling. En annan grupp som kan bli aktuell är utländska doktorander i Sverige som kan omfattas av svensk socialförsäkring. Ytterligare ett exempel är familjer där en part arbetar i annan EU- eller EES-stat och partner eller barn bor i Sverige.

I alla nämnda situationer handlar det om väldigt små volymer som skulle bli aktuella för att använda sig av en kopplingstjänst men det finns grupper inom Försäkringskassans verksamhet som kan ha nytta av tjänsten.

4.2.6 Migrationsverket

Inom Migrationsverkets kategorier av ärenden finns olika behov av en eventuell kopplingstjänst. När det gäller asylansökningar är behovet inte stort eftersom de inte kan lämnas eller kompletteras genom någon e-tjänst. Det är inte heller aktuellt att utveckla någon sådan e-tjänst. Migrationsverket kommer eventuellt att börja rekvirera samordningsnummer till asylsökande men det handlar främst om icke styrkta samordningsnummer till människor som inte har eID-handlingar från något annat medlemsland.

En ärendekategori som kan bli aktuell är vissa ansökningar om arbetstillstånd. Det rör sig om regler inom EES-regelverket där tredjelandsmedborgare som har status som varaktigt bosatta i ett EU-land kan ansöka om uppehållstillstånd för att t.ex. arbeta i Sverige. Där utvecklas e-tjänster nu och identifieringen sker i dag med pinkod. Det rör i dag drygt 100 ansökningar per år men av dessa saknas

vetskap om hur många som eventuellt skulle ha tillgång till en eID-handling från något annat medlemsland.

Med arbetstillstånden följer även arbetsanhöriga. Detta rör sig om tredjelandsmedborgare, som är anhöriga till en EU-medborgare som kommer till Sverige i enlighet med reglerna för den fria rörligheten, t.ex. för att arbeta. Dessa anhöriga ska ansöka om ett s.k. uppehållskort. Detta är en kategori som kan komma att bli aktuella för framtida e-tjänster. Det handlar i dagsläget om 1 800 ansökningar per år. Av dessa kan åtskilliga ha europeiska eID-handlingar.

En annan aktuell kategori är de som ansöker om uppehållstillstånd för att studera. Även i detta fall avses tredjelandsmedborgare som eventuellt kan ha fått europeisk eID-handling. EU-medborgare behöver inte ansöka om uppehållstillstånd när de ska studera i Sverige. Det rör sig i dag om 12 000 ansökningar per år, varav en del kan ha samordningsnummer, men det är oviss hur många av dem som har europeiska eID-handlingar.

Migrationsverket är skeptiskt inställt till en gemensam kopplingstjänst. Det finns farhågor om att det kan komma att innebära en onödig komplexitet, i synnerhet med ett centralt kopplingsregister, som inte är jämförbart med någon annan verksamhet i Sverige.

E-tjänsterna riskerar att få en eIDAS-nivå och en svensk nivå. Diffusa tillitsnivåer leder till tillitsproblem mellan myndigheterna. Man kommer på e-tjänstnivå inom varje myndighet att behöva avgöra vilken tillitsnivå som krävs. Migrationsverket kommer sannolikt själva att utveckla en egen kopplingstjänst där e-tjänsten eller myndigheten själva gör en jämförelse med uppgifter i Navet.

Migrationsverket anser sig tillämpa tillitsnivå 4 när det gäller asylsökande eftersom de då kräver personlig inställelse. När en person fått svensk e-legitimation och ska kunna nyttja e-tjänster räcker dock nivå 3. Migrationsverket går mot allt högre säkerhetsnivåer efter rekommendationer från MSB. Informationssäkerheten blir bättre även om det innebär att det blir svårare och trögare för användaren.

4.2.7 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

MSB har inga e-tjänster som kräver e-legitimation och har därför inte något eget behov av en kopplingstjänst. Genom sitt uppdrag inom cybersäkerhet och skydd av samhällsviktig verksamhet har myndigheten ändå synpunkter på en sådan funktion.

Det grundläggande skälet för en myndighetsgemensam lösning är kostnadseffektivitet. Det blir dyrare om varje myndighet ska bygga upp en egen lösning för att hantera europeiska eID-handlingar.

Säkra sätt att bygga upp ett kopplingsregister kan vara genom att personen inställer sig fysiskt på en ambassad eller ett konsulat och legitimerar sig innan man kopplar eID-handlingen till ett personnummer eller styrkt samordningsnummer. Man kan även, i förekommande fall, koppla en befintlig svensk e-legitimation till en europeisk eID-handling.

MSB efterlyser ytterligare utredning kring alla fyra aspekter av informationssäkerhet (tillgänglighet, riktighet, konfidentialitet och spårbarhet). Även korrekt utfärdade e-legitimationer kan vara till fel personer, pga. svagheter i systemet med fysiska legitimationer. MSB hade velat se scenarier över hur en kopplingstjänst kan angripas i missbrukssyfte.

4.2.8 Pensionsmyndigheten

Många pensionärer och pensionssparare bor utomlands och har behov av att kunna använda Pensionsmyndighetens e-tjänster. Det finns cirka 345 000 personer som får ett orange kuvert som är utlandsbosatta och någon gång arbetat i Sverige och tjänat in till allmän pension och kan ha ett intresse av fondbyten och pensionsprognoser. Det kräver e-legitimation. När det gäller fondbyten finns det även ett förfarande via blankett fortfarande men man funderar på att avsluta den möjligheten.

Pensionsmyndigheten upplever att det största hindret idag för de utlandsbosatta är kravet på e-legitimation. Det är svårt att få en svensk e-legitimation då bankID förutsätter personlig inställelse för utfärdandet. Pensionsmyndighetens e-tjänster är knutna till inloggning med personnummer.

Myndigheten har årlig kontakt med ca 145 000 personer för att säkerställa att pensionärerna lever. I dag skickar Pensionsmyndigheten uppgifter på papper, s.k. levnadsintyg, till ca 60 000 av dessa personer. Därefter krävs personlig inställelse vid en myndighet eller liknande där någon intygar personens identitet och undertecknar intyget som sedan skickas tillbaka till Pensionsmyndigheten. Viss infrastruktur för sådan personlig inställelse finns utbyggd genom att man använder sig av ambassader, konsulat, svenska kyrkan, notarius publicus, utländska socialförsäkringsinstitutioner, polismyndighet eller någon annan registerförande myndighet.

De övriga 85 000 löses genom myndighetskontakter och informationsutbyte. För de länder som hanterar större mängder ärenden för att det finns många svenska medborgare bosatta i landet har man valt att säkerställa maskinellt stöd. Det gäller de nordiska länderna, Polen, Storbritannien, Tyskland och USA.

Ett antal utlandsbosatta som uppnår pension utomlands behöver kunna hanteras i samband med att de ska få ut sin pension. Ansökan sker via det land de bor i om det är ett EU land. Ansökan sker manuellt och handläggningen likaså, bland annat ställs kontrollfrågor beträffande t.ex. födelsetid, ort, vilket namn föräldrarna hade innan de gifte sig osv. för att säkerställa identiteten.

Pensionsmyndigheten välkomnar möjligheten att kunna använda europeiska eID-handlingar. För deras kundgrupper finns det ett stort behov. Ett kopplingsregister vore bra men det måste hålla hög säkerhet.

Användbarhetsaspekten får inte undervärderas. Det är viktigt att användare inte "faller mellan stolarna". Om kopplingarna inte sker centralt finns det risk för att myndigheter gör olika bedömningar som leder till att användare kommer åt vissa myndigheters e-tjänster men inte andra. Synpunkter kommer ibland från främst svenskar i Norge som klagar på att det inte går att använda norska eID-handlingar. Det är redan en pedagogisk utmaning att förklara varför det inte fungerar.

4.2.9 Sveriges kommuner och landsting (SKL)

Skatteverket har träffat företrädare för SKL som i sin tur har stämt av med flera kommunförbund och andra för att försöka identifiera behovet av en kopplingstjänst hos de myndigheter som de representerar. Vid dessa kontakter har sammanfattningsvis följande synpunkter lämnats.

När det gäller vårdsektorn är de flesta e-tjänster reserverade för invånare i Sverige. Inom vården används dessutom andra nummersystem när identiteten inte är känd, s.k. reservnummer, som inte är unika och inte omfattas av uppdraget. Det är därför svårt att se behovet av en kopplingstjänst mellan

europiska eID-handlingar och svenska personnummer eller styrkta samordningsnummer.

Inom viss skolverksamhet kan man tänka sig att det kan finnas behov för föräldrar som bara har en europeisk eID-handling och vill kunna logga in i skolornas system för att få tillträde till information om sitt barns skolgång. I dessa fall torde det dock inte vara nödvändigt för skolorna att koppla samman föräldrarnas person- eller samordningsnummer med deras europeiska eID-handling.

En grupp användare som skulle ha nytta av att kunna logga in i svenska kommuners e-tjänster är utländska fastighetsägare. De kan tänkas ha behov av att ansöka om bygglov samt ordna med sophämtning, anslutning till fiber och andra kommunala tjänster som har med fastighetsägandet att göra. Ett problem är att utländska fastighetsägare i Sverige inte har samordningsnummer i dag. På längre sikt kommer det för kommunala e-tjänster som ger service åt utländska fastighetsägare att finnas behov av en kopplingstjänst mellan den utländska eID-handlingen och svenskt person- eller samordningsnummer.

Det finns andra e-tjänster hos kommuner där det kan bli fråga om att användare med europeiska eID-handlingar vill logga in. Det kan röra sig om ansökan om förskoleplats, ansökan om gymnasieplats, bokning av idrotts- och fritidsanläggningar men det är än så länge ganska vagt definierat och man ser inte någon anstormning av användare inom dessa kategorier.

4.2.10 Transportstyrelsen

Transportstyrelsen har ännu inte gjort någon verksamhetsanalys med anledning av eIDAS.

Transportstyrelsen hanterar flera skilda verksamheter med olika målgrupper som alla har sina respektive nyttor och behov av möjlighet till inloggning med utländska eID-handlingar. Transportstyrelsen har ca 50 e-tjänster som kräver autentisering. Beroende på e-tjänstens syfte, nivå på informationssäkerhet och vilka användare den riktar sig till erbjuder olika inloggningsalternativ. Exempel är CAPTCHA, användarnamn och lösenord, organisationsnummer och PIN-kod eller e-legitimation i olika former. För vissa tjänster erbjuder olika nivåer på autentisering men e-tjänstens funktioner kan då vara begränsade om användaren väljer den lägre nivån. Exempel är vissa e-tjänster där ägaren kan hantera sina fordon genom autentisering via e-legitimation, men där också begränsad funktionalitet erbjuds om användaren väljer autentisering genom fordonets registreringsnummer tillsammans med behörighetskod från registreringsbeviset.

Inom yrkestrafik på väg finns bl.a. e-tjänster för ansökan om olika personliga yrkesbehörigheter och färdskrivarkort, ansökan om olika trafiktillstånd och e-tjänster för att hantera anmälningar inom sitt tillstånd. För privatpersoner tillhandahålls flera olika e-tjänster inom körkortsområdet. För utbildningsanordnare inom dessa båda områden finns e-tjänster för att rapportera genomförda utbildningar. Det pågår även en utredning gällande avståndsbaserad skatt för tunga lastbilar (s.k. vägslitageskatt). Sannolikt kommer utredningen ge förslag på lösningar där det kan underlätta väsentligt om utländska ägare till tunga lastbilar kan använda e-legitimation oberoende av vilket land som har utfärdat den.

Transportstyrelsen har viss utbildningsverksamhet där e-tjänster förekommer när en elev har utfört vissa delar i en utbildning och detta ska rapporteras in till Transportstyrelsen

För fordonsägare finns det möjlighet att ta del av skulder kopplade till fordonet. När det gällande intag av trängselskatt och infrastrukturavgift för utländska förare med utlandsregistrerade bilar finns i dag en lösning med en upphandlad tredjepartsleverantör som spårar det utländska fordonet och kontakter folkbokföringsmyndigheten i det andra landet för att komma i kontakt med föraren eller fordonsinnehavaren. När det gäller t.ex. trängselskatt är det viktigt att man kan identifiera rätt person, det får inte vara möjligt att kunna ta del av annan persons trängselskatter.

Inom luftfart finns i dag endast öppna e-tjänster, dvs. inga som kräver autentisering, men det pågår utvecklingsarbete.

Inom sjöfart finns olika e-tjänster som riktar sig till t ex sjömän, redare och läkare. Exempel är att sjömannen kan ansöka om olika behörigheter, läkare kan hantera och rapportera in läkarintyg, skolor rapporterar in godkända utbildningar. Sjömän ansöker t.ex. via e-tjänster om att få vistas i maskinrum, vistas på fartyg, framföra fartyg, ansöka om sjömansböcker samt intyg om tjänstgöring. För vissa e-tjänster erbjuds både e-legitimation och användarnamn och lösenord, för andra e-tjänster erbjuds enbart användarnamn och lösenord.

Transportstyrelsen har tagit fram praktiska lösningar för att e-tjänsterna ska fungera för alla men användarna borde egentligen i fler fall använda e-legitimation. Därför kommer det att underlätta och stärka säkerheten med möjlighet att logga in med europeiska eID-handlingar

Möjlighet till en kopplingstjänst mellan europeiska eID-handlingar och svenska personnummer och styrkta samordningsnummer kan bli användbart för svenska fordonsägare i andra länder som behöver kunna ta del av sina uppgifter, men det kan även handla om utländska medborgare i Sverige. Det kommer sannolikt krävas en hel del analys om hur detta kan hanteras med hjälp av eIDAS-förordningens möjligheter till inloggning med utländska eID-handlingar. Frågorna är mycket komplexa.

4.2.11 Tullverket

Tullverkets behov av koppling av utländska eID-handlingar till personnummer eller styrkta samordningsnummer är svårt att avgöra. Det vanliga när det gäller Tullverkets verksamhet är att utländska företag har ett svenskt ombud i Sverige som omhändertar hela eller delar av processen. Mycket av tullhanteringen är redan i dag elektronisk men sker då maskin till maskin. Tullverket har ett behörighetsregister över företrädare för bolag. Företagen administrerar själva vem eller vilka som får företräda ett specifikt bolag

Tullverket har i dag inte några e-tjänster som kräver inloggning med e-legitimation. Dock har Tullverket e-tjänster som kräver inloggning med en egen tvåfaktors autentisering baserad på användarid och lösenord samt ett sms med OTP (one time pincode).

Tullverket avser att gå över mot nyttjandet av e-legitimation dels av serviceskäl samt dels av effektivitetsskäl då det kan minska administration och kostnader på sikt genom att nyttja en redan genomförd identifieringsprocess i stället för att själva ansvara för denna.

Tullverket är med i ett EU-projekt som heter UUM&DS och som syftar till att näringslivet ska kunna nyttja EU-centrala tjänster baserat på en nationell inloggning och behörighet. I Sverige administreras och hanteras den nationella delen av Tullverket. UUM&DS är kompatibel med eIDAS-förordningen.

Från Tullverkets perspektiv är en digitalt säkerställd koppling mellan fysisk och juridisk person av stort intresse, för att kunna identifiera en initial företagsadministratör som sedan ansvarar för att dela ut behörighet till andra fysiska personer.

4.2.12 Universitets- och högskolerådet

Universitets- och högskolerådet har inget stort behov av en kopplingstjänst i dag men det skulle kunna fungera som en säkerhetshöjare i framtiden. I nuläget har man bedömt att det räcker med användarnamn och lösenord eller pin- och aktiveringskod.

Utländssvenska studenter med personnummer är en grupp som skulle kunna ha behov då de inte kan få aktiveringskod skickad. Det handlar om små volymer, ca 500 personer per år som i dag hanteras manuellt. En framtida kopplingstjänst skulle underlätta hanteringen och vara till hjälp istället för den manuella hantering som sker i dag. Om tio år är behovet sannolikt större, bland annat med anledning av flyktingsituationen som råder nu och ökade strömningar av människor som väljer att studera och bo på nya platser.

Universitet- och högskolerådet följer SUNETs riktlinjer när det gäller informationssäkerhet på internet. När studenten skriver in sig vid lärosätet görs en identitetskontroll. Även vid tentamenstillfällen sker en identitetskontroll. Utmaningar finns i dag främst vid högskoleprovet då det är svårt att säkerställa att rätt person genomför provet.

Universitets- och högskolerådet hanterar inte utbetalning av pengar eller integritetskänslig data. Däremot mottar och administrerar UHR inbetalning av anmälningsavgifter från sökande utanför EU. En kopplingstjänst skulle fungera mer som en säkerhetslösning än en servicelösning. Samtidigt är myndighetens kunder i dag mer betjänta av god service än av en högre säkerhetsnivå.

EU-medborgare behöver styrka att de inte ska betala anmälningsavgift. Detta sker i dag genom pappersvägen och validering. Det handlar om 60 000–70 000 utländska sökande i Sverige. Dessa personer har i dagsläget varken person- eller samordningsnummer så de är ännu inte aktuella i det här sammanhanget.

4.3 Sammanställning av offentlig sektors behov och förväntade nytta av en kopplingstjänst

Från och med den 29 september 2018 kommer det sannolikt att finnas europeiska eID-handlingar på plats som svenska myndigheter kommer att vara skyldiga att erkänna enligt EU-förordningen nr 910/2014 (se avsnitt 3.1). I vissa fall förutsätter en hantering i en svensk myndighets e-tjänst att den som vill använda tjänsten kan redovisa ett svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer. En europeisk eID-handling kommer inte att innehålla den uppgiften.

Det finns några olika sätt som frågan kan hanteras på. Den första åtgärden för varje e-tjänstmyndighet bör vara att överväga om det finns ett behov av att ha en koppling till ett svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer. Om det inte finns ett tvingande behov av en sådan koppling bör det övervägas att ändra utformningen av tjänsten så att den kan användas utan kopplingen. Exempel på e-tjänster utan behov av personnummer eller styrkt samordningsnummer är inom universitetsverksamhet när det gäller ansökningar och inskrivning, inom kommunal verksamhet för någon som planerar att flytta till en viss kommun eller

inom Transportstyrelsens verksamhet vid ansökan om olika tillstånd och behörigheter eller rapportering av uppgifter inom viss utbildning.

Myndigheternas behov av kopplingstjänsten varierar. Även inom samma myndighet finns det olika behov av kopplingstjänst för olika e-tjänster. Det kan dock konstateras att för vissa större myndigheter (Pensionsmyndigheten och Skatteverket) finns tydliga behov och stora grupper av möjliga användare. För andra myndigheter är behovet inte lika tydligt och det råder viss skepsis mot att det går att konstruera en service som är tillräckligt säker för att myndigheterna ska våga använda den.

Skatteverket anser efter analys av både verkets och andra myndigheters behovsbedömningar att det ändå finns ett behov av en central funktion för att göra kopplingar mellan europeiska eID-handlingar och svenska personnummer och styrkta samordningsnummer.

I detta sammanhang kan nämnas möjligheten att forma kopplingstjänsten efter de myndigheter som har störst nytta och behov. I nuläget är det Pensionsmyndigheten och Skatteverket som i så fall är aktuella. Det är en fråga som kan behöva utredas vidare, se avsnitt 8.4.2.

5 Jämförelse med andra länder

I de övriga nordiska länderna sköts folkbokföringen på liknande sätt som i Sverige. Arbetet med att koppla ihop europeiska eID-handlingar med inhemska person- eller samordningsnummer (eller dess motsvarigheter) påminner därför mycket om det svenska arbetet. Skatteverket har vid ett flertal tillfällen under uppdragstiden träffat företrädare för de myndigheter som arbetar med dessa frågor i de övriga nordiska länderna.

Skatteverket har även deltagit i ett informellt nätverk som utöver de nordiska länderna inkluderar Nederländerna och Storbritannien.⁶ Detta nätverk har under utredningstiden haft två möten och utbytt tankar, idéer och erfarenheter kring eIDAS-förordningen och eventuella lösningsmodeller för hur varje land ska hantera europeiska eID-handlingars kopplingar till nationella identitetsbeteckningar. Samtliga länder arbetar parallellt med frågorna nu och ingen har ännu avslutat och kunnat presentera vilka lösningar man valt.

Här följer därför en redogörelse för den information Skatteverket har fått under arbetets gång med reservation för att det fortfarande kan komma att ändras.

5.1 Danmark

I Danmark är det Digitaliseringsstyrelsen som är kontrollmyndighet för arbetet med eIDAS. Frågan om hur artikel 6 i eIDAS-förordningen om ömsesidigt erkännande ska tolkas är fortfarande inte avgjord i Danmark. Man kan tänka sig en bred tolkning där det skulle vara möjligt att tillhandahålla ett centralt väntrum för användare med utländska eID-handlingar. Enligt en snävare tolkning blir det i stället varje e-tjänstägare som får avgöra om användaren ska ges tillträde till e-tjänsten eller inte.

Kopplingen mellan utländska eID-handlingar och CPR-nummer ska skötas centralt. Den troliga utvecklingen är att användaren först hamnar i ett centralt väntrum och sedan i en central kopplingstjänst med ett separat register. Därefter kan lösningar presenteras i takt med övrig utveckling av system och löpande utvärderas och förbättras.

5.2 Finland

I Finland pågår ett större arbete med en ny portal, ”eIdentification trust network”, och uppdatering av folkbokföringsdatabasen som beräknas vara färdigt i maj 2017. Finland planerar inte att tilldela finska personbeteckningar till användare av utländska eID-handlingar. De finska identitetsbeteckningarna riskerar att ta slut och det är inte avgjort än om man ska använda tillfälliga lösningar för att åtgärda problemet eller genomföra omfattande förnyelse av hela systemet.

I Finland finns det även en elektronisk kod, en pseudonym, för varje folkbokförd person. Koden innehåller ingen information i sig. Den kan användas av myndigheter på internet men är inte aktiverad för de flesta finska medborgare.

⁶ I en folkomröstning den 23 juni 2016 röstade medborgarna för att Storbritannien ska lämna EU. I det gemensamma informella arbetet med implementeringen av eIDAS-förordningen har Storbritannien medverkat på samma sätt som innan folkomröstningen. Det är i skrivande stund oklart hur resultatet av folkomröstningen kommer att påverka Storbritanniens deltagande i EU-relaterade frågor.

Det lutar åt att Finland behåller sitt nuvarande system för identitetsbeteckningar och i stället använder sig av bilateralt utbyte för att leva upp till eIDAS-förordningens krav om att erkänna europeiska eID-handlingar.

5.3 Island

För att få tillträde till de flesta e-tjänster på Island behöver användaren ett isländskt personnummer, kennitala. Med numret följer vissa rättigheter och isländska myndigheter är därför tveksamma till att tilldela kennitala till användare med utländska eID-handlingar. Det är svårt att kontrollera eventuellt missbruk och det finns risk för att nummerserien kan ta slut i framtiden.

Koppling mellan utländska eID-handlingar och kennitala kommer att ske manuellt och bli resurskrävande arbete. När det gäller behov kan man redan se att sådana kopplingar kommer att bli användbara inom socialförsäkringsområdet. För andra myndigheter kommer det att ta längre tid att ställa om och anpassa sina e-tjänster för att möta det framtida behovet.

5.4 Nederländerna

I Nederländerna är identitetsbeteckningen ett s.k. BSN-nummer. För att få ett BSN-nummer måste man infinna sig på motsvarigheten till ett folkbokföringskontor där det sker en manuell handläggning.

Nederländerna har tagit fram ett lösningsförslag när det gäller kopplingar mellan BSN-nummer och europeiska eID-handlingar som påminner en del om Skatteverkets förslag. Kopplingarna kommer att registreras men verksamheten ska knytas till den övriga folkbokföringsverksamheten. Nederländerna har en detaljerad modell för matchning när det finns skillnader i stavning och liknande. Lösningssmodellen visar steg för steg hur man tar fram en match trots skillnader i tecken och alfabet.

Av säkerhetsskäl kommer det att krävas fysisk inställelse trots att det innebär stora kostnader, både för användarna och för nederländska myndigheter.

5.5 Norge

Norge har en färdig nationell nod som fungerar och till vilken Sverige har anslutit sig.

I januari 2017 ska en lösning presenteras när det gäller koppling mellan utländska eID-handlingar och norska personnummer eller D-nummer (motsvarighet till samordningsnummer). De alternativa lösningsförslagen påminner mycket om de varianter som har diskuterats i Sverige. Det lutar åt att det kommer att byggas upp en matchningsfunktion separat från folkbokföringen men som ändå kommer att använda uppgifter från folkbokföringen. Kopplingarna ska registreras i ett s.k. berikningsregister där även inkommande information om användarna kan registreras för att matchningen ska hålla så hög kvalitet som möjligt.

Det har genomförts en behovskartläggning där resultatet i stora delar liknar det som kommit fram i Sverige. Myndigheterna i Norge har i stort sett samma uppfattning om sina behov som sina svenska motsvarigheter. Det finns nyttor och behov och de flesta myndigheterna är positiva till en kopplingstjänst.

Olika stavningar av namn är en problematik inom kopplingsverksamheten som inte är löst ännu. Andra svårigheter i kopplingsverksamheten är förekomsten

av att olika personer har identiska namn och födelsedatum samt att varken historik eller framtida uppdateringar av namnändringar är tillgänglig information.

Det finns förhoppningar om att det kommer att vara möjligt med en ganska automatiserad process när det gäller kopplingar med andra nordiska länder som har liknande folkbokföringssystem. I Norge utgår man från att de nordiska länderna kan komma överens om att eID-handlingarnas unika id-beteckningar ska innehålla personnummer och att koppling kan ske på ett säkert sätt eftersom man har lagrat information om nordiska medborgares personnummer när de tilldelades norska person- eller D-nummer.

Kopplingar mellan norska personnummer och utländska eID-handlingar från andra länder kommer däremot att kräva mer manuell hantering. För dessa personer väntar inledningsvis s.k. väntrum.

I Norge är det möjligt att vissa myndighetstjänster kommer att kräva högre säkerhetsnivå för tillträde till sina e-tjänster än vad som är överenskommet inom ramen för eIDAS. Det blir i praktiken ett sätt att begränsa tillträdet utan att ha ett väntrum.

5.6 Storbritannien

I Storbritannien är systemet väldigt annorlunda i jämförelse med hur folkbokföringen ser ut i de nordiska länderna. Britterna har inte en varaktig identitetsbeteckning som används av alla samhällsfunktioner utan i stället olika identitetsbeteckningar för olika instanser. De är därför vana vid matchningsproblematiken och ser inte ytterligare en identitetsbeteckning (europeisk eID-handling) som någon stor sak.

Många européer kommer till Storbritannien för att arbeta under längre och kortare perioder och man kan därför se stora fördelar med att de ska kunna använda sig av sina eID-handlingar. Hälften av alla nya bankkonton i Storbritannien öppnas av utländska medborgare.

Antalet e-tjänster ökar för att kunna ge bästa möjliga service. Enligt den brittiska synvinkeln är det viktigt att användarperspektivet kommer i första rummet. Om e-tjänsterna designas så att transaktionerna så långt som möjligt kan ske e-vägen tjänar alla inblandade på det. Därför vill man att myndigheterna från början ska arbeta med användarvänlighet och bygga sina tjänster för att så många som möjligt ska kunna använda dem.

6 Övergripande överväganden

6.1 Behov av en central funktion

Bedömning: Det finns behov av en central funktion för att göra kopplingar mellan europeiska eID-handlingar och svenska personnummer och styrkta samordningsnummer.

Skäl för bedömningen: I avsnitt 4 har en genomgång gjorts av vissa myndigheters behov av att kunna koppla en eID-handling till en svensk identitetsbeteckning och av behovet av en central funktion för att kunna göra en sådan koppling. Genomgången indikerar att det finns olika behov hos olika myndigheter och även mellan olika e-tjänster som tillhandahålls av samma myndighet. För vissa myndigheter behövs ingen koppling, för andra myndigheter finns ett behov av koppling men behovet kan mötas med åtgärder på olika tillitsnivå. Det finns således inte en lösning som passar för alla myndigheter och för alla e-tjänster. Den sammantagna bilden är dock att det finns ett behov av en central funktion för så många myndigheter och e-tjänster att det finns skäl att överväga en sådan funktion.

Vid de jämförelser som har gjorts med andra länder (se kap. 5) framkommer att de också avser att använda sig av någon slags central kopplingstjänst för att kunna koppla samman eID-handlingarna med befintliga inhemska identitetsbeteckningar.

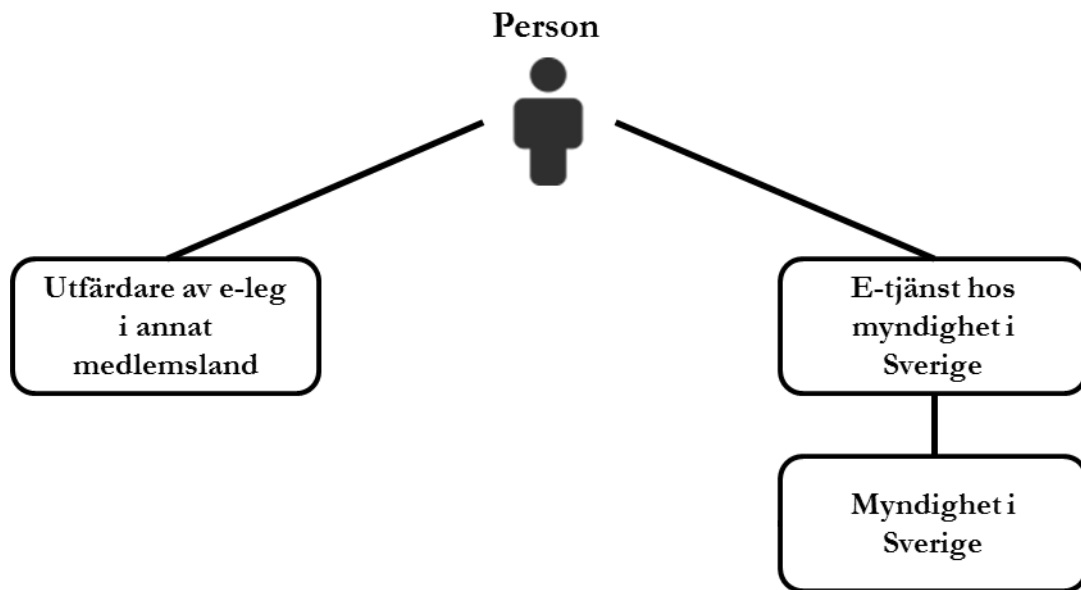
I följande avsnitt redovisas några typfall och tänkbara sätt att hantera de behov som finns i respektive fall.

6.2 Teknisk lösning

6.2.1 Aktörer

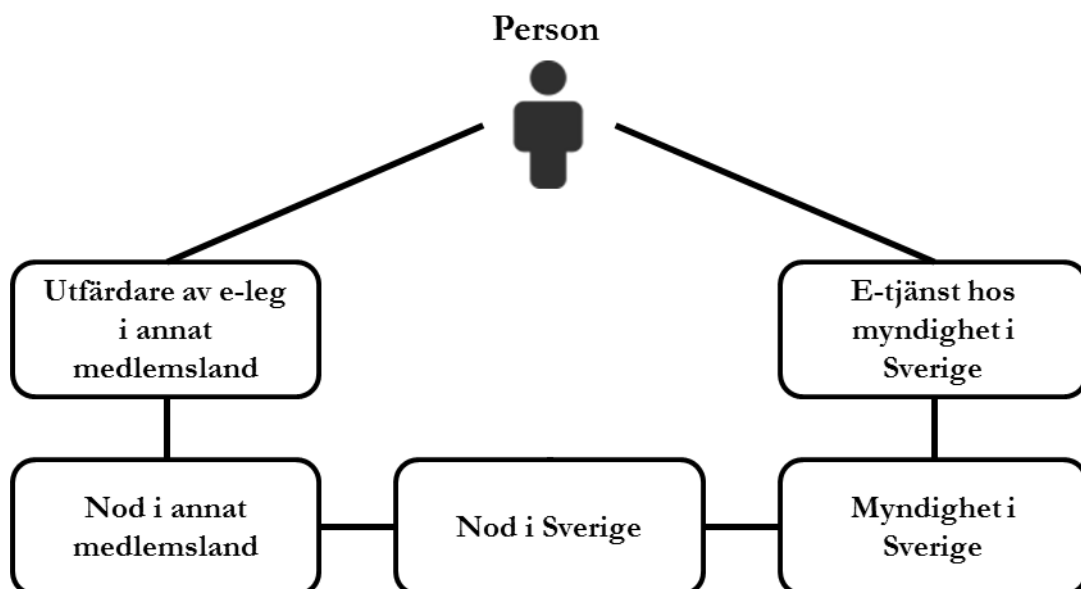
I följande kapitel beskrivs de överväganden Skatteverket har gjort för att komma till de förslag som lämnas i nästa kapitel. För att illustrera Skatteverkets tankegångar följer här en serie bilder av vilka aktörer, situationer och skeenden som kan vara inblandade i en teknisk lösning för en kopplingstjänst.

Bild 1, E-tjänst i Sverige



Användaren vill använda sig av en tjänst hos en myndighet i Sverige. Tjänsten kräver att användaren identifierar sig med en e-legitimation. Användaren har en eID-handling utfärdad av en utfärdare i ett annat land inom EU. eID-handlingen är godkänd enligt eIDAS. Användaren vill använda eID-handlingen för att identifiera sig vid användningen av e-tjänsten.

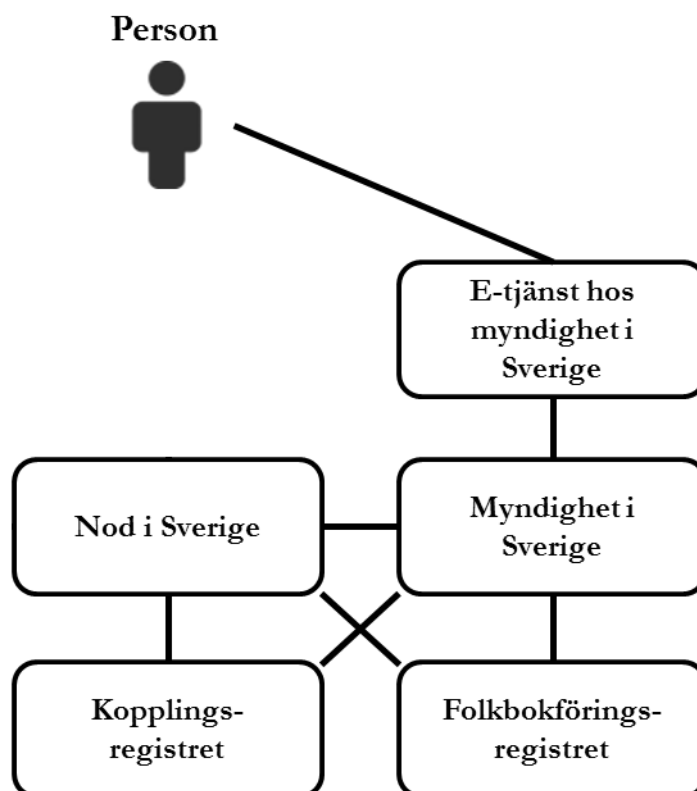
Bild 2, Den svenska noden



Avsändarens identitet kommer att kontrolleras via den svenska noden och noden i det land där eID-handlingen utfärdats hos den som utfärdat eID-handlingen. Den svenska myndigheten får i sin e-tjänst avsändarens identitet bekräftad i vart fall i form av namn och födelsetid. Eventuellt kan även vissa ytterligare uppgifter

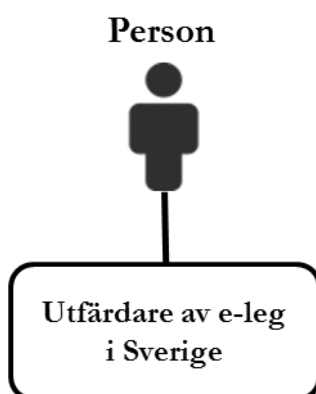
finnas. Uppgift om svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer kommer dock inte att ingå.

Bild 3, Företeelsen koppling



Om myndigheten vill göra en koppling mellan användarens identitet enligt eID-handlingen och ett svenskt personnummer kan det göras på olika sätt. Myndigheten kan godta avsändarens egen uppgift, eller så kan myndigheten göra en kontroll. I kontrollen kan externa resurser som folkbokföringsdatabasen eller ett nytt kopplingsregister användas. En sådan kontroll mot externa resurser kan göras direkt av myndigheten eller så kan kontrollen göras genom den svenska noden som en del av bekräftandet av avsändarens identitet enligt eID-handlingen.

Bild 4, Svensk e-legitimationsutfärdare (IdP)



Om användaren vid någon tidpunkt har en svensk e-legitimation ska denna kunna användas i ett förfarande för att bekräfta en koppling mellan en europeisk eID-handling och ett svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer.

6.2.2 E-tjänster utan behov av kopplingstjänst

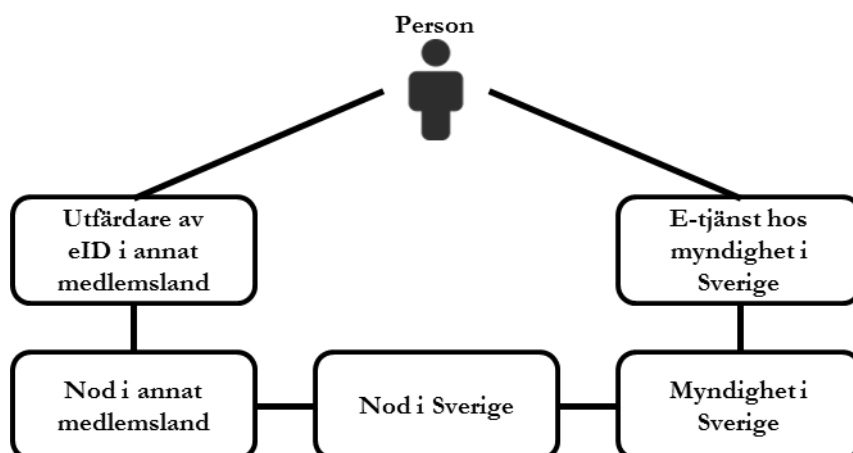
Bedömning: De e-tjänster som saknar behov av en central kopplingstjänst kan använda sig av befintlig struktur och myndighetsservice.

Skäl för bedömningen: Olika myndigheter har olika stora behov av en central tjänst för att koppla ihop europeiska eID-handlingar med svenska personnummer och styrkta samordningsnummer. De myndigheter som har e-tjänster där det inte krävs att användaren har svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer kommer inte att ha behov av en kopplingstjänst alls utan kan använda sig direkt av den europeiska eID-handlingen och den information som förmedlas genom den om man vill.

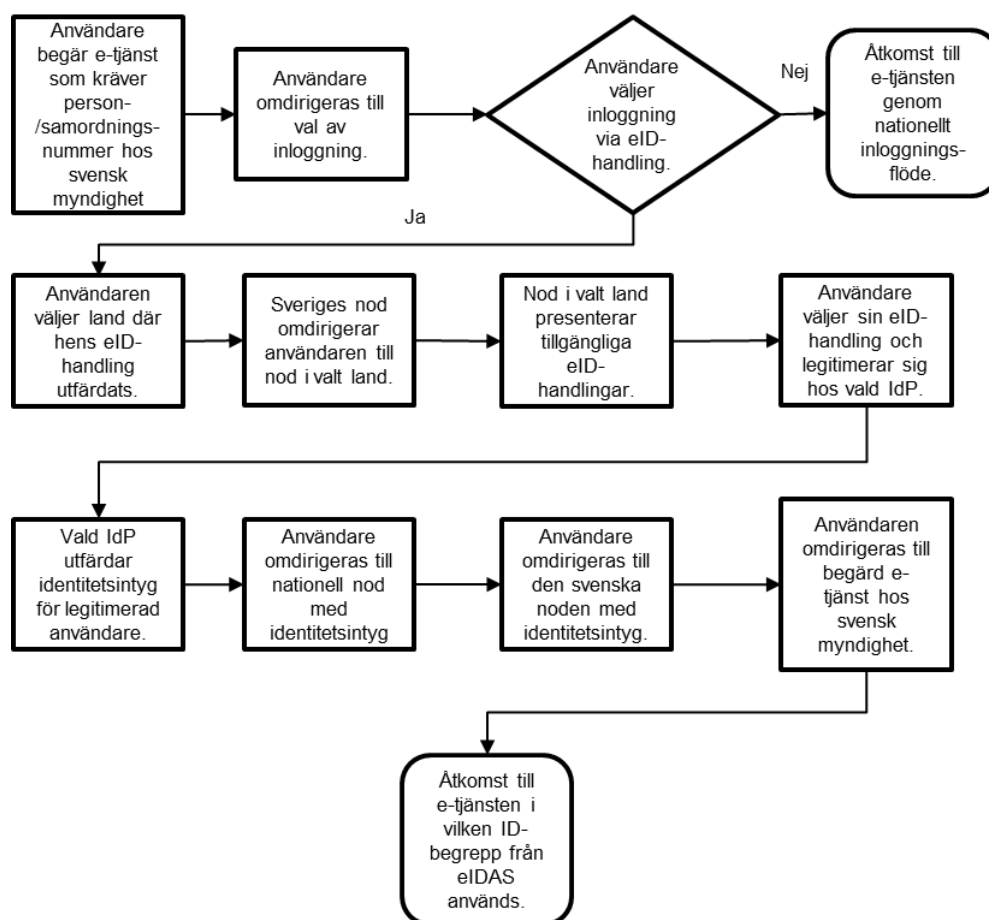
Sådana tjänster kan förekomma inom universitetsverksamhet när det gäller ansökningar och inskrivning, inom kommunal verksamhet för någon som planerar att flytta till en viss kommun eller inom Transportstyrelsens verksamhet vid ansökan om olika tillstånd och behörigheter eller rapportering av uppgifter inom viss utbildning.

Följande bild visar vilka aktörer och steg som blir aktuella i en sådan e-tjänst.

Bild 5, E-tjänst utan central kopplingstjänst



Flödesschema till bild 5



Här ansvarar respektive myndighet själv för vad man väljer att göra med den information man får, om man anser att säkerheten är tillräcklig för att ge åtkomst till e-tjänsten.

För att ta hand om användarna i dessa e-tjänster kan myndigheterna behöva göra anpassningar i sina respektive system så att europeiska godkända eID-handlingar kan behandlas från och med den 29 september 2018. Denna fråga ligger utanför Skatteverkets nuvarande uppdrag som handlar om att koppla samman europeiska eID-handlingar med svenska personnummer och styrkta samordningsnummer. Kategorin e-tjänster utan krav på person- eller samordningsnummer nämns ändå i samband med den anpassning som myndigheterna behöver göra inför den 29 september 2018.

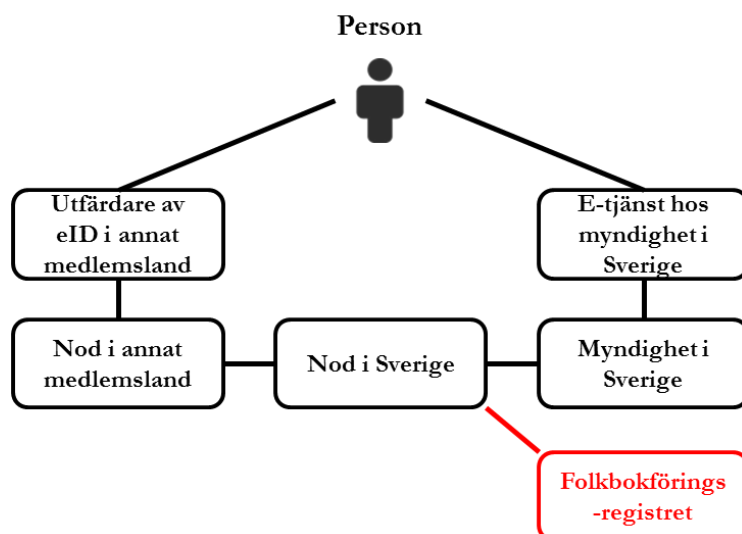
En annan anpassning som ligger utanför Skatteverkets uppdrag men ändå kan nämnas i detta sammanhang är att myndigheternas e-tjänster kommer att behöva översättas för att utländska användare ska kunna använda dem. Där får varje myndighet avväga vilka språk som blir aktuella för dem men initialt bör samtliga e-tjänster åtminstone finnas tillgängliga på engelska.

6.2.3 Jämförelse med uppgifter i folkbokföringsdatabasen

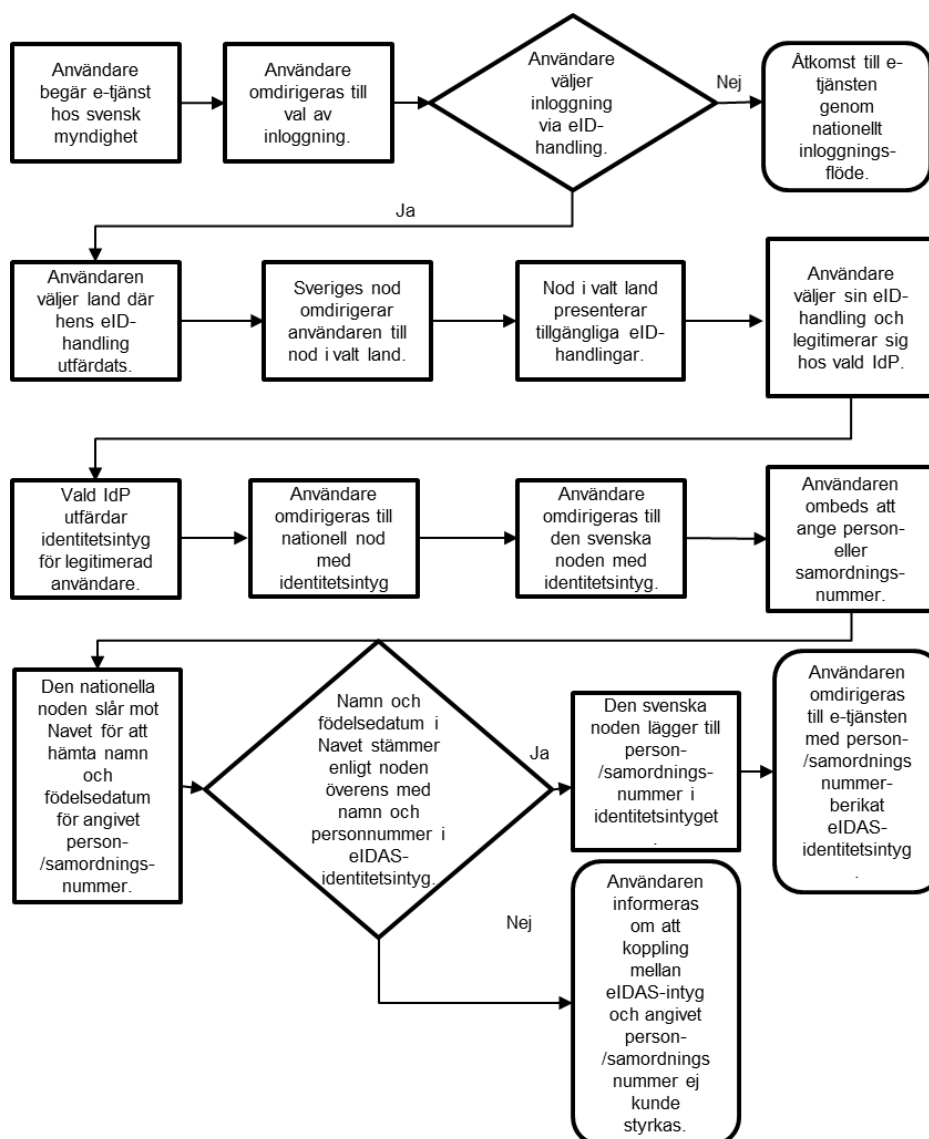
Bedömning: En kopplingstjänst utan register skulle innebära svårigheter med matchningen av namn och födelsetid från eID-handling mot personnummer eller styrkt samordningsnummer. En sådan kopplingstjänst når tillitsnivå 2 men inte nivå 3 (se avsnitt 3.3 ang. tillitsnivåer). Det räcker inte för de myndigheter som kräver tillitsnivå 3 i sina e-tjänster. Skatteverket lämnar därför inget förslag om en sådan kopplingstjänst. Det utesluter inte att enskilda myndigheter kan använda en sådan lösning om det räcker med tillitsnivå 2 för deras e-tjänster. Nödvändiga uppgifter finns tillgängliga för dem via Navet.

Det finns e-tjänster där man använder sig av svenskt person- eller samordningsnummer utan att kraven på säkerhet i övrigt är så stora. Noden kan göra en jämförelse mellan identitetsintyget och uppgifter i folkbokföringsdatabasen och förmedla resultatet till e-tjänstmyndigheten. Följande bild och flödesschema visar aktörer och steg i en sådan lösning.

Bild 6, Noden jämför med folkbokföringsdatabasen

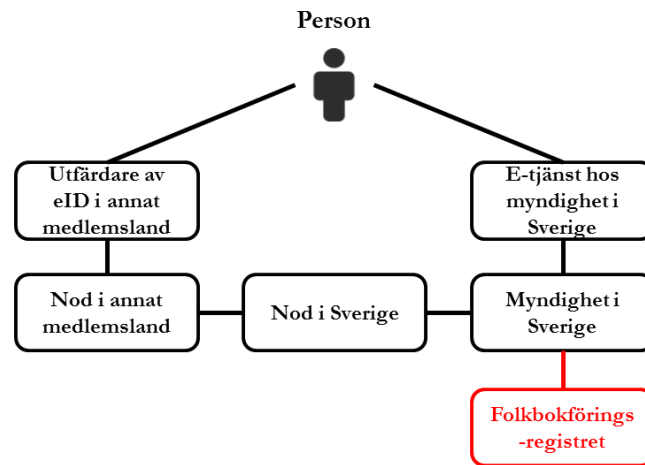


Flödesschema till bild 6

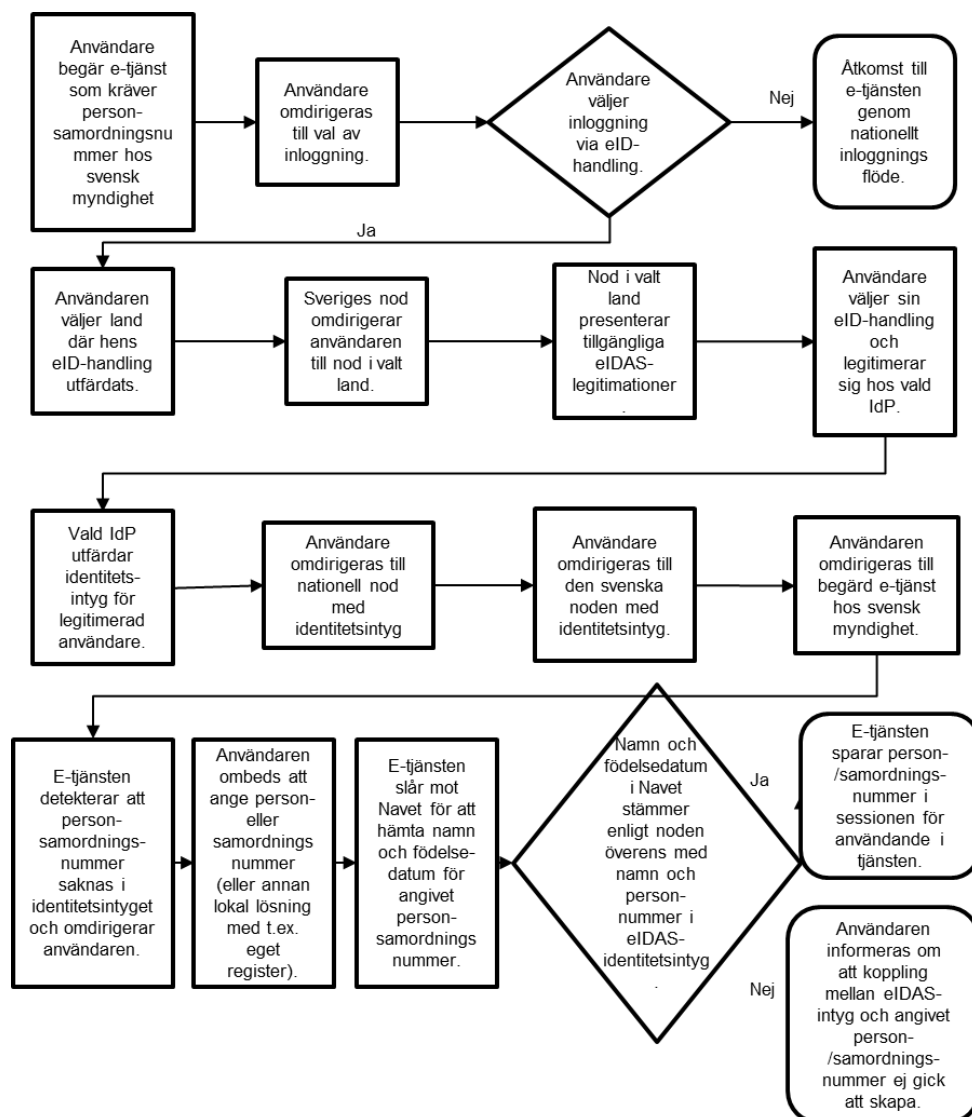


Det finns också myndigheter som föredrar att göra en egen koppling efter jämförelse mellan de uppgifter som tillhandahålls via den eID-handlingen och de uppgifter som finns i folkbokföringsdatabasen. Alla myndigheter har via Navet tillgång till aktuella uppgifter från folkbokföringsdatabasen. En sådan lösning skulle se ut som följande.

Bild 7, E-tjänstmyndigheten jämför med folkbokföringsdatabasen



Flödesschema till bild 7



Det finns stora risker och nackdelar med en kopplingstjänst utan centralt register. Utan register måste jämförelsen mot folkbokföringsdatabasen göras vid varje inloggningstillfälle. Det är tidskrävande och kostsamt både för användaren och för e-tjänstmyndigheten. Det finns även en stor risk att myndigheterna gör olika bedömningar om kopplingen kan användas eller inte. Det leder till dålig förutsebarhet för användaren och fara för att användaren i en kedja av myndighetskontakter fastnar mellan myndigheter och inte kan lösa sina ärenden på samma sätt genom processen.

Matchningen av en identitet från ett utländskt identitetsintyg med uppgifter i folkbokföringsdatabasen kan också innebära svårigheter. Det är vanligt att namn stavas på olika sätt eller att presentationen av namndelar skiftar. Det kan även skilja någon siffra i födelsedatumet. Skatteverket kan ha fastställt ett personnummer som innehåller en annan födelsedag än den som är personens faktiska födelsedag om det inte finns lediga personnummer för personens födelsetid. Det kan även inträffa att personens födelsetid är felaktigt registrerad.

En lösning är att bara godkänna kopplingar där uppgifterna helt och hållet stämmer överens. I de fall uppgifterna inte stämmer överens kan den sökande hänvisas till att rätta sina uppgifter i den svenska folkbokföringen eller vända sig till utfärdaren av den europeiska eID-handlingen för att rätta uppgifterna där så att de stämmer överens med de som registrerats i Sverige.

Denna lösning vore enkel eftersom det inte lämnar utrymme för bedömningar. Det skulle dock ge ett stelt system som eventuellt inte kan underlätta för invånarna i Europa på det sätt som avsågs med eIDAS-förordningen.

Man kan också tänka sig att bygga in acceptans av en viss grad av bristande överensstämmelse i kopplingssystemet. Då måste inte överensstämmelsen vara hundra procentig. Det återstår dock ändå svårigheter i var gränsen ska dras för vad som är en tillräckligt bra match. Olika myndigheter har olika behov av överensstämmelse och så länge matchningen sker maskinellt är systemet stelt och saknar utrymme för bedömningar.

En annan tänkbar svårighet med matchning är att det finns flera personer med samma namn och födelsetid. Så länge individen behöver ange sitt person- eller samordningsnummer vid inloggningen bör det ändå gå enkelt att göra kopplingen till rätt individ.

Den största riskfaktorn när det gäller koppling utan register är säkerheten. Utan möjlighet att lagra information om användaren blir det mycket enkelt att utge sig för att vara någon annan än den man är vid inloggningen. För någon som vill ”kapa” en identitet vore det lätt att genomföra. Det är enkelt att byta för- och efternamn i många länder. Om man därefter skaffar en eID-handling i det nya namnet och har ett födelsedatum som stämmer överens med någon med samma namn och födelsedatum i Sverige skulle man kunna ansöka om en koppling till den personens personnummer eller styrkta samordningsnummer. De minimiattribut (se avsnitt 3.2.1) som bifogas av den utländska noden; nuvarande efternamn, nuvarande förnamn, födelsedatum och en unik identitetsbeteckning, skulle stämma överens med uppgifterna i folkbokföringsdatabasen. Om inga ytterligare kontroller görs skulle en koppling därefter kunna förmedlas.

Den beskrivna kopplingstjänsten uppnår inte tillitsnivå 3 eller väsentlig eftersom användaren själv fyller i personnummer eller styrkt samordningsnummer. Nivå 3 eller väsentlig är den nivå som måste kunna erbjudas för de tjänster som kräver att nuvarande tillitsnivå bibehålls i alla led. Myndigheter med stora säkerhetskrav som Pensionsmyndigheten och Skatteverket kan därför inte använda sig av en kopplingstjänst utan register.

7 Överväganden och förslag

7.1 Säkerhet och förtroende

Bedömning: Kopplingstjänsten får inte innebära försämrad säkerhet eller sänkta tillitsnivåer.

Skälen för bedömningen: I eIDAS-förordningen anges att den syftar till att öka förtroendet för elektroniska transaktioner på den inre marknaden genom att tillhandahålla en gemensam grund för ett säkert elektroniskt samspel mellan företag, medborgare och offentliga myndigheter. Avgörande för förtroendet är att de lösningar som föreslås håller tillräcklig säkerhet för att myndigheter och medborgare ska våga lita på att de fungerar. Det är också av väsentlig betydelse att upprätthålla skyddet för den personliga integriteten (se vidare avsnitt 7.3.4).

En konstruktion som är lätt att manipulera riskerar att urholka förtroendet för kopplingarna och i förlängningen för hela eIDAS-förordningen.

Det finns farhågor bland myndigheter, medborgare och i de övriga medlemsländerna för att problem med missbruk av urkund, urkundsförfalskning och bedrägerier kommer att öka om säkerheten försämras av att det lättare ska gå att få åtkomst till myndigheters e-tjänster. Det kan vara lättare att orsaka stora problem i den elektroniska världen än i den fysiska. Pappershantering innebär en viss tröghet i som ibland kan fungera som skyddsbarriär mot systematiska angrepp.

Enligt UC AB, ett stort svenskt affärs- och kreditupplysningsföretag, ID-kapas 85 000 personer i Sverige varje år.⁷ Det är en ökning med mer än 20 procent jämfört med året innan. Fortsätter trenden i samma takt kommer närmare 130 000 personer ha fått sin identitet kapad innan året är slut. Varje dag id-kapas omkring 350 personer i Sverige, med stora besvär och kostnader för den som drabbas.⁸ Anmälningar till polisen och frågeundersökningar till befolkningen talar för att bedrägerierna ökar. Olika former av identitetsmissbruk utgör ofta grunden för att kunna utföra bedrägeri.⁹ Det har bland annat lett till att ett nytt brott har införts i brottsbalken, olovlig identitetsanvändning. Straffbestämmelsen syftar till att motverka missbruk av identitetsuppgifter och ge skydd mot den integritetskränkning det innebär att få dessa utnyttjade. För att kunna dömas för brottet krävs att någon utger sig för att vara en annan person genom att olovligen använda den personens identitetsuppgifter och därigenom ger upphov till skada eller olägenhet för honom eller henne. I förarbetena till författningsändringen, prop. 2015/16:150 s. 10 beskrivs behovet:

Problemet med denna typ av olovlig identitetsanvändning har vuxit stort under senare år. Utvecklingen är parallell med ökningen av antalet anmälda bedrägeribrott, som ökat från cirka 116 100 år 2010 till ungefär 156 100 år 2014. Det går inte att ur den officiella brottsstatistiken utläsa något om antalet identitetskapningar eller brott som begås med hjälp av kapade identiteter. Uppgifter som Polisens nationella bedrägericentrum i samarbete med UC AB tagit fram pekar dock på att det totala antalet bedrägerier med hjälp av kapade identiteter utgör en stor del av dessa brott och avser betydande värden.

Acceptans för en kopplingstjänst och eIDAS-förordningen kommer att vara avhängigt av att det går att tillgodose kraven på säkerhet som omgärdar gränsöverskridande identifiering och legitimering. Systemen behöver fungera väl

⁷ www.minuc.se

⁸ <https://polisen.se/Aktuellt/Nyheter/2016/Oktober/Kunskap-om-id-kapningar-ska-oka/>

⁹ Brå rapport 2016:9 s. 9-12

för att skapa tillit så att myndigheter och medborgare vågar använda sig av den tillgängliga tekniken. Ett extra led i identifieringen utgör en extra risk för att något kan bli fel, med eller utan avsikt.

En koppling som görs av Skatteverket kan vara förtroendeingivande och utstråla legitimitet enbart på grund av att den är gjord av en myndighet som medborgarna har förtroende för. Myndigheterna behöver ha beredskap och vara medvetna om vilka risker som kan uppstå i deras respektive e-tjänster. För enskilda medborgare kan det vara svårt att skydda sig. Det är därför av största vikt att den lösning som Skatteverket föreslår inte innebär ökad risk för medborgarna att utsättas för brott.

Skatteverket anser sammantaget att kopplingar inte får förmedlas till priset av försämrade säkerhet. Den lösning som Skatteverket föreslår behöver uppnå samma tillitsnivå som gäller idag, dvs. svensk tillitsnivå 3 eller eIDAS-förordningens tillitsnivå väsentlig. Vid identifieringen måste därför samma grad av säkerhet krävas som vid utfärdandet av en id-handling.

Utfärdande av id-handlingar genomförs av polisen (pass och nationella id-kort) och av Skatteverket (identitetskort). I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polismyndigheternas hantering av pass och nationellt identitetskort (RPSFS 2009:14) anges bl.a. att polismyndigheten noggrant ska kontrollera sökandens identitet. Identiteten ska styrkas genom att sökanden i första hand uppvisar giltig id-handling som ska granskas med avseende på äkthet.

Enligt Skatteverkets föreskrifter om identitetskort (SKVFS 2009:14) ska sökanden i första hand styrka sin identitet och övriga personuppgifter genom att visa upp en godtagbar identitetshandling. Vad som räknas som godtagbar identitetshandling anges i föreskrifterna. Vidare ska sökandens längd kontrolleras i samband med ansökan.

7.2 Kopplingsregister

7.2.1 En central funktion

Förslag: Ett kopplingsregister skapas för att behandla och spara kopplingar mellan eID-handlingar och svenska personnummer och styrkta samordningsnummer. För att få en koppling registrerad ska samma grad av säkerhet krävas vid identifieringen som vid utfärdandet av en id-handling.

Skälen för förslaget: Ett nytt centralt register måste byggas för att uppgifter om användaren ska kunna lagras och behandlas. Bara genom att ha tillgång till detta register kan kopplingar sparas och förmedlas med den säkerhet som krävs.

För att en kopplingstjänst med ett centralt register ska kunna ge service åt de myndigheter som har de största behoven krävs att tjänsten omgärdas av tillräckligt hög grad av säkerhet. Skatteverket anser därför att samma grad av säkerhet måste krävas vid registrering och identifiering som vid utfärdandet av en id-handling. Säkerhetsfrågan har utvecklats ytterligare i avsnitt 7.1. Det innebär att koppling kan registreras först efter noggrann kontroll som kan ske på tre sätt (se vidare avsnitt 7.3).

Förutom säkerhetsaspekten finns det ytterligare fördelar med att skapa ett register. Uppgifterna i registret kommer att finnas tillgängliga för den nationella noden så att användaren av en e-tjänst inte vid varje inloggningstillfälle behöver vänta på att jämförelse ska göras med uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Skatteverket har övervägt om det ska finnas möjlighet att spärra sitt personnummer eller styrkta samordningsnummer mot kopplingar till europeiska eID-handlingar. Det kan ge skydd åt alla som är helt säkra på att de inte kommer att behöva registrera någon koppling. För de flesta som bor i Sverige är det ett troligt scenario. Samtidigt måste en sådan spärr kunna hävas och det skulle i så fall ske efter grundlig identitetskontroll. Kraven vid tillfället för registrering motsvarar därför de krav som skulle ställas vid hävandet av en sådan spärr.

I följande avsnitt beskrivs först hur kopplingen ska förmedlas genom den svenska noden och därefter tre alternativa sätt att gå tillväga för att registrera kopplingar med tillräcklig säkerhet.

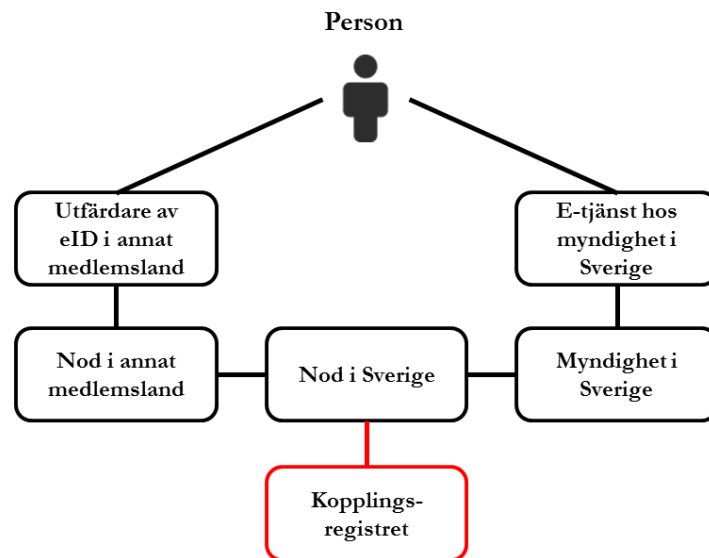
7.2.2 Noden förmedlar uppgift om koppling

Förslag: Uppgift om det finns en registrerad koppling ska förmedlas via den svenska noden i samband med att en eID-handling verifieras. Den uppgift som ska förmedlas är vilket personnummer eller styrkta samordningsnummer som finns kopplat till den använda eID-handlingen eller att det inte finns någon sådan registrerad koppling.

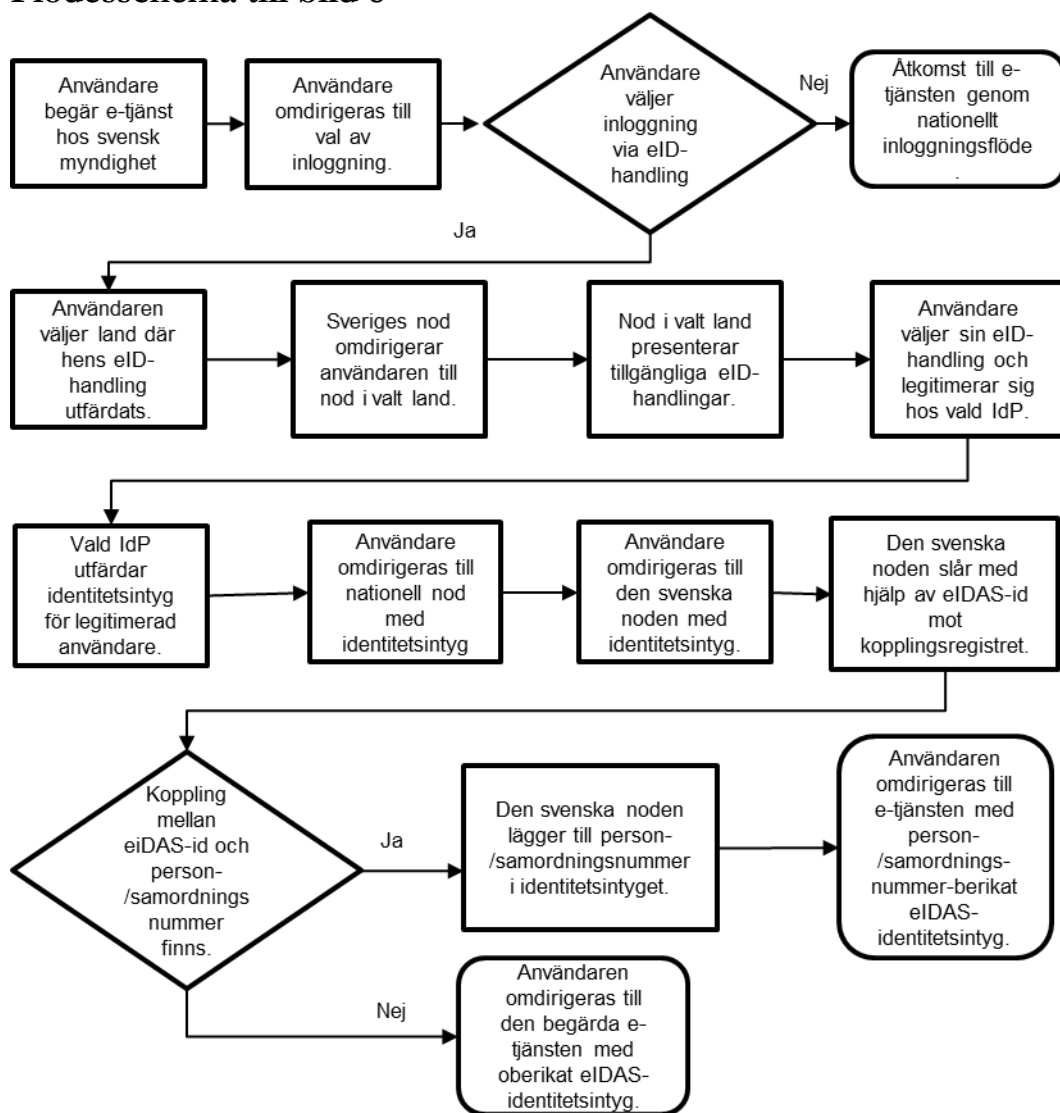
Skälen för förslaget: Att kopplingen förmedlas genom den svenska noden ger möjlighet till ett automatiserat förfarande som är snabbt och enkelt både för användaren och för den berörda myndigheten. Det gör det också möjligt att begränsa tillgången till uppgifterna i kopplingsregistret till värdmyndigheten för den svenska noden.

Följande bild visar vilka aktörer och steg som berörs i kopplingsregisterlösningen när en registrerad person vill logga in i en e-tjänst.

Bild 8, Noden jämför med kopplingsregistret



Flödesschema till bild 8



Noden har direktåtkomst till kopplingsregistret och gör slagningen för att se om användaren är registrerad eller inte. Personnummer eller styrkt samordningsnummer skickas till e-tjänstmyndigheten. Därefter är det e-tjänstmyndigheten som avgör om tillträde ska ges till e-tjänsten.

Man kan tänka sig olika lösningar när det gäller vilken aktör som gör slagningen mot kopplingsregistret. E-tjänstmyndigheten eller Skatteverket kan också utföra slagningen. Eftersom det här handlar om en helt maskinell lösning kan funktionen dock byggas in i den svenska noden.

Förslaget är utformat för att säkerställa att tillitsnivån i systemet bibehålls, men det är fortfarande fullt möjligt för tjänster som inte har sådana krav att ta fram egna lösningar i enlighet med vad som beskrivits i avsnitt 6.2.3. Bild 7.

7.3 Tre sätt att åstadkomma koppling

7.3.1 Bilateral överenskommelser

Förslag: Sverige kan komma att träffa överenskommelser med andra länder i bi- eller multilaterala avtal och i så fall enas om att eID-handlingarnas unika identitetsbeteckningar ska innehålla personnummer eller motsvarande beständiga identitetsbeteckningar. En eID-handling ska kunna kopplas mot en svensk identitetsbehandling i enlighet med ett sådant avtal via ett elektroniskt system. Den närmare tekniska utformningen behöver utredas vidare.

Skälen för förslaget: För att kunna få till stånd elektroniska lösningar för att registrera kopplingar baserat på denna modell behöver Sverige ingå överenskommelser med de andra medlemsstaterna. De medlemsstater som använder identitetsbeteckningar som är beständiga över tid kan vara lämpliga att börja utbytet med (Norden). Det kan också vara värdefullt att ingå avtal med länder dit många svenskar flyttar (t.ex. Spanien).

De nordiska länderna har liknande system som Sverige idag, med personbeteckningar i nästan samma format som de svenska som är bestående över lång tid. Det finns intresse bland de nordiska länderna för ett fördjupat samarbete tack vare de möjligheter som kan tillvaratas med anledning av våra liknande system. Ett sådant samarbete skulle även gagna säkerheten för kopplingar länderna emellan. Det är troligt att många av de europeiska användarna av svenska e-tjänster kommer att vara nordiska medborgare som arbetar eller studerar eller äger fastigheter eller fordon i Sverige som en följd av den geografiska närheten.

Bilateral överenskommelser mellan de nordiska länderna kan användas för att fördjupa samarbetet i de frågor som blir aktuella för att underlätta kopplingar mellan nordiska eID-handlingar och svenska personnummer eller styrkta samordningsnummer. I detta sammanhang behöver Sverige tillgång till de nordiska personnumren för att med tillräcklig säkerhet kunna registrera en koppling till en eID-handling. Därför bör man avtala om att eID-handlingarnas unika identitetsbeteckningar ska innehålla personnumren.

Även om sådana avtal kommer till stånd återstår det ett antal frågor att lösa kring tilldelningen av samordningsnummer i Sverige. Det behöver säkerställas att de nordiska personnumren finns tillgängliga här så att en säker jämförelse kan göras när användaren vill registrera en koppling mellan sin svenska id-beteckning och sin nordiska eID-handling. I avsnitt 8.2 finns angivet vad som behöver utredas vidare i denna fråga.

7.3.2 Koppling till svensk e-legitimation och vidare eID-kopplingar

Förslag: Användaren genomför en eID-koppling genom att registrera en koppling mellan en tidigare registrerad eID-handling och en ny eID-handling. För användare som har en svensk e-legitimation kan denna eventuellt användas i ett förfarande med koppling till en eID-handling.

Skälen för förslaget: Det finns inget som hindrar att en användare kan ha flera eID-handlingar utfärdade i olika länder. För att inte behöva inställa sig fysiskt vid registreringen av en koppling till en europeisk eID-handling kan användaren i stället göra en eID-koppling. Det innebär att användaren loggar in med en tidigare kopplad eID-handling och godkänner att ytterligare en europeisk eID-handling kopplas till person- eller samordningsnumret (svenska e-legitimationer utfärdas dock inte ännu till personer med samordningsnummer). Det innebär en möjlighet till registrering med motsvarande säkerhetsnivå som vid fysisk inställelse.

Att använda eID-koppling skulle ge möjlighet till registrering utan fysisk inställelse för en grupp användare som snabbt kan öka i antal. Myndigheter kan i framtiden informera privatpersoner inför utlandsflytt om eventuell möjlighet att göra en sådan eID-koppling medan de fortfarande har en giltig svensk e-legitimation. I sådant fall kan det röra sig om alla svenska invånare som flyttar ur landet.

För att stärka säkerheten kan en bekräftelse skickas till den registrerade adressen som tillhör den person vars personnummer eller styrkta samordningsnummer ska kopplas ihop med en eID-handling. En sådan rutin skulle medföra bättre skydd mot felaktiga kopplingar. Det är samtidigt en trög lösning eftersom det skulle ta betydligt längre tid innan personen kan logga in i e-tjänsten. Det skulle också bli svårt att nå personer eftersom utländska adresser inte behöver uppdateras i den svenska folkbokföringen. När det gäller samordningsnummer registreras endast den svenska adressen vilket dessutom är en frivillig uppgift.

En tänkbar svårighet med förslaget är att användaren måste ha två eID-handlingar som båda är giltiga för att kunna utföra id-kopplingen. I många fall upphör giltigheten av den första eID-handlingen i samma stund som den nya eID-handlingen utfärdas. Detta har inte kunnat utredas vidare under uppdragstiden så Skatteverket vet inte hur stort problemet är och om det går att åtgärda på ett rimligt sätt.

7.3.3 Personlig inställelse

Förslag: Användaren inställer sig fysiskt hos den myndighet som ska utföra identitetskontrollen och styrker sin identitet genom att visa giltig id-handling och logga in med den eID-handling som ska kopplas till det svenska person- eller samordningsnumret.

Skälen för förslaget: Om användaren inte kan få en koppling registrerad på elektronisk väg återstår möjligheten till fysisk inställelse och identifiering. För att uppnå samma grad av säkerhet vid registreringen som vid utfärdandet av en id-handling kan identifieringen genomföras enligt samma mönster som vid utfärdandet av en id-handling. Sökanden inställer sig fysiskt vid den myndighet

som ska utföra identifieringen. Myndigheten ska noggrant kontrollera sökandens identitet. Vid myndigheten ska det finnas personal som är utbildad för att göra identifieringen och riktlinjer och rutiner för hur en identifiering ska gå till. Identiteten ska styrkas genom att sökanden i första hand uppvisar giltig id-handling som ska granskas med avseende på äkthet. Vidare kan t.ex. sökandens längd kontrolleras i samband med ansökan.

Matchningsproblematiken som har beskrivits i avsnitt 6.2.3 (t.ex. olika stavningar av namn, skillnader på någon siffra i födelsedatumet etc.) kommer lättare att kunna lösas om personen vid något tillfälle inställer sig vid en myndighet för identifiering. Vid detta tillfälle kan utredas vad skillnaderna beror på och vid behov kan ytterligare information hämtas in från sökanden. Det är då inte fråga om att jämföra uppgifter i två identiteter, utan att kunna styrka att dessa två identiteter avser samma person. Mindre avvikelser mellan stavningar och födelsetidpunkt blir inte så betydelsefulla. Större avvikelser kan ge skäl att ifrågasätta om de två identiteterna avser samma fysiska person.

Att den fysiska personen är innehavare av eID-handlingen bör normalt sett kunna styrkas genom att personen i samband en fysisk inställelse gör en inloggning med hjälp av eID-handlingen i en särskild e-tjänst skapad för det ändamålet. Det kan i vissa fall finnas praktiska problem med ett sådant förfarande, såsom då eID-handlingen finns som ett installerat certifikat på en viss dator och den datorn därför måste användas för att göra en inloggning. Det kan behövas ytterligare utredning i fråga om hur olika typer av eID-handlingar ska kunna användas för att styrka att viss person är innehavaren (se avsnitt 8.4.1).

7.3.4 Förväntad registrering

Bedömning: De elektroniska alternativen för att få en koppling registrerad kommer att kunna avhjälpa de största volymerna av användare. För de som inte kan få en koppling registrerad elektroniskt erbjuds möjlighet till registrering efter fysisk inställelse.

Skälen för bedömningen: Genom bilaterala avtal kan, till att börja med, nordiska invånare få tillgång till ett säkert sätt att registrera en koppling helt elektroniskt. Det är ett system som kan byggas vidare genom nya överenskommelser med medlemsstater som bedöms ha identitetsbeteckningar som är tillräckligt beständiga för att Sverige ska vilja ingå sådana avtal. Det är troligt att många av de europeiska användarna av svenska e-tjänster kommer att vara nordiska invånare som arbetar eller studerar eller äger fastigheter eller fordon i Sverige som en följd av den geografiska närheten. Om denna grupp kan tillgodoses genom ett elektroniskt och säkert sätt att registrera koppling är troligtvis en stor del av volymen omhändertagen.

En annan stor grupp användare är svenskar som flyttar ur landet. Den grupp som har identifierats av Pensionsmyndigheten består huvudsakligen av svenskar som lämnat landet (avsnitt 4.2.8). Även användarna av flera av Skatteverkets e-tjänster är svenskar som flyttat till andra medlemsstater (4.1). Svenskar som flyttar ur landet kommer förhoppningsvis att kunna använda sig av alternativet id-koppling för att elektroniskt kunna registrera kopplingar till svenska personnummer.

För de användare som av olika skäl inte kan få sin koppling registrerad elektroniskt återstår möjlighet till fysisk inställelse och identifiering. Förhoppningen är att det inte ska röra sig om någon stor volym av användare.

Det är svårt att förutspå hur många användare det kommer att handla om och därmed också hur stora kostnaderna blir, både ur användarnas och ur myndigheternas perspektiv. Ambitionen i förslaget är dock att merparten användare ska kunna genomföra elektroniska registreringar redan från början och att denna andel användare ska öka genom att allt fler bilaterala avtal ingås mellan Sverige och andra medlemsstater.

7.4 Juridiska förutsättningar för kopplingsregistret

7.4.1 En ny kopplingsregisterlag och förordning

Förslag: En ny lag och tillhörande förordning som reglerar kopplingsregistret införs. Författningarna innehåller bestämmelser om registrets ändamål, innehåll, ansökningar, registreringar, när registreringar ska tas bort och överklagande.

Skälen för förslaget: Regleringen av ett kopplingsregister kan struktureras på olika sätt. Skatteverket föreslår ett fristående register som kan knytas till valfri myndighet beroende på omfattning och framtida utveckling.

Ett fristående register behöver regleras i en egen lag. Det är lämpligt att reglera att ett sådant register ska föras och att lägga fast några regler för hanteringen för att lägga ramar som tar tillvara den enskildes intressen och samtidigt fyller det behov som redovisats i kapitel 4 av ett centralt register över kopplingar mellan europeiska eID-handlingar och svenska personnummer och styrkta samordningsnummer.

Dessutom föreslår Skatteverket en tillhörande förordning för kompletterande bestämmelser som lämpar sig bättre i en förordning.

Den som har ett svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer skulle efter ansökan ha rätt att få en koppling till en europeisk eID-handling registrerad i kopplingsregistret om det inte finns skäl att ifrågasätta att den elektroniska identiteten avser samma person som har person- eller samordningsnumret. Ansökan ska innehålla en försäkran på heder och samvete att den elektroniska identiteten avser samma person som har person- eller samordningsnumret.

En registrering av en koppling till en europeisk eID-handling ska bygga på frivillighet. Det måste därför också vara möjligt att ta bort en registrerad koppling om den registrerade inte längre vill ha kopplingen registrerad.

Det måste även vara möjligt för den registerförande myndigheten att ta bort en koppling utan en ansökan från den registrerade personen om kopplingen avser en eID-handling som inte längre gäller, inte längre ska erkännas eller om det finns skäl att anta att den inte avser den registrerade personen.

7.4.2 Fristående kopplingsregister och lag

Förslag: Kopplingsregistret och lagen som reglerar det ska vara fristående från annan verksamhet.

Skälen för förslaget: Ett alternativ till att uppgiften om koppling mellan en europeisk eID-handling och ett svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer förs i ett eget register är att den förs i ett redan befintligt register.

Skatteverket har övervägt om registret skulle kunna föras inom Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Det vore på många sätt naturligt att placera en central funktion för koppling mellan europeiska eID-handlingar och svenska personnummer eller styrkta samordningsnummer i folkbokföringsdatabasen. Skatteverkets folkbokföringsverksamhet har redan i dag ett uppdrag att bistå samhället i stort med uppgifter om fysiska personer. Det kommer bland annat till uttryck genom den samordnande funktion som är ett av ändamålen med folkbokföringsdatabasen. Uppgifter i folkbokföringsdatabasen får enligt 1 kap. 4 § första punkten FdbL behandlas för tillhandahållande av information som behövs för samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter. Myndigheter och andra som har behov av uppgift om koppling skulle då kunna få åtkomst till den genom Navet eller SPAR. Det finns dock mycket som talar emot en sådan lösning. Ur bland annat behovs- och integritetsperspektiv bör andra alternativ än avisering via Navet eller SPAR väljas.

Ett fristående kopplingsregister möjliggör en flexibel lösning, oberoende av annan verksamhet, om det visar sig att ändamålet för registret ändras över tid.

7.4.3 Ansvar för uppgiftens riktighet

Förslag: Ansökan om registrering i kopplingsregistret ska innehålla en försäkran på heder och samvete att eID-handlingen avser samma person som person- eller samordningsnumret.

Skälen för förslaget: Skatteverket anser att ansökan ska innehålla en försäkran på heder och samvete att det råder identitet mellan användaren med personnummer eller styrkt samordningsnummer och den person som avses med den elektroniska identitetshandlingen. Enligt 15 kap. 10 § brottsbalken kan den som lämnar osann uppgift, när uppgiften enligt lag eller annan författning lämnas på heder och samvete, göra sig skyldig till osann försäkran och dömas för det. Ansvaret för uppgiftens riktighet läggs därmed på den ansökande personen.

När användaren väl har styrkt sin svenska identitet får den uppgift som användaren lämnar om kopplingen som regel tas för god om det inte finns skäl att sätta den i fråga.

Den registerförande myndighetens eventuella ansvar för registrerade uppgifter är att uppgifterna registreras och i övrigt behandlas i enlighet med gällande bestämmelser. Ansvaret för att den europeiska elektroniska identiteten är riktig ligger hos behörig myndighet i det utfärdande landet.

7.4.4 Personuppgiftsbehandling och effekterna för skyddet av den personliga integriteten

Bedömning: Med hänsyn till personuppgiftsbehandling och effekterna för skyddet av den personliga integriteten ska inte mer information än vad som är nödvändigt samlas i registret. Alla registreringar av kopplingar ska ske frivilligt efter ansökan av den enskilde.

Skälen för bedömningen: Ett centralt kopplingsregister innehåller kopplingar mellan europeiska elektroniska identitetshandlingar och svenska personnummer eller styrkta samordningsnummer. Ett sådant register innebär att personuppgifter

behandlas. En särskild punkt i regeringsuppdraget är att analysera frågor kring personuppgiftsbehandling och effekterna för den personliga integriteten.

I Skatteverkets arbete med att utreda behovet av en kopplingstjänst och författningsbehovet för en sådan tjänst har frågor kring integritetsrisker behandlats. De uppgifter som ska behandlas enligt förslaget är inte typiskt sett integritetskänsliga enligt svenskt synsätt. Teoretiskt sett skulle känsliga uppgifter kunna lämnas inom ramen för ett ärende och utifrån detta komma att behandlas inom ramen för det föreslagna systemet. Identitetsbeteckningen för eID-handlingen kommer att utvisa i vilket land eID-handlingen utfärdats. Enligt Skatteverkets bedömning kan detta inte ses som en integritetskänslig uppgift i sig. Alla berörda stater ser dock inte på identitetsbeteckningar på samma sätt som Sverige. I vissa länder är man mycket försiktiga med att låta sådana uppgifter bli allmänt tillgängliga. Det kan mot den bakgrunden finnas skäl att ytterligare överväga om det kan finnas behov av särskilda åtgärder avseende identitetsbeteckningarna för eID-handlingarna. Frågan behandlas i avsnitt 8.4.6.

Den mest påtagliga och allvarliga integritetsrisk som identifierats är att någon med ett svenskt identitetsbegrepp i form av ett personnummer eller styrkt samordningsnummer ofrivilligt kopplas mot någon annan persons europeiska eID-handling. Integritetskränkningen kan i detta sammanhang ske antingen uppsåtligt från den som begär kopplingen eller genom ett misstag. Ytterligare en integritetsrisk som identifierats med ett kopplingsregister som innehåller identitetsbegrepp, både svenska och utländska, är att uppgifterna kan komma att behandlas för en mängd olika ändamål.

I arbetet med denna promemoria är utgångspunkten att den rättsliga grunden för en registrering i kopplingsregistret bygger på samtycke från den registrerade. Registreringen måste rent av bygga på att det finns ett önskemål från den person som registreringen avser att få uppgiften registrerad. Något utrymme för att registrera en sådan koppling utan samtycke från den som kopplingen avser synes inte finnas. Inte heller kan det finnas något behov av registrering i sådana fall. En person som tidigare samtyckt till kopplingen kan med enkelhet upphäva denna och därigenom åstadkomma att behandlingen upphör. Det som krävs är en ny viljeyttring från den registrerade om att kopplingen ska upphöra. Med motsvarande enkelhet kan den som upptäcker att dennes personnummer felaktigt kopplats till en främmande utländsk elektronisk identitet förmå kopplingen att upphöra.

Genom att i författningsförslaget avgränsa för vilka ändamål uppgifterna i kopplingsregistret får behandlas och även tydligt avgränsa vilka uppgifter som får omfattas av behandlingen begränsas riskerna för integritetsintrång mot enskilda. De behandlingar som kan komma att ske med aktuella personuppgifter blir förutsägbara för den enskilde samtidigt som myndighetens möjligheter att behandla uppgifterna tydligt avgränsas. Även ändamålsregleringen som avgränsar när en myndighet får ha direktåtkomst till kopplingsregistret bidrar till förutsägbarheten i vilka behandlingar som kan aktualiseras för uppgifterna i registret.

Genom att i författningsförslaget skapa högt ställda krav på identifiering inför koppling kan riskerna för uppsåtliga eller av misstag betingade kopplingar minimeras. Oavsett om det är en matchning mellan två e-legitimationer eller om en person styrkt sin identitet och övriga personuppgifter så utgör detta förfarande en effektiv ordning för att minimera felaktiga registreringar i kopplingsregistret.

Registreringen av en koppling mellan en europeisk eID-handling och en svensk identitetsbeteckning innebär att personuppgifter behandlas. Enligt både

dataskyddsdirektivet och dataskyddsförordningen är personuppgiftsbehandling tillåtet om den som uppgifterna avser samtycker till behandlingen. Samtycket ska vara reellt och får t.ex. inte vara beroende av att en part står i beroendeförhållande till den part som ska behandla uppgifterna. I sådant fall måste det finnas en annan tillåten grund för behandlingen.

Syftet med den föreslagna regleringen är att skapa förutsättningar för att förenkla för innehavare av europeiska eID-handlingar att använda dessa i samband med användning av en svensk myndighets e-tjänst i fall där e-tjänsten förutsätter att en svensk identitetsbeteckning ska kunna styrkas.

Det föreslagna registret bygger på att innehavaren av eID-handlingen själv ansöker om registrering och att denne när som helst kan begära att registreringen tas bort. Om den enskilde väljer att inte registrera kopplingen kan det innebära att denne på annat sätt får styrka sin svenska identitetsbeteckning och eventuellt att kontakten med den svenska myndigheten får ske på annat sätt än genom en e-tjänst. Detta kan inte anses utgöra sådana förhållanden som skulle innebära att den enskilde skulle kunna anses tvingad att registrera en koppling i det nu föreslagna registret och att registreringen därför inte skulle anses ha gjorts med den enskildes samtycke.

Den föreslagna regleringen kan inte anses utgöra ett betydande intrång i den enskildes integritet. Registreringen sker med samtycke och kan inte anses utgöra övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Därför är 2 kap. 6 § regeringsformen inte tillämplig.

Det kan inte uteslutas att det kan behövas vissa kompletterande bestämmelser när dataskyddsförordningen ska börja tillämpas. Detta låter sig dock inte utredas inom den tid som nu står till förfogande för framtagandet av denna promemoria och mot bakgrund av den oklarhet som nu råder om vilka generella regler som kommer att gälla utöver förordningen i sig.

7.5 Ansvarig myndighet

Förslag: Skatteverket blir ansvarig myndighet för kopplingsregistret. Polisen blir ansvarig myndighet för kontroll av identitet vid fysisk inställelse.

Skälen för förslaget: I uppdraget ingår att Skatteverket ska ta fram ett lösningsförslag när det gäller vilken myndighet som ska ansvara för registret. Det finns några tänkbara lösningar för vilken myndighetsorganisation som skulle kunna ha ansvaret. Skatteverket gör dock avgränsningen att endast befintliga myndigheter kan komma ifråga för uppdraget. Det finns, enligt Skatteverkets mening, inga skäl för att inrätta en ny myndighet för uppdraget.

För att få en koppling registrerad behöver det klarläggas att användaren är identisk med innehavaren av ett visst personnummer eller styrkt samordningsnummer. Samma grad av säkerhet ska krävas vid identifieringen som vid utfärdande av en id-handling för att övriga myndigheter ska kunna lita på att uppgifterna i registret är korrekta (7.2.1). Annars blir kopplingsregistret inte användbart.

Förslaget innehåller tre alternativa sätt att gå tillväga för att få en koppling registrerad; bilaterala avtal, id-koppling och personlig inställelse. De två första alternativen innebär att registreringen kan ske helt elektroniskt medan det sista alternativet medför att sökanden måste inställa sig fysiskt vid ett av myndighetens kontor.

Skatteverket har gedigen erfarenhet av att utveckla och förvalta register och e-tjänster med höga krav på säkerhet. Skatteverket har även en bred erfarenhet av verksamhet som innebär bedömning, kontroll och registrering av identitet och andra personuppgifter, exempelvis vid ärenden om invandring. Skatteverket ansvarar också för ärenden om tilldelning av samordningsnummer. Dessutom har Skatteverket redan inlett visst samarbete och har goda förutsättningar för att få till stånd de överenskommelser som krävs för att alternativet med bilaterala avtal ska fungera. Skatteverket föreslår därför att Skatteverket blir ansvarig myndighet för att förvalta kopplingsregistret och sköta de elektroniska alternativen för att få en koppling registrerad.

När det gäller alternativet personlig inställelse finns olika tänkbara lösningar för vilken myndighet som ska vara ansvarig.

Sedan juni 2009 utfärdar Skatteverket identitetskort för folkbokförda i Sverige. Årligen utfärdas cirka 100 000 id-kort. Ansökan kan göras vid 27 kontor i landet, som en del av de arbetsuppgifter som förekommer vid ett servicekontor. Genomförda kvalitetssäkringar av arbetet på servicekontoren visar på en god kvalitet och id-kortet har stort förtroende hos användare av identitetshandlingar i samhället. Skatteverket skulle därmed också kunna ansvara för alternativet personlig inställelse men är i sammanhanget inte den myndighet som kan antas ha bäst förutsättningar för service när det gäller att utföra fysisk identifiering på ett besökskontor.

Polisen utför identitetskontroller i samband med utfärdande av olika typer av resehandlingar för svenska medborgare, t.ex. pass och nationellt identitetskort. Dessa handlingar accepteras som identitetshandling i Sverige. Utfärdandet sker på ett hundratal expeditioner runt om i landet med hjälp av egen personal som har särskild utbildning för att hantera arbetsuppgiften. Polisen utfärdar årligen cirka 1,8 miljoner pass och nationella identitetskort. Myndigheten får därför anses ha stor erfarenhet av identitetskontroll, även om denna kontroll endast avser svenska medborgare. Verksamheten har, på samma sätt som Skatteverkets id-kort, stort förtroende hos användare av identitetshandlingar i samhället. Med hänsyn till omfattningen av Polisens verksamhet, tillgängligheten samt medarbetarnas erfarenhet och kunnande har Polisen sammantaget goda förutsättningar för att ansvara för den fysiska identifieringen vid personlig inställelse för att få en koppling registrerad i kopplingsregistret.

Det har av olika aktörer, exempelvis Svenska Bankföreningen, föreslagits att staten borde ta ett nationellt ansvar för en gemensam utfärdandeprocess för svenska id-handlingar med utgångspunkt att ansvaret ska läggas på en enda myndighet.¹⁰ Förslaget har lämnats i ljuset av ökade problem med bedrägerier och identitetsstöld. Om regeringen gör bedömningen att ansvaret för all hantering av identitetshandlingar bör centraliseras till en enda myndighet bör uppdraget att utföra kontroll av identitet vid fysisk inställelse lämpligen placeras hos denna myndighet. Detta förutsätter dock att frågan först blir föremål för en särskild utredning. Från Skatteverkets sida finns dock ingen anledning att motsätta sig att centraliseringen sker hos Polisen.

Enligt förslaget ska ansvaret alltså delas mellan två myndigheter. Det är inte olik det system som råder i dag när det gäller rekvirering och tilldelning av samordningsnummer. Det är den rekvirerande myndigheten som ansvarar för

¹⁰ <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/krav-att-svenska-id-kort-gors-om>,
<http://www.svd.se/staten-bor-ta-ansvar-for-id-kort>

identitetskontrollen och Skatteverket som ansvarar för tilldelning, registerföring och e-tjänster.

7.6 Ikraftträdandebestämmelser

Förslag: De föreslagna bestämmelserna ska träda i kraft den 29 september 2018.

Skälen för förslaget: Från och med den 29 september 2018 kommer svenska myndigheter som har e-tjänster som kräver inloggning med e-legitimation att ha skyldighet att erkänna europeiska eID-handlingar i sina e-tjänster. Därför finns ett behov av kopplingsregistret från den tidpunkten.

8 Återstående frågor för vidare utredning

8.1 Följsammare process för styrkta samordningsnummer

En utgångspunkt för Skatteverkets uppdrag har varit att utreda förutsättningarna för att koppla samman eID-handlingar med styrkta samordningsnummer. I förslagen som har beskrivits i kapitel 8 har inte gjorts skillnad på personnummer och styrkta samordningsnummer utan Skatteverket har utgått från att säkerheten på själva kopplingen ska uppnå tillräckligt hög nivå.

När det gäller styrkta samordningsnummer är det dock så att tilldelningen i dag enligt regelverket inte kräver personlig inställelse hos Skatteverket. Den myndighet som rekviderar ett samordningsnummer till en person från Skatteverket ansvarar för identifieringen av personen. Det kan räcka med en passkopia för att samordningsnumret ska anses vara styrkt. Skatteverket har utvecklat en e-tjänst för att rekvidera samordningsnummer där den rekviderande myndigheten skickar in rekvisition och uppvisade handlingar elektroniskt till Skatteverket. Vid användningen av e-tjänsten ska en kopia av underlaget som styrkt identiteten skickas in elektroniskt.

Dessutom utfärdas i dag inte svensk e-legitimation till personer med samordningsnummer. De förslag som lämnas i promemorian medför att personer med samordningsnummer kan ges möjlighet till åtkomst till myndigheters e-tjänster genom att använda en europeisk eID-handling i stället.

Det råder alltså i praktiken en viss skillnad mellan personnummer och styrkta samordningsnummer. För att tillräcklig säkerhet ska uppnås genom hela kedjan behövs en smidigare process och mer kunskap hos myndigheterna kring hanteringen av styrkta samordningsnummer. Detta kan behöva utredas vidare.

8.2 Fördjupat samarbete mellan medlemsstaterna

I avsnitt 7.3.1. beskrivs hur Sverige kan komma överens med andra medlemsstater om att utbyta beständiga identitetsbeteckningar och på så sätt säkra elektronisk registrering av kopplingar mellan utländska eID-handlingar och svenska personnummer och styrkta samordningsnummer.

Närmast till hands är att inleda det fördjupade samarbetet med de andra nordiska länderna. De nordiska länderna har liknande system som Sverige i dag, med personbeteckningar i nästan samma format som de svenska som är bestående över lång tid. Det finns intresse bland de nordiska länderna för ett fördjupat samarbete tack vare de möjligheter som kan tillvaratas med anledning av våra liknande system. Ett sådant samarbete skulle även kunna gagna säkerheten för kopplingar länderna emellan. Det är troligt att många av de europeiska användarna av svenska e-tjänster kommer att vara nordiska medborgare som arbetar eller studerar eller äger fastigheter eller fordon i Sverige som en följd av den geografiska närheten.

8.2.1 Behandling av uppgifter till följd av bilaterala avtal

För att kunna använda de uppgifter som förmedlas via identitetsintyg i eID-handlingen behöver den registerförande myndigheten ha möjlighet att lagra uppgifter som kan jämföras med dessa. Uppgifter för jämförelse kan tas in när personnummer eller styrkt samordningsnummer tilldelas. Det behöver utredas

vidare var dessa uppgifter ska lagras. Det finns redan i dag stöd i 2 kap. 3 § 16 p. lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, FdbL, för att behandla nordiska personnummer i folkbokföringsdatabasen. Bestämmelsen skulle kunna utökas med identitetsbeteckningar från andra medlemsstater. Ett alternativ är att även lagra uppgifterna i kopplingsregistret. När användaren ansöker om att få en koppling registrerad finns uppgifterna då direkt tillgängliga att jämföra med identitetsintyget från eID-handlingen.

8.2.2 Registrering av nordiska personnummer i samband med tilldelning av styrkta samordningsnummer

Ytterligare en konkret punkt att börja titta på är möjligheten att registrera nordiska personnummer vid tilldelningen av styrkta samordningsnummer. Om folkbokföringsdatabasen innehåller uppgift om det nordiska personnumret sedan tidigare myndighetskontakt skulle kopplingen mellan den nordiska eID-handlingen och det svenska samordningsnumret kunna göras utan personlig inställelse.

Enligt 2 kap. 3 § 16 p. FdbL får personnummer som personen har tilldelats i ett annat nordiskt land behandlas i folkbokföringsdatabasen.

En ändring som skulle behöva göras är ett tillägg i 6 § folkbokföringsförordningen (1991:749). En begäran om tilldelning av samordningsnummer för en person med nordiskt personnummer behöver innehålla detta personnummer för att Skatteverket ska kunna behandla uppgiften i folkbokföringsdatabasens uppgiftsdel. En uppgift om nordiskt personnummer för den som har samordningsnummer kan då lämnas ut via Navet.

8.3 Användarens behov av koppling mellan europeiska eID-handlingar och svenska personnummer och styrkta samordningsnummer

För att kunna göra en samlad analys av efterfrågan på en kopplingstjänst mellan europeiska eID-handlingar och svenska personnummer eller styrkta samordningsnummer räcker det inte med att bedöma myndigheternas behov av tjänsten. Det är också nödvändigt att utreda behoven ur användarnas perspektiv. I dagsläget är det mycket svårt att veta hur många potentiella e-tjänstanvändare som har svenska personnummer eller styrkta samordningsnummer men saknar svensk e-legitimation. Det är också svårt att bedöma hur angelägna dessa personer är att använda svenska myndigheters e-tjänster.

Kartläggning kan ske genom att följa användaren från det att ett behov av en svensk myndighetstjänst identifieras tills dess tilldelning av samordningsnummer är genomförd och elektronisk identifiering kan ske.

8.4 Utveckling av registret i samråd med de myndigheter som har störst behov

För att säkerställa att nyttan av registret blir så stor som möjligt kan man överväga att utveckla registret i samråd med de myndigheter som har identifierat de största behoven av registret. I nuläget skulle det handla om Pensionsmyndigheten, CSN och Skatteverket.

Genom att utveckla registret tillsammans kan hänsyn tas från början till de eventuella särlösningar dessa myndigheter har behov av. Registret kan rentav formas efter dessa myndigheters önskemål. På så sätt ser man också till att involvera stora grupper av användare från starten och minskar risken för att bygga upp ett kostsamt system som inte blir använt.

8.5 Spårbarhet i systemet

I samband med att den föreslagna registerlösningen utvecklas behöver det också utredas hur det ska gå att spåra uppgifter i registret över tid. Riksarkivet behöver utfärda föreskrifter för bevarande och gallring. Av säkerhetsskäl är det viktigt att det går att se vad som har registrerats tidigare även om uppgifterna vid senare tillfälle tas bort.

8.6 Sekretess för registret

I Sverige gäller som huvudregel att offentlighet råder för enskilda identitetsbegrepp, t.ex. personnummer och namn. I övriga Europa är regleringen annorlunda. Skatteverket har inte under utredningstiden haft möjlighet att se över detta perspektiv av förslaget. Det bör övervägas vidare om det finns behov av att skydda uppgifterna i kopplingsregistret med anledning av att de är skyddade i de länder som har utfärdat dem. I detta sammanhang bör också behovet av sekretessbrytande bestämmelser ses över.

En annan sekretessaspekt gäller personer med skyddade personuppgifter. För folkbokförda personer som har behov av skydd kan Skatteverket föra in en markering i folkbokföringsdatabasen som innebär en varningssignal om behovet av att göra en noggrann sekretessprövning innan uppgifter lämnas ut. Om skyddade personuppgifter lämnas ut till andra myndigheter följer sekretessmarkeringen med, och uppgifterna ska skyddas på samma sätt hos nästa myndighet som tar emot dem.

Personer med skyddade personuppgifter kan använda eID-handlingar. Frågan i det här sammanhanget är om en koppling mellan en europeisk eID-handling och ett svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer med sekretessmarkering skulle medföra någon extra risk.

Hantering av dessa kopplingar skulle fungera som hanteringen av andra personuppgifter hos myndigheter. Varje myndighet och varje e-tjänst måste vara medveten om sitt ansvar och kunna göra de individuella prövningar som krävs innan personuppgifter lämnas ut. Personer med skyddade personuppgifter löper alltid risk för att uppgifter hanteras ovarsamt och lämnas ut trots att det inte ska ske. Skatteverket anser det vara angeläget att påminna myndigheterna om skyldigheten att skydda sekretessmarkerade personuppgifter. Det kan även i detta avseende finnas behov av att överväga särskilda sekretessbestämmelser och sekretessbrytande bestämmelser.

8.7 Frågor relaterade till personlig inställelse

8.7.1 Tillvägagångssätt för att registrera en koppling vid personlig inställelse

Skatteverket har inte i detalj tagit fram den praktiska lösningen för hur registreringen av kopplingen ska gå till. Den som ansöker om att få en koppling

registrerad får visa vem hen är genom att identifiera sig med en godkänd id-handling. Därefter loggar användaren in i en e-tjänst där även myndighetshandläggaren kan logga in och para ihop uppgifterna som kommer från identitetsintyget med de uppgifter som personen fysiskt identifierar sig med mot myndighetshandläggaren. Det finns ett antal svårigheter med detta som bör utredas vidare.

Antingen måste den svenska tjänsten stödja alla andra medlemsländers tekniska lösningar eller så får Polisen kräva att användaren har med sig den hård- och mjukvara som medlemslandets lösning kräver för att logga in i medlemslandets e-tjänster. Det senare kan bli problematiskt eftersom det kan handla om stationära datorer som inte enkelt tas med under en resa. Alternativet att den svenska tjänsten stödjer alla medlemsländers tekniska lösningar riskerar att bli omfattande och kostsamt.

Designen av systemet behöver optimeras för att på bästa sätt hantera de olika rollerna i e-tjänsten och tillgodose behovet av en säker koppling mellan uppgifterna i identitetsintyget med styrkta personuppgifter.

8.7.2 Utveckling av författningarna

I takt med att lösningar tas fram för att kunna registrera kopplingar vid personlig inställelse behöver också författningstexten ses över. Bland annat kan ansvarsfördelningen mellan de involverade myndigheterna behöva regleras tydligare, och det behöver finnas ändamålsbestämmelser som täcker in Polisens roll i systemet.

8.7.3 Identifiering vid svenska utlandsmyndigheter

Enligt förslaget om personlig inställelse ska användaren uppsöka Polisen för att identiteten ska kunna kontrolleras. Ett ytterligare alternativ som kan utredas vidare är att identifieringen även skulle kunna ske vid vissa svenska utlandsmyndigheter. Det skulle underlätta för användare som inte regelbundet kommer till Sverige. Ett sådant förslag bör kopplas till att personalen i fråga utför arbetsuppgifter som innebär kontroll av identitet vid utfärdande av olika typer av resehandlingar som kan användas som id-handling i Sverige. De utlandsmyndigheter som då kan bli aktuella är de som även är passmyndigheter i utlandet. Detta måste i så fall regleras i en förordning.

8.7.4 Hantering av personer där det behövs ytterligare utredning

Det kan uppstå situationer när det blir otydligt för Polisen om en eID-handling och en fysisk person är identisk. Det kan vara till följd av ett namnbyte eller i ett fåtal fall ändring av födelsetid.

Dessa situationer kommer att kräva utredningsresurser hos Polisen. Det är svårt att på förhand avgöra hur många användare som faktiskt kommer välja att göra en koppling genom att uppsöka Polisen. Skatteverket har i kostnadsberäkningarna (avsnitt 9.5.1) inte inkluderat denna typ av utredningsresurs. Det behöver därför utredas vidare.

9 Konsekvensanalys

Enligt uppdraget ska Skatteverket utreda behov av och förutsättningar för en tjänst för koppling mellan en europeisk eID-handling och en individs personnummer eller styrkta samordningsnummer vid användning av svenska digitala myndighetstjänster. I uppdraget ingår inte att analysera själva skyldigheten för svenska myndigheter, som har e-tjänster, att erkänna europeiska eID-handlingar. Konsekvenserna av att svenska e-tjänster kan komma att öppnas för nya typer av eID-handlingar har alltså inte analyserats, eftersom detta ska ske i arbetet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014. Skatteverket har därför inom ramen för detta uppdrag enbart försökt analysera den offentliga sektorns behov, kostnader för och förväntade nytta av en kopplingstjänst samt utrett vilka privatpersoner och företag som är berörda av reglerna. Även de offentligfinansiella effekterna har berörts men då enbart utifrån uppdragets omfattning (kopplingsregistret).

I denna promemoria lämnas förslag till hur en tjänst för koppling skulle kunna fungera vid användning av svenska digitala myndighetstjänster. Konsekvenserna av detta förslag beskrivs närmare nedan.

I arbetet har också eftersträövats att myndigheterna skulle göra bedömningar av sitt behov av ett register. Detta har redovisats i kapitel 4.

9.1 Alternativa lösningar

I kapitel 7 har olika möjliga lösningar beskrivits. Skatteverket har bedömt att det finns behov av ett kopplingsregister och kostnaderna för detta beskrivs nedan i avsnitt 10.5.

En mer kostsam och komplicerad lösning är sannolikt att alla myndigheter själva bygger upp egna kopplingsregister, vilket skulle innebära merarbete både för berörda personer och för myndigheterna själva. Detta är därför ingen framkomlig väg. Ett annat alternativ skulle kunna vara att inte skapa något kopplingsregister alls. Mot detta talar att många myndigheter uttryckt ett behov av ett sådant register och att det sannolikt ökar möjligheterna för den enskilde att faktiskt kunna använda sig av svenska myndigheters e-tjänster och inte endast bli placerade i ett väntrum. Skatteverket förordar en lösning som ställer krav på teknisk utveckling och anpassning och därmed medför kostnader för berörda myndigheter. Skälet för detta är att införandet av ett kopplingsregister skulle medföra positiva effekter för personer bosatta i andra medlemsstater.

9.2 Offentligfinansiella effekter

Från och med den 29 september 2018 kommer svenska myndigheter som har e-tjänster som kräver inloggning med e-legitimation att ha en skyldighet att erkänna europeiska eID-handlingar som har anmälts enligt förordningen. Dessa regler påverkar dock inte i sig en viss persons rättigheter och skyldigheter, som t.ex. rätt till pension eller skyldighet att deklarerar innehav av fastighet i Sverige. Det kan dock antas att hanteringen av dessa rättigheter och skyldigheter kommer att underlättas något, eftersom det kan bli enklare för personer bosatta utomlands att sköta sina ärenden. Elektroniska tjänster av typen Mina sidor eller Mina meddelanden kan också bidra till att informationen snabbare når mottagaren oavsett postgång, adressändringar etc. Den offentligfinansiella effekt som därmed

kan uppstå är kopplad till att skyldigheter att t.ex. deklarerat uppfylls i mer rätt tid eller överhuvudtaget.

Dessutom kan mindre tid från myndigheternas sida (och därmed minskade kostnader för staten) behöva läggas på att försöka nå personer utomlands och påminna dem om deras skyldigheter. På motsvarande sätt kan en person också lättare hävda en rättighet till exempelvis pension, vilket kan leda till ökade pensionsutbetalningar (men samtidigt troligtvis minska kostnaderna för manuell hantering). I de fall uteblivna eller försenade betalningar till en myndighet beror på bristande tekniska lösningar, kan möjligheterna att använda en europeisk eID-handling leda till att dessa i större utsträckning sker i rätt tid, vilket kan medföra positiva offentligfinansiella effekter. Om en e-tjänst är säkrare t.ex. avseende identifiering än ett manuellt förfarande kan detta även antas leda till mer korrekta beslut, vilket i sin tur kan motverka felaktiga utbetalningar.

Införandet av ett kopplingsregister kan i och för sig underlätta användandet av svenska myndigheters e-tjänster för personer som har europeiska eID-handlingar även om rätten att använda en godkänd europeisk eID-handling följer redan av förordningen.

Det är som framgår i tidigare avsnitt (4 kap. och avsnitt 8.3) mycket svårt att bedöma både hur stort användandet av europeiska e-legitimationer kommer att bli och i vilken omfattning ett kopplingsregister kommer att underlätta detta användande, dvs. leda till att fler personer kan använda svenska e-tjänster. De berörda myndigheterna har inte kunnat precisera effekterna av ett kopplingsregister, eftersom det är okänt bland annat hur många berörda som har både en europeisk e-legitimation och ett svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer. Det saknas som en följd av detta också information om hur vanligt det är att dessa personer är sena med att fullgöra sina skyldigheter eller helt låter bli och vilket samband detta i så fall har med bristande tillgång till e-tjänster. De offentligfinansiella effekterna av det föreslagna kopplingsregistret har därför inte kunnat bedömas. Eftersom reglerna inte påverkar rättigheter eller skyldigheter i sig, utan endast en individs möjligheter att uppfylla dessa, torde effekterna dock vara av mindre betydelse.

9.3 Konsekvenser för enskilda

Det är viktigt att ha i åtanke att endast personer med personnummer eller styrkta samordningsnummer kan vara berörda av de föreslagna reglerna. I nedanstående personkategorier kan i vissa fall även personer utan sådana nummer ingå, men dessa är då inte berörda av reglerna. I dagsläget är det nämligen mycket svårt att veta hur många potentiella e-tjänstanvändare som har svenska personnummer eller styrkta samordningsnummer men saknar svensk e-legitimation. Det är också svårt att bedöma hur angelägna dessa personer är att använda svenska myndigheters e-tjänster.

De föreslagna reglerna berör främst personer med enbart europeisk eID-handling som har eller tidigare har haft anknytning till Sverige. Det kan t.ex. röra sig om följande kategorier av personer:

9.3.1 Personer som bor utomlands men äger fastigheter i Sverige

Med utländsk fastighetsägare avses personer från utlandet som äger en fastighet i Sverige utan att vara folkbokförda på den. Skatteverket har år 2014 beräknat antalet utländska fastighetsägare till 65 000 stycken. Detta antal omfattar dock

även personer som varit folkbokförda här och kan ha ett svenskt personnummer. Vissa av dessa kan alltså redan ha tillgång till svensk e-legitimation. Dessutom finns personer som bor utanför EU och EES också medräknade i detta antal.

För att utländska fastighetsägare ska ha någon nytta av det förändrade regelverket krävs dock att de i större utsträckning tilldelas samordningsnummer. Skatteverket har hemställt om att reglerna ska ändras så att samtliga utländska fastighetsägare tilldelas samordningsnummer.¹¹ Utländska fastighetsägare kan förutom att fullgöra sina skyldigheter mot Skatteverket även ha ett intresse av att kunna använda kommunala e-tjänster t.ex. för att beställa sophämtning och de fastighetstjänster som Lantmäteriet erbjuder.

9.3.2 Personer som utvandrat men är skattskyldiga i Sverige

Personer som inte är bosatta i Sverige, inte stadigvarande vistas här och inte heller har väsentlig anknytning hit är begränsat skattskyldiga i Sverige. Begränsat skattskyldig är också i vissa fall den som arbetar vid en utländsk ambassad eller karriärkonsulat (se nedan). Begränsad skattskyldighet innebär att endast vissa inkomster, som har anknytning till Sverige, beskattas här (källstatsprincipen). Personer som varit bosatta här men som lämnat Sverige och inte längre har någon giltig svensk e-legitimation kan således fortfarande i vissa fall vara skattskyldiga här och ha behov av att kunna använda sig av Skatteverkets e-tjänster. De kan förutom att deklarerar inkomster även äga fastighet eller ha behov av att anmäla deklaraionsombud. De som nyligen lämnat Sverige har sannolikt inte dessa behov, eftersom de antagligen har en svensk e-legitimation. År 2016 lämnade totalt 219 804 fysiska personer med adress utomlands inkomst-deklaration (INK1). Ungefär en tredjedel av dessa var dödsbon. Varken dessa eller personer som fortfarande har en svensk e-legitimation är berörda av förslaget. För övriga personer är behovet stort av att kunna använda Skatteverkets e-tjänster. Dessa personer har redan ett personnummer men är i dag hänvisade till att använda sig av deklaraionsombud för att kunna deklarerar via Skatteverkets e-tjänster. Många av dessa personer kan deklarerar papperslöst med hjälp av koder via telefon eller via sms och behöver inte använda e-tjänster. År 2016 var det dock drygt 16 500 personer bosatta inom EU och EES som, bland annat på grund av att de behövde lämna en deklaraionsbilaga, inte kunde deklarerar via telefon eller sms och som därför deklarerade på papper. Om dessa personer har en europeisk e-legitimation skulle de istället kunna deklarerar via Skatteverkets e-tjänster.

9.3.3 Anställda vid utländska ambassader och anhöriga till dessa personer

I juni 2016 fanns det enligt utrikesdepartementet 169 utländska beskickningar i Sverige.¹² Det stora flertalet av dessa representerar inte länderna inom EU och EES, men flera av de anställda kan självklart ha varit bosatta i ett sådant land innan de flyttade till Sverige. Enligt 5 § folkbokföringslagen ska en anställd vid främmande makts beskickning folkbokföras endast om han eller hon är svensk medborgare eller, utan att vara svensk medborgare, var bosatt här när han eller hon kom att tillhöra beskickningen. Detsamma gäller för den anställdes

¹¹ Samordningsnummer till utländska fastighetsägare och missbruk av samordningsnummer – hemställen om författningsändringar, dnr 131 430148-14/113

¹² Stockholm Diplomatic List 8 juni 2016

familjemedlemmar. Utländska medborgare som flyttar till Sverige för att arbeta vid en utländsk beskickning tilldelas visserligen personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen, men har sannolikt svårt att få en svensk e-legitimation eftersom de inte är folkbokförda här. Om de har en europeisk eID-handling (beskickningen tillhör en medlemsstat eller de har tidigare varit bosatta i ett sådant land) kan de däremot beröras av de nya reglerna. Dessa personer kan ha ett intresse av att använda e-tjänster från t.ex. Skatteverket och kommunerna (ansöka om förskoleplats eller skola).

9.3.4 Personer (både utvandrade svenskar och andra) som arbetat i Sverige och har rätt till pensioner härifrån

En stor grupp personer har rätt till pension från arbete i Sverige. Det kan röra sig både om personer som arbetat ett helt yrkesliv i Sverige och sedan flyttat utomlands och om personer som tillfälligt arbetat i Sverige. Det finns cirka 345 000 personer som får ett orange kuvert som är utlandsbosatta och någon gång arbetat i Sverige och tjänat in till allmän pension. Därtill kommer ca 145 000 personer som får pension utbetald. Pensionsmyndigheten har uppgivit att behovet av att kunna använda e-tjänster är stort både för svenska pensionärer som bor utomlands och för andra som har rätt till pension härifrån. Behovet gäller inte bara de som redan får pension utan också alla de som ännu inte uppnått pensionsåldern, men ändå vill få tillgång till pensionsprognoser, kunna byta pensionsfonder m.m.

9.3.5 Utländska studenter som tillfälligt studerar i Sverige och inte är folkbokförda här

De allra senaste uppgifterna som finns tillgängliga om den internationella studentmobiliteten gäller de inresande studenter som var nybörjare i svensk högskoleutbildning (nya inresande studenter) höstterminen 2015. Då uppgick antalet studenter från EU- och EES-stater till drygt 8 500 stycken.¹³ Det totala antalet inresande utbytestudenter och s.k. freemoverstudenter var läsåret 2014/2015 33 189 stycken. Av dessa kom ungefär 16 500 stycken från medlemsstaterna.¹⁴ Utländska studenter som studerar i Sverige kan alltså ha behov av att använda sina europeiska eID-handlingar under förutsättning att de uppfyller kraven för att tilldelas ett svenskt samordnings- eller personnummer. Om studenten har ett extraarbete tilldelas hen ett samordningsnummer för beskattningsändamål. Universitet, högskolor m.fl. kan också rekvirera sådant nummer.

9.3.6 Personer som tillfälligt arbetar i Sverige

Personer som arbetar i Sverige utan att vara folkbokförda här tilldelas normalt ett samordningsnummer för beskattningsändamål. Skatteverket tilldelar varje år omkring 30 000 samordningsnummer på uppdrag av den egna beskattningsverksamheten. De flesta av de personer som får ett sådant till följd av tillfälligt

¹³ Universitetskanslersämbetet, UKÄ ÅRSRAPPORT 2016, sid 73

¹⁴ Högskolans utbildning på grund- och avancerad nivå, registrerade studenter läsåren 2005/2006–2014/2015, Statistik om antal in- och utresande studenter fördelade per lärosäte och land. www.uka.se. 2016-09-21.

Uppgifterna om antal studenter varierar stort mellan UKÄ och UHR (avsnitt 4.2.12). Det beror på att UKÄ redovisar inresande, dvs. de som faktiskt kommit till Sverige och registrerat sig. UHR:s uppgifter gäller antal sökande. Det skiljer ofta mycket. Alla sökande är inte behöriga eller antas inte.

arbete i Sverige kan antas komma från EU- och EES-stater eftersom vi inom dessa länder har fri rörlighet för arbetstagare.

9.3.7 Personer som är bosatta i ett grannland men arbetar i eller söker arbete i Sverige

Personer som arbetar i Sverige men bor i ett grannland är inte folkbokförda i Sverige och saknar normalt svenskt personnummer. Dessa personer ska dock i vissa fall betala skatt och kan ha rätt till svensk pension. Om personen har tilldelats ett styrkt samordningsnummer kan de med förslaget använda sin europeiska eID-handling för att ta del av svenska myndigheters e-tjänster.

Även personer från våra grannländer som söker arbete i Sverige kan vara berörda av förslaget (se avsnitt 4.2.1) under förutsättning att de har tilldelats ett styrkt samordningsnummer, vilket kan rekvideras av Arbetsförmedlingen.

9.3.8 Personer som omfattas av svensk socialförsäkring men bor i en annan medlemsstat

Personer som arbetar i Sverige ska normalt tillhöra svensk socialförsäkring. Detta gäller även den som bor i ett annat land inom EU eller EES eller i Schweiz. Den som är försäkrad i Sverige kan ha rätt till ersättningar från Försäkringskassan, till exempel barnbidrag och sjukpenning. Dessa personer kan därför ha ett behov av att kunna använda Försäkringskassans e-tjänster.

9.3.9 Personer som äger fordon i Sverige eller ska betala avgifter

Det finns i nuläget drygt 15 000 fordonsägare på väg som inte har ett svenskt personnummer utan i stället samordningsnummer. Tillsammans äger de knappt 52 000 fordon. Inom sjöfart finns det ytterligare 8 000 personer med samordningsnummer. Personer med samordningsnummer kan således äga fordon i Sverige och ha ett intresse av att använda sig av Transportstyrelsens e-tjänster.

9.3.10 Svenska studenter

Svenska studenter som har personnummer, men studerar lång tid utomlands kan ha svårt att förnya sin svenska e-legitimation. Dessa kan därför ha behov av att i stället koppla en europeisk eID-handling till sitt personnummer. Detta kan t.ex. behövas för att kunna använda CSN:s e-tjänster. Även f.d. studenter som bor utomlands och har skulder till CSN kan behöva använda e-tjänster för att sköta sina återbetalningar.

9.4 Konsekvenser för företag

De regler som föreslagits har endast begränsade konsekvenser för företag. Det blir enklare att använda olika e-tjänster för företag för utländska personer som driver eller vill starta näringsverksamhet i Sverige utan att vara bosatta här. Detta gäller dock endast under förutsättning att bolagets företrädare har tilldelats ett styrkt samordningsnummer, så att koppling ska ske till detta nummer. Även när det gäller e-tjänster för företag är det alltså företrädaren som är direkt berörd av reglerna. För e-tjänster som kräver inloggning med e-legitimation krävs det nämligen att en företrädare för bolaget använder sig av sin personliga e-legitimation. En företrädare för ett utländskt företag som saknar svensk e-

legitimation kan med förslaget använda sig av sin europeiska eID-handling och därmed nå fler e-tjänster än i dag. Ett utländskt företag som saknar fast driftställe i Sverige beskattas inte här och många av Skatteverkets e-tjänster är därför inte aktuella att använda. Däremot kan det bland annat bli aktuellt att betala arbetsgivaravgifter för personal som anställts i Sverige eller till vilka ett utländskt företag betalar ut ersättning. En vanlig kategori av företagare, som blir berörda är utländska företagare som driver enskild näringsverksamhet i Sverige utan att vara folkbokförda här, t.ex. utländska hantverkare, som tilldelats samordningsnummer i samband med ansökan om F-skatt. Knappt 500 personer har F-skatt och samordningsnummer.

Även om den enskilde näringsidkaren varken är skattskyldig i Sverige eller omfattas av svensk socialförsäkring kan det finnas e-tjänster som han eller hon skulle vilja ha tillgång till. Ett exempel på detta är e-tjänsten för rot- och rututbetalningar. Möjligheten till utbetalning för rot- och rutarbete gäller oavsett om arbetet utförts i Sverige eller i ett annat EES-land.

En person som är verksam och registrerad näringsidkare i en annan medlemsstat än Sverige kan alltså erbjuda svenska kunder rot- eller rutavdrag för arbeten både i en svensk och i en utländsk bostad. Om den person som utfört rot- och rutarbeten inte är folkbokförd i Sverige och därför inte kan få en svensk e-legitimation, kan personen ändå begära utbetalning för rot- och rutarbete. Exempel på detta kan vara en snickare från Polen eller Baltikum som monterar ett kök i Sverige på uppdrag av en fastighetsägare eller en spansk rörmokare som reparerar ett badrum i en lägenhet på spanska solkusten, som ägs av en svensk.

För arbeten utförda utanför Sverige är Spanien, Frankrike, Finland, Norge och Italien de vanligaste länderna.

Utförare som saknar e-legitimation ska visserligen begära utbetalning elektroniskt, genom ett så kallat e-formulär, men blanketten signeras med hjälp av mus, pekplatta eller annat verktyg (underskrift) och inte genom elektronisk signering. Det är ett fåtal företag som använder e-formuläret för att begära utbetalning. De flesta av dessa är verksamma utomlands och utför arbete i svenskägda bostäder utomlands. Sannolikt saknar dessa personer svenska samordningsnummer.

Bland de företagare som är aktiva i Sverige och kanske skulle kunna ha nytta av förslaget använder sig många redan i dag av möjligheten att begära utbetalning genom e-tjänsten via ombud. Har dessa företagare styrkta samordningsnummer, skulle de kunna begära utbetalning själva, vilket kan vara enklare men att e-tjänsten endast finns på svenska kan vara ett hinder. Skatteverkets arbete med att registrera ombud kan också minska.

En möjlighet att använda europeisk e-legitimation vid begäran om utbetalning för rot- och rutarbete skulle visserligen innebära att vissa personer med eID-handlingar från andra medlemsstater skulle kunna använda den vanliga e-tjänsten. Detta innebär dock inte att någon särlösning inte längre behövs. Flera av dem som ansöker om utbetalning kommer nämligen även framöver att sakna samordningsnummer.

9.5 Konsekvenser för Skatteverket och andra myndigheter

9.5.1 Kostnader

Skatteverket föreslår en teknisk lösning som kan uppfylla kraven på tillitsnivå. Denna lösning kan visserligen leda till högre kostnader för berörda myndigheter än andra lösningar, men är enligt Skatteverket den enda lösning som är användbar utifrån myndigheternas behov.

För att beräkna kostnaderna för olika delar har Skatteverket tillämpat en metod där en grupp analyserar och registrerar ett min- och ett maxvärde och diskuterar sig fram till ett troligt värde. Gruppens sammansättning har bestått av IT-arkitekter, jurister och verksamhetsutvecklare. Resultatet som redovisas nedan påvisar ett stort spann av osäkerhet vilket kan förklaras bl.a. av många osäkerhetsfaktorer och att tiden för utredningsuppdraget varit begränsad.

Utveckling av kopplingsregister för Skatteverket

Utvecklingskostnader för Skatteverket beräknas bli 5,5 – 13,7 miljoner kronor. I beräkningarna har bland annat inkluderats kostnader för att genomföra huvudstudie i syfte att i förlängningen etablera ett kopplingsregister. Vidare ingår kostnader för utveckling av kopplingsregistret samt utredningsarbete som följer av andra myndigheters hantering av samordningsnummer.

Kostnad per år för förvaltning och drift för Skatteverket och Polisen

Förvaltningskostnader för Skatteverket och Polisen beräknas bli 5 – 15 miljoner kronor per år. När det gäller drift och förvaltning för Skatteverket så finns förutom den faktiska förvaltningen även inräknat kostnader för licenser för nödvändig programvara. När de gäller personella resurser finns inräknat kostnader för drift, teknisk förvaltning, verksamhetsnära handläggning, men även nyttjande myndighets förvaltning.

Utveckling för noden

Utvecklingskostnader för noden beräknas bli 0,5–1,2 miljoner kronor. Inom ramen för utvecklingen för noden ryms en uppslagningsfunktion som använder kopplingstjänsten. Vidare återfinns kostnader för anpassning av en inloggningsfunktion, spårning och gallring.

Utveckling för nyttjande myndigheter

Utvecklingskostnader för nyttjande myndigheter beräknas bli 1–2,3 miljoner kronor. De nyttjande myndigheterna behöver sannolikt utveckla en inloggningsfunktion och kanske även ytterligare utveckling. Inför detta arbete behöver myndighetens e-tjänster inventeras för att se vilka krav som ska ställas när det gäller annan utveckling som kan följa av eIDAS-förordningen. Inom ramen för utveckling för nyttjande myndigheter ryms även kostnader för myndighetens s.k. ”väntrumshantering”, hantering av samordningsnummer samt införande-kostnader. Det är i sammanhanget viktigt att poängtera att kostnaderna för olika myndigheter kan bli väldigt olika beroende på myndighetens unika förutsättningar.

Totalkostnad

Sammanlagt beräknas alltså kostnaderna för utveckling bli ca 7–17 miljoner kronor och förvaltningskostnaderna ca 5–15 miljoner kronor per år.

9.5.2 Övriga konsekvenser

Konsekvenserna för myndigheterna kan delas in i rent kostnadsmässiga konsekvenser och andra konsekvenser för förvaltningen som i och för sig också i förlängningen utmynnar i kostnader men som först yttrar sig i form av arbetsuppgifter. Det kan exempelvis uppstå ökat tryck på kundtjänst hos myndigheter där användare inte kan logga in.

En annan sådan konsekvens är uppbyggnad och hantering av så kallade väntrum. Även om eIDAS-förordningen medför rätt för europeiska användare med godkända eID-handlingar att logga in hos svenska myndigheter är det inte säkert att myndigheternas e-tjänster är något alla har rätt eller nytta att använda sig av. Många svenska myndigheters e-tjänster vänder sig enbart till de som är folkbokförda i Sverige. Frågan har därför uppkommit om hur man ska hantera de som loggar in men ändå inte kan få tillträde till e-tjänsten. Detta har diskuterats även på europeisk nivå och medlemsländerna har lite olika syn på hur saken ska skötas. Ett sätt att hantera dessa användare är genom att utveckla väntrum. Det innebär att individen kan logga in, hälsas välkommen till myndighetens e-tjänst men därefter informeras om att det inte går att utföra något i e-tjänsten så länge han eller hon inte har ett svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer. Uppbyggnad av sådana väntrum väntar troligtvis för många svenska myndigheter innan den 29 september 2018.

Polisen måste se till att löpande ha lokaler och infrastruktur för att kunna ta emot personer som ansöker om koppling. Polisen måste också ha personal utbildad i dessa frågor.

I uppdragsbeskrivningen ingick att genomföra en övergripande analys av offentlig sektors förväntade nytta av en kopplingstjänst. Det är svårt att konkret uppskatta nyttan eftersom vare sig Skatteverket eller de andra tillfrågade myndigheterna har hunnit genomföra någon verksamhetsanalys under utredningstiden. De myndigheter som anser sig ha behov av en kopplingstjänst har ändå en likvärdig gemensam bild av vad nyttorna kan tänkas vara. De förväntade nyttorna uppges av dessa myndigheter vara ökad service, mindre pappershantering, snabbare handläggningstid och stora kostnadsbesparingar.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om behandling av koppling mellan europeiska eID-handlingar och svenska identitetsbeteckningar

Databas

1 §

I paragrafen regleras att det ska föras en databas över koppling mellan en sådan europeisk eID-handling som ska godtas av svenska myndigheter enligt eIDAS-förordningen å ena sidan och en svensk identitets beteckning å andra sidan.

I *första stycket* regleras att det är Skatteverket som ska föra databasen samt att registrering förutsätter att den som uppgifterna avser har begärt att registreringen ska göras.

I *andra stycket* ges grunderna för att föra in en kontroll mot den nu föreslagna databasen i ett förfarande av kontroll av en eID-handling när en sådan används för att logga in i en e-tjänst som tillhandahålls av en svensk myndighet. I samband med en sådan inloggning skickas en fråga via den svenska noden och berört lands nod till utfärdaren av eID-handlingen. Från utfärdaren skickas via samma väg ett certifikat tillbaka. I den svenska noden kan en kontroll mot databasen göras och om det finns en koppling kan den svenska identitetsbeteckningen bifogas i försändelsen till den svenska myndigheten. Ansvarig myndighet för den svenska noden är E-legitimationsnämnden.

Skälen för att det ska föras en databas över kopplingar behandlas i avsnitt 7.2.1.

Skälen för att uppgift om koppling ska förmedlas via den svenska noden behandlas i avsnitt 7.2.2.

Ändamål

2 §

I paragrafen regleras för vilka ändamål personuppgifter får behandlas i databasen.

I *första stycket* regleras ändamålet att kunna visa en koppling mellan en eID-handling och en svensk identitetsbeteckning. En svensk myndighet kan i samband med att en e-tjänst tillhandahålls ha behov av att kunna kontrollera att en sådan koppling finns. I stycket anges vidare att personuppgifter får behandlas för handläggningen av ett ärende enligt den aktuella lagen.

I *andra stycket* regleras att uppgifter får behandlas för förmedling av identitetsuppgifter via den svenska noden till en svensk myndighet i samband med att en användare vill logga in med en europeisk eID-handling till en e-tjänst som den svenska myndigheten tillhandahåller. Ansvarig myndighet för den svenska noden är E-legitimationsnämnden.

I *tredje stycket* anges att uppgifter även får behandlas för att fullgöra annat uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning.

Skälen för att det finns ett behov av ett kopplingsregister behandlas i avsnitt 7.1.

3 §

I *första stycket* regleras de personuppgifter som databasen får innehålla. Databasen får bara innehålla personuppgifter om personer som tilldelats ett svenskt

personnummer eller ett svenskt samordningsnummer. Beträffande samordningsnummer gäller dessutom att det inte får råda någon osäkerhet om personens identitet. Samordningsnummer behöver ibland utfärdas trots att personens identitet inte säkert kan konstateras. Uppgifter avseende en sådan person kan inte föras i registret över kopplingar.

De uppgifter som minst behövs för att konstatera om det finns en koppling är eID-handlingens identitetsbeteckning och den svenska identitetsbeteckningen. Personens namn och födelsetid är också rimligt att föra i registret för att lättare kunna upptäcka om något har blivit fel. Födelsedatum ingår som regel i den svenska identitetsbeteckningen, men det finns fall då det kan finnas avvikelser. Det kan inträffa när nummerserien för en viss dag har tagit slut.

Uppgifter om utländska identitetsbeteckningar kan vara nödvändiga för att kunna genomföra ett förenklat förfarande för registrering av koppling om ett sådant förfarande överenskommit med en annan stat som är ansluten till eIDAS-förordningen.

I *andra stycket* anges att regeringen får föreskriva om att ytterligare uppgifter ska få behandlas. En eID-handling kan innehålla ytterligare information som eventuellt kan komma att få betydelse t.ex. vid ett avtal mellan Sverige och en eller flera av de andra avtalsstaterna.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.4.

4 §

I *första stycket* anges att utöver vad som följer av 3 § får även andra uppgifter och handlingar som kommit in i eller upprättats i ett ärende och som behövs för handläggningen av ärendet, behandlas.

I *andra stycket* regleras behandling av känsliga uppgifter och om lagöverträdelser i inkomna och upprättade handlingar.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.4.

Personuppgiftsansvar

5 §

I *paragrafen* regleras hur personuppgiftsansvaret ska vara fördelat.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.5.

Ansökan och registrering

6 §

I *första stycket* anges att en ansökan om registrering ska vara skriftlig och att den ska innehålla de uppgifter som behövs för prövningen. Vilka uppgifter som ska lämnas specificeras i förordningen.

I *andra stycket* anges förutsättningarna för att få en koppling registrerad. Ansökan ska vara gjord på rätt sätt samt den svenska identitetsbeteckningen och personens koppling till eID-handlingen ska vara styrkta.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.4.

7 §

Om en sökande inte har ansökt på rätt sätt eller inte har styrkt sin svenska identitetsbeteckning eller sitt innehav av eID-handlingen ska denne uppmannas att avhjälpa bristen. Om så inte sker inom förelagd tid ska ansökan avslås.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.4.

8 §

I *första stycket* anges att den registrerade kan ansöka om att en koppling tas bort. Ansökan ska vara skriftlig. Något annat krav ställs inte för att registreringen ska tas bort. Att kopplingen tas bort innebär att uppgifterna i 3 § inte längre kommer att finnas i databasens registerdel. Uppgifterna i handläggningsdelen kommer dock att finnas kvar. En fråga till databasen om det finns en registrerad koppling kommer att besvaras nekande.

Andra stycket behandlar borttagande av registrering på myndighetens initiativ. Om eID-handlingen upphört att gälla eller om den inte längre ska erkännas enligt eIDAS-förordningen, ska registreringen tas bort av myndigheten. Likaså ska registreringen tas bort av myndigheten om det finns skäl att anta att eID-handlingen inte hör till den person vars svenska identitetsbeteckning är registrerad. Bevisgraden är lågt satt så att bestämmelsen ska kunna användas snabbt vid en misstanke om en eventuell identitetskapning.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.4.

9 §

I paragrafen ges en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela ytterligare föreskrifter om ansökan och registrering.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.4.

Elektroniskt utlämnande

10 §

I paragrafen behandlas elektroniskt utlämnande.

I *första stycket* behandlas utlämnande till E-legitimationsnämnden genom direktåtkomst för förmedling av uppgift, om koppling och svensk identitetsbeteckning, till en svensk myndighet, via den svenska noden, i samband med att en användare vill logga in med stöd av en eID-handling, mot en e-tjänst som tillhandahålls av den svenska myndigheten.

I *andra stycket* lämnas utrymme för utlämnande från databasen till andra myndigheter på medium för automatiserad databehandling.

I *tredje stycket* regleras utlämnandet via den svenska noden till svenska myndigheter. Ansvarig myndighet för noden är E-legitimationsnämnden. Utlämnandet får ses som ett utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.4.

Överklagande

11 §

Av *första stycket* framgår att ett beslut får överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Skatteverkets säte är i Solna.

Av *andra stycket* framgår att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.4.

Ikraftträdandebestämmelse

Lagen ska träda i kraft vid den tidpunkt då det kan finnas eID-handlingar som ska erkännas av svenska myndigheter.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.6.

10.2 Förslaget till förordning om behandling av koppling mellan europeiska eID-handlingar och svenska identitetsbeteckningar

1 §

Förordningen utgör ett komplement till lagen med samma namn.

Ansökan och registrering

2 §

I *paragrafen* regleras vilka uppgifter som måste finnas i ansökan. Där anges även att ansökan ska lämnas under försäkran på heder och samvete. Det innebär att ansökan kommer att lämnas under straffansvar.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.4.

3 §

I *första stycket* anges att en koppling bara får ske om det är styrkt att sökanden är identisk med innehavaren av den svenska identitetsbeteckningen. I de följande styckena redovisas tre förfarande för att styrka detta.

I *andra stycket* regleras att sökanden har möjlighet att få en registrering av koppling enligt ett förfarande som har överenskommits med en eller flera andra medlemsstater.

I *tredje stycket* regleras möjligheten till id-koppling utan personlig inställelse. Den som redan har en elektronisk identitetshandling kopplad till sin svenska identitet ska genom ett säkert elektroniskt förfarande kunna få en ny koppling registrerad i databasen utan att på nytt behöva inställa sig personligen. Den kontroll som gjorts i ett tidigare led ska ge en tillräcklig säkerhet. Det kan finnas avtalsvillkor avseende användning av vissa e-legitimationer som kan utgöra hinder för att använda en sådan e-legitimation för att göra en koppling av en identitet till en annan identitetshandling. Eventuella hinder av detta och annat slag behöver beaktas i den praktiska tillämpningen.

I *fjärde stycket* regleras att sökanden kan inställa sig personligen för att styrka sin identitet.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.3.

Bemyndigande

4 §

I *första stycket* regleras att Skatteverket får meddela ytterligare föreskrifter för verkställighet.

I *andra stycket* regleras att Polisen får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställighet av kontroll av identitet vid personlig inställelse.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.5.

Ikraftträdandebestämmelse

Förordningen ska träda i kraft vid den tidpunkt då det kan finnas eID-handlingar som ska erkännas av svenska myndigheter.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.6.

Bilaga 1 – Uppdraget



Näringsdepartementet

Regeringsbeslut

III 4

2016-03-23

N2016/02307/EF

Skatteverket

171 94 Solna

Uppdrag att utreda koppling mellan utländsk e-legitimation och svenskt personnummer eller samordningsnummer

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Skatteverket att utreda behoven av och förutsättningar för en tjänst för koppling mellan en utländsk e-legitimation och en individs svenska personnummer eller styrkta samordningsnummer vid användning av svenska digitala myndighetstjänster. Skatteverket ska även lämna förslag på nödvändig författningsreglering och underlag i enlighet med vad som anges nedan under rubriken Närmare om uppdraget.

Skatteverket får för uppdraget rekvirera högst 2 000 000 kronor under 2016. Kostnaderna ska belasta anslaget 2:6 Gemensamma e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse, anslagsposten 1 Gem. e-förv. proj-e-förvaltning, under utgiftsområde 22 Kommunikationer. Medlen utbetalas engångsvis efter rekvisition ställd till Kammarkollegiet senast den 30 juni 2016. Medel som inte utnyttjats ska återbetalas till Kammarkollegiet på bankgiro 5052-5781 senast den 1 december 2016. Vid samma tidpunkt ska Skatteverket lämna en ekonomisk redovisning över använda medel till Kammarkollegiet med kopia till Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Rekvisition, eventuell återbetalning och redovisning ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Uppdraget ska utföras i nära samverkan med E-legitimationsnämnden. Synpunkter ska inhämtas från de myndigheter som enligt genomförd analys bedöms ha mest specifika behov av och krav på tjänsten, samt från Datainspektionen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting.

Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 28 oktober 2016.

Postadress	Telefonväxel	E-post: n.registrator@regeringskansliet.se
103 33 Stockholm	08-405 10 00	
Besöksadress	Telefax	
Mäster Samuelsgatan 70	08-411 36 16	

Bakgrund

I mitten av september 2014 publicerades Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG (eIDAS-förordningen). Förordningen medför bl.a. krav på svenska myndigheter som har e-tjänster som använder sig av nationell e-legitimation att från och med den 29 september 2018 även erkänna europeiska e-legitimationer som anmälts enligt eIDAS-förordningen. Detaljerna regleras i genomförandeakter som tagits fram i eIDAS expertgrupp där samtliga EU:s 28 medlemsländer deltar.

Regeringen lämnade i december 2015 en proposition med förslag till lag med kompletterande bestämmelser till eIDAS-förordningen (prop. 2015/16:72) och kommer under första halvan av 2016 att bereda ett antal kompletterande förordningsändringar.

E-legitimationsnämnden och Post- och telestyrelsen fick den 19 mars 2015 uppdrag av regeringen att analysera konsekvenserna av eIDAS-förordningen och dess genomförandeakter (dnr N2015/02620/EF). Uppdraget slutrapporterades i december 2015. I E-legitimationsnämndens slutrapport framförs behovet av att möjliggöra för individer att på ett frivilligt och säkert sätt kunna koppla sin EU-godkända europeiska e-legitimation till sitt redan utfärdade svenska personnummer eller identitetsstyrka samordningsnummer. Även E-delegationen tar upp behovet i slutbetänkandet En e-förvaltning som håller ihop (SOU 2015:66), där det framgår bl.a. att Skatteverket behöver ges författningsstöd för att få lagra kopplingen mellan samordningsnummer och en utländsk e-legitimation.

Närmare om uppdraget

Skatteverket ska genomföra en övergripande analys av offentlig sektors behov och förväntade nytta av en tjänst för koppling mellan en utländsk e-legitimation och en individs svenska personnummer eller styrka samordningsnummer. Vidare ska Skatteverket ta fram ett lösningsförslag för utformning och förvaltning av en sådan tjänst, såväl avseende ansvarig myndighet som teknisk lösning. I denna del ska Skatteverket säkerställa att föreslagen lösning så långt som möjligt överensstämmer med den arkitektur som i övrigt föreslås för nationellt genomförande av eIDAS-förordningen.

I uppdraget ingår även att bedöma kostnader och konsekvenser som förslaget kan komma att medföra. Skatteverket ska uppskatta kostnaderna för de komponenter som behöver utvecklas, kostnader för drift och förvaltning av tjänsten samt eventuella kostnader för det faktiska användandet av tjänsten. Vidare ska Skatteverket utreda de juridiska förutsättningar

arna för tjänsten och lämna förslag till nödvändiga författningsändringar för att möjliggöra en koppling mellan den utländska e-legitimationen och individens svenska personnummer eller styrkta samordningsnummer i folkbokföringen. Skatteverket ska även redovisa konsekvenserna av eventuella författningsförslag i enlighet med 6–8 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Författningsförslagen ska inte innefatta några ändringar av mer grundläggande förutsättningar för folkbokföringen eller tilldelning av person- och samordningsnummer. Vid utredning av de juridiska förutsättningarna för tjänsten ska Skatteverket särskilt analysera frågor kring personuppgiftsbehandling och effekterna för skyddet av den personliga integriteten.

Slutligen ska Skatteverket inom uppdraget identifiera och beskriva viktiga frågor som behöver ytterligare utredning i annan form.

Skälen för regeringens beslut

E-legitimationer är en viktig förutsättning för att medborgare på ett säkert sätt ska kunna identifiera sig elektroniskt i de offentliga myndigheternas tjänster. Detta skapar förutsättningar för offentlig sektor att ta fram mer avancerade e-tjänster som underlättar och stödjer medborgaren i sin dialog med myndigheterna. Anpassningen av svenska regler till eIDAS-förordningen är en prioriterad fråga och det är angeläget att varje medlemsland bidrar till att underlätta gränsöverskridande elektronisk identifiering och underskrift för att säkerställa en väl fungerande digital inre marknad. Utländska personer ska på ett tillförlitligt sätt kunna använda sitt lands godkända e-legitimation vid användning av svenska tjänster, givet att det finns ett regelverk som garanterar säkerhetsnivå och ansvar.

Svenska myndigheter har krav på att få tillgång till kvalitetssäkrade personuppgifter för att kunna utföra sina uppdrag väl och behöver i ett flertal e-tjänster vara säkra på användarens identitet. För en del e-tjänster räcker de personidentifieringsuppgifter som förmedlas via den utländska e-legitimationen, men för en stor del av myndigheternas tjänster finns tekniska, administrativa och rättsliga behov av att kunna koppla de utländska personidentifieringsuppgifterna till ett svenskt samordningsnummer eller personnummer för att användaren ska få använda e-tjänsten eller kunna använda e-tjänsten på ett meningsfullt sätt.

På regeringens vägnar



Mehmet Kaplan



Nils Fjelkegård