

2011-03-30

LS 1102-0163

Ankom
Stockholms läns landsting

2011-03-30

Dnr.....

Landstingsstyrelsen

LANDSTINGSSTYRELSEN

11-04-12 * 039

**Yttrande över betänkandet E-legitimationsnämnden och Svensk-e-legitimation
(SOU 2010:104)**

Föredragande landstingsråd: Birgitta Rydberg

ÄRENDET

Näringsdepartementet har berett landstinget möjlighet att yttra sig över betänkandet E-legitimationsnämnden och Svensk-e-legitimation.

FÖRSLAG TILL BESLUT


Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Näringsdepartementet enligt tf landstingsdirektörens förslag.

Möjligheten till säker elektronisk legitimering är avgörande för utvecklingen av tjänster inom hälso- och sjukvården med bevarande av den medicinska säkerheten och patienternas integritet. Behovet av säkerhet, långsiktighet, likvärdighet och stabilitet kring e-legitimationer gäller såväl hälso- och sjukvårdens professioner som patienterna.


Torbjörn Rosdahl


Birgitta Rydberg


Hans-Erik Malmros

Bilagor

- 1 Sammanfattning
- 2 Tf landstingsdirektörens förslag till yttrande
- 3 Tf landstingsdirektörens tjänsteutlåtande

2011-03-11

2011-03-11

ÄRENDET OCH DESS BEREDNING

Näringsdepartementet har berett landstinget möjlighet att yttra sig över betänkandet E-legitimationsnämnden och Svensk-e-legitimation.

En sammanfattning över betänkandet bifogas (bilaga).

Tf landstingsdirektören har i tjänsteutlåtande den 11 mars 2011 överlämnat förslag till yttrande till Näringsdepartementet (bilaga).

Landstingsrådsberedningen behandlade ärendet den 30 mars 2011.

Sammanfattning

Dagens lösning för e-legitimationer fungerar relativt väl och i en internationell jämförelse är det förhållandevis många medborgare i Sverige som kan utföra legitimering och underskrift i en elektronisk miljö. Myndigheter, landsting och kommuner har också, i samverkan med utfärdarna av e-legitimationer, infört dialoger och användargränssnitt för e-legitimering som fungerar och en samsyn har vuxit fram kring bl.a. rätts- och administrativa frågor.

Dagens system har dock brister. Det finns ingen sammanhållen och enhetlig infrastruktur för identifiering vilket försvårar och förmodligen hämmar utvecklingen av e-tjänster. En samordnad infrastruktur för användning av e-legitimationer underlättar och förenklar för den offentliga sektorn och bör främja en utveckling av e-tjänster. Dagens modell är ett system som inte öppnar upp för möjliga nya aktörer att komma in på marknaden och därigenom bidra till en mångfald. Vidare bygger dagens modell för e-legitimationer på en upphandling som går ut per halvårsskiftet 2012 och som inte kan förlängas.

Den i utredningen föreslagna modellen för Svensk e-legitimation med en federation skapar en sådan sammanhållen och förenklad infrastruktur och bidrar till en fortsatt utveckling av e-legitimationer i Sverige på ett antal områden. Inom infrastrukturen för Svensk e-legitimation ska alla e-legitimationer som uppfyller uppställda krav kunna användas av medborgare och anställda i organisationer för åtkomst till förvaltningens e-tjänster. Utredningen beskriver i rapporten hur en sådan infrastruktur kan skapas och regleras. Syftet med infrastrukturen är inte att förhindra några idag existerande identitetslösningar utan att skapa förutsättningar, regelverk, m.m. för användning av existerande och tillkommande lösningar för identifiering. Vidare föreslås tjänster

för signering utanför området för den aktuella identitetslösningen. Detta möjliggörs genom ett enhetligt gränssnitt mot infrastrukturen för Svensk e-legitimation.

Regeringen har beslutat om inrättande av en E-legitimationsnämnd från årsskiftet. Den övergripande målsättningen med bildandet av en E-legitimationsnämnd är att skapa förutsättningar för en väl fungerande Svensk e-legitimation som kan skapa stark tillit till verksamheten såväl i Sverige som internationellt. Svensk e-legitimation ska möjliggöra för såväl användare som offentlig sektor att på ett effektivt sätt etablera och nyttja e-tjänster vilka kräver e-legitimationer och eller signering.

I förverkligandet av målbilden ingår att skapa en affärsmodell för Svensk e-legitimation som bygger på ett antal aktörer i samverkan – E-legitimationsnämnden, användare i form av privatpersoner och anställda i organisationer, identitetsutfärdare, e-tjänsteleverantörer samt attributsutfärdare.

Förvaltningens e-tjänsteleverantörer kommer i infrastrukturen att på ett förenklat sätt få tillgång till e-legitimationstjänster genom – E-legitimationsnämnden - vilket bland annat kommer att underlätta integration och hantering av tjänster.

Genom utredningens förslag skapas en infrastruktur för den offentliga sektorn. En viktig uppgift för E-legitimationsnämnden blir att verka för att en motsvarande och samverkande infrastruktur etableras även för den privata sektorn. Det är först då en sådan samverkande infrastruktur etablerats som Svensk E-legitimation kan användas för både offentliga och privata e-tjänster.

Attributsutfärdarna kommer som medlemmar i modellen spela en viktig roll som källa till kompletterande information.

Enligt förslaget ska infrastrukturen byggas med hjälp av flera samverkande regelverk, delvis inrättade genom författning, delvis skapade genom civilrättsliga avtal efter upphandling.

Med anledning av den bedömning som gjordes i *Instruktion för E-legitimationsnämnden – delredovisning I* (Fi 2010:05), att de av regeringen uppställda målen inte kan realiseras genom de upphandlingsförfaranden som anges i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, föreslås i utredningen att det inrättas en ny lag enligt vilken E-legitimationsnämnden får inrätta valfrihets-system för Svensk e-legitimation. E-legitimationsnämnden ska fastställa reglerna för infrastrukturen men det är olika aktörer på

marknaden som ska ta fram och erbjuda identifieringstjänster och andra tjänster, t ex E-legitimationer. Det kan antas att det inom ramen för Svensk e-legitimation kommer att erbjudas olika alternativ av e-legitimationer och det är väsentligt att användarna får en valmöjlighet mellan olika alternativ. Utredningen föreslår därför att det inrättas ett valfrihetssystem baserat på reglerna i lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Utredningen gör bedömningen att inrättandet av valfrihetssystemet ska anses vara en tilldelning av avtal genom tjänstekoncession.

I utredningen redovisas även ett förslag till regelverk för den föreslagna infrastrukturen. Regelverket avses styra parternas civilrättsliga mellanhavanden genom att föras in i de avtal som E-legitimationsnämnden ingår med dem som ansluts till infrastrukturen för Svensk e-legitimation. Regelverket specificerar villkoren för de olika tjänster som kommer att tillhandahållas.

Utredningen föreslår att en förordning om infrastrukturen för Svensk e-legitimation skapas. Förordningen syftar till att etablera infrastrukturen för svensk e-legitimation inom den offentliga förvaltningen och att samordna och förenkla e-tjänsteleverantörernas användning av funktioner för elektronisk legitimering och elektronisk underskrift. Förordningen ska bland annat definiera de centrala begrepp som används inom infrastrukturen.

En infrastruktur för identifiering bör ta sin utgångspunkt i ett tillitsramverk byggt på internationell standard och medge den flexibilitet som den föreslagna infrastrukturen för Svensk e-legitimation och internationell samverkan kräver. E-legitimationsnämnden bör vidare verka för att standardiseringsarbetet inom ISO/IEC leder till resultat som är förenliga med behoven inom den föreslagna infrastrukturen för identifiering. Om dessa resultat nås bör Sverige följa denna internationella standard. Vid en tillämpning av dessa internationella normer har det, såvitt hittills framkommit, visat sig ändamålsenligt att för Svensk e-legitimation kräva en tillitsnivå som motsvarar nivå 3 (AL3) eller högre, vilket också är den nivå som ligger närmast de av ramavtalsleverantörerna idag utgivna e-legitimationerna.

Som ett led i att skapa en långsiktig, hållbar och teknikneutral grund för identifiering har utredningen valt att inte reglera hur bärare skall utformas eller på annat sätt peka på någon särskild teknik för själva e-legitimationshandlingen, utan tar fasta på att

säkerställa att identifieringen sker på ett betryggande sätt. Abstraktionslagret med identitetsintyg gör det möjligt för e-legitimationsutfärdare att helt fritt utforma och utveckla lösningarna så länge de uppfyller säkerhetskraven i tillitsramverket.

E-legitimationsnämnden ska genom sin verksamhet skapa och utveckla modellen för Svensk e-legitimation baserat på följande utgångspunkter:

- att en affärs- och prismodell skapas som är enkel, transparent och långsiktig. Den ska leda till mer förutsägbara och om möjligt lägre kostnader än i dagens ramavtalsmodell
- att det ska vara enkelt för statlig myndighet, landsting eller kommun att få tillgång till tjänster för elektronisk identifiering och signering. En statlig myndighet, landsting eller kommun ska genom en part – E-legitimationsnämnden – få tillgång till alla tjänster som omfattas av modellen
- att en statlig myndighet, landsting eller kommun i så liten utsträckning som möjligt själv ska behöva ha kompetens och funktioner för att kunna använda tjänster för elektronisk identifiering och signering i verksamheten
- att modellen bör, om det med hänsyn till övriga förutsättningar är möjligt, stödja teknikneutralitet samt bygga på lösningar som utvecklas av marknaden. Befintliga e-legitimationer bör, eventuellt med viss anpassning för att klara vald tillitsnivå, fungera i den nya modellen
- att alla aktörer på marknaden som uppfyller relevanta krav ska kunna bli leverantörer i den nya modellen

Inom Svensk e-legitimation finns ett antal grundläggande tjänster, där vissa handlas upp och tillhandahålls via E-legitimationsnämnden och andra tillhandahålls från godkända medlemmar i modellen. Dessa tjänster kan indelas i följande grupper: register-tjänster, e-legitimationer, anvisningstjänst, attributsintygstjänst och signeringstjänst. Det är fortfarande under utredning hur vissa av dessa tjänster ska utformas, val av teknisk lösning samt ifall de ingår i prismodellen som en bastjänst eller ifall en extra avgift kommer att utgå.

Verksamhetsplanen för E-legitimationsnämnden omfattar perioden 2011 till 2013 vilket motsvarar den period då nämndens

verksamhet samt infrastrukturen för Svensk e-legitimation ska byggas upp. Målsättningen är att under våren 2012, och senast per utgången av juni 2012 ha infrastrukturen för Svensk e-legitimation i drift. För att nå dit innefattar genomförandeplanen en lång rad aktiviteter där några av de mer väsentliga är författningsförändringar, inrättande av ett valfrihetssystem, framtagande av avtal, utveckling av teknisk infrastruktur och tjänster, uppdatering av affärsmodellen, inrättande av ett säkerhets- och tillitsramverk, genomförande av säkerhets- och andra kontroller samt detaljering av övergångsplan. Övergångsplanen är kritisk för att få en smidig övergång från nuvarande modell till den framtida modellen.

En annan viktig del i nämndens arbete är att genomföra ett stort antal samverkans- och förankringsaktiviteter med såväl offentliga som privata e-tjänsteleverantörer, identitetsutfärdare, attributsutfärdare samt andra viktiga intressenter för att på bästa sätt vidareutveckla och bygga önskad modell för e-legitimationer i Sverige.

Affärsmodellen för Svensk e-legitimation syftar till att skapa en modell som fungerar effektivt med nytta och incitament för aktörerna. Det är vidare viktigt att modellen är utvecklingsbar och kan anpassas efter nya förutsättningar.

Den prismodell som tagits fram som en del av affärsmodellen har utgått ifrån att den totala ersättningen till identitetsutfärdarna bör motsvara nuvarande marknadsstorlek i initialskedet. Tillväxten i marknaden förväntas ske genom att ytterligare myndigheter, landsting och kommuner ansluter sig till systemet. E-tjänsteleverantörernas avgifter ska vara förutsebara, överskådliga och därmed enkla att budgetera. De kostnader som nämnden har som är direkt relaterade till drift av Svensk e-legitimation bör på sikt finansieras via avgifter. Den viktigaste källan till finansiering i modellen utgörs av fasta årsavgifter som betalas av e-tjänsteleverantörerna till E-legitimationsnämnden. Huvuddelen av dessa avgifter betalas därefter ut till identitetsutfärdarna utifrån prestation mätt som respektive aktörs marknadsandel i modellen, beräknat som antal utfärdade identitetsintyg per unik användare och tidsenhet, jämfört med totala antalet utfärdare intyg. Därtill kommer såväl identitetsutfärdare som attributsutfärdare att betala en årlig avgift för att täcka administrativa kostnader och tillsyn. Identitetsutfärdarna fastställer själva inom ramen för regelverket villkoren för utfärdandet av e-legitimationer och dessa villkor kan innefatta en anskaffningsavgift för användaren.

Svensk e-legitimation ska kunna utfärdas såväl till en medborgare – s.k. *privat e-legitimation* – som till anställda eller uppdragstagare – s.k. *e-tjänstelegitimation*. Medan användaren själv får anskaffa privat e-legitimation är det arbets- eller uppdragsgivaren som ansöker om och tilldelar den anställda en e-tjänstelegitimation. E-tjänstelegitimationerna ligger inom regelverket men utanför valfrihetssystemet och är inte ersättningsgrundande i affärsmodellen.

E-legitimationsnämnden föreslås i utredningen initialt bemannas med fyra årsarbetskrafter. Under de första åren då Svensk e-legitimation ska etableras och infrastrukturen utvecklas kommer visst projektarbete krävas, vilket bör kunna hanteras med hjälp av externa resurser. Drift och förvaltning av infrastrukturen för Svensk e-legitimation föreslås upphandlas på marknaden.

E-legitimationsnämnden kommer under en inledande uppbyggnadsperiod behöva anslagsstöd för att finansiera verksamheten. Hur lång denna period blir är beroende av i vilken takt nuvarande e-tjänsteleverantörer väljer att anslutas till Svensk e-legitimation. Vid 100% anslutning av nuvarande aktörer i samband med lanseringen 2011 beräknas täckning för nämndens kostnader direkt relaterade till drift av Svensk e-legitimation kunna uppnås 2014. Även om detta scenario ej kan uppnås bör det på sikt när verksamheten nått ett normaltillstånd vara möjligt att finansiera den operativa delen av verksamheten via avgifter. Visst utvecklingsarbete, omvärldsbevakning, internationella relationer och liknande bedöms även fortsatt behöva finansieras via anslag.

Som framgår av betänkandet har utredningen valt att ta ställning till flera svåra frågor och med relativt hög detaljeringsgrad för att tydliggöra områdets komplexitet och bredd och för att få igång en aktiv dialog kring frågeställningarna.

Nämnden tar nu vid där utredningen slutar. Det ligger i sakens natur att fortsatt dialog och djupare analys kommer att kunna resultera i modifieringar av olika slag.

REMISSVAR
2011-03-11Diarienummer
LS 1102-0163
Ert diarienum
N2011/559/ITPNäringsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande angående SOU 2010:104, E-legitimationsnämnden och Svensk e-legitimation

SLL har tagit del av SOU:s betänkande av utredningen om bildande av en e-legitimationsnämnd, och har följande kommentarer och ställningstaganden.

Övergripande kommentar

Stockholm Läns Landsting har sedan flera år en lösning för e-tjänstelegitimation baserad på SITHS-modellen. En fullt utbyggd nationell infrastruktur för e-legitimation kommer att väsentligt hjälpa att bygga ut säker kommunikation mellan SLL och andra landsting, kommuner och privata enheter. Dock uppfyller den föreslagna lösningen få av de behov som landstiget har, och den innehåller stora brister inom både teknik, funktionalitet och säkerhet.

Vad som främst saknas i SOU 2010:104 är främst en tydlig modell och metod för hur varje privatperson i Sverige på ett enkelt sätt kommer att kunna anslutas till en nationell infrastruktur ("patienter" för oss).

Dessutom är det vår erfarenhet att mindre organisationer saknar medel och förmåga att på ett överkomligt sätt införa infrastruktur för en e-legitimation. Det rör sig främst om kommuner och mindre privata organisationer, men även mindre landsting. Det vore mycket bra om man kan etablera en central verksamhet som kan hjälpa dessa.

Detaljerade kommentarer

E-legitimationer till privatpersoner

SLL ser ett behov av att alla privatpersoner har tillgång till e-legitimation, detta för att kunna ge patienter tillgång till information i våra IT-system, samt uppfylla de krav på samtycke och delaktighet som patientdatalagen kräver. Det är olyckligt man inte tar tillfället i akt och inför en nationell e-legitimation i samband med detta arbete. *Görs det inte nu, så kommer sjukvården att få lov att hitta på en egen lösning. "Valfrihetssystemet" uppfyller inte landstingets behov.*

3.3 E-legitimationsnämndens uppgifter

E-legitimationsnämndens uppdrag bör inte vara blandat, till att vara både tillsynsmyndighet samt upphandlare och tillhandahållare av tekniska tjänster (aviserings- och signeringstjänsterna).

Den upphandling av leverantörer för tekniska tjänster som är en av nämndens uppgifter bör utökas till att bli en komplett tjänsteupphandling, som kan hjälpa mindre organisationer etablera en infrastruktur, allt från katalogbyggnad, behörighetsstrukturer, kortadministration, och kanske också anpassning av IT-system.

3.7 Signeringstjänst

SLL har som praxis att låta läkare signera alla ändringar i patientens elektroniska journal som görs. Detta utesluter en lösning där man skickar informationsinnehållet som ska signeras till signeringstjänsten. En central signeringstjänst för kvalificerade signaturer är kanske bra för andra delar av IT-verksamheten i Sverige, men sjukvården har behov av andra lösningar.

Vi föreslår att man tar fram en signeringslösning som ett mjukvarupaket som varje intressent kan ladda ner och installera själv.

7.1 Informationssäkerhet

Man skriver i detta stycke att man ser ett stort behov av att prioritera och konsolidera informationssäkerheten hos all intressenter. Detta utvecklas inte närmare i dokumentet. SLL vill påpeka att ett arbete med att ta fram detaljerade riktlinjer för informationssäkerhet som kan användas av alla användare kommer att bli mycket komplicerat, men är nödvändigt för att en fungerande federation ska kunna uppstå, där alla parter litar på varandra.

Exempelvis har Stockholm läns landsting som krav att våra e-tjänstekort också ska vara SIS-godkända nationella ID-handlingar. Vi kommer att ha problem att acceptera federation med aktörer som har lägre säkerhetskrav.

Tekniska synpunkter

Mjuka certifikat föreslås som en option i utredningen, och jämförs med hårda certifikat. Detta är absolut inte godtagbart av SLL. Våra informationssäkerhetskrav uppfylls inte av de tekniker som använder mjuka certifikat.

Långsiktigheten i att tillåta privata aktörer vara utgivare av certifikat ifrågasätts. Privata aktörer går i konkurs eller köps upp hela tiden, hur säkerställs den långsiktighet som krävs för att upprätthålla mångåriga elektroniska relationer?

SLA:er och tillgänglighetskraven kommer att vara extremt höga från vissa aktörer. Med den infrastruktur som föreslås måste varje leverantör kunna uppfylla höga SLA-krav, och därmed fördyra deras tjänster. En enda toppleverantör är att föredra av dessa skäl.

Den beskrivna lösningen hanterar inte *tjänstecertifikat* (servercertifikat), vilket gör att användare måste ha på en separat lösning för detta. Detta är oacceptabelt för SLL.

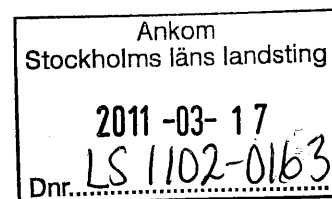
Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL IT

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2011-03-11

LS 1102-0163

Handläggare:
Jan Zetterdahl

Landstingsstyrelsen



Rofel TV

Yttrande angående SOU 2010:104, E-legitimationsnämnden och Svensk e-legitimation

Ärendebeskrivning

Näringsdepartementet har gett Stockholms läns landsting möjlighet att lämna yttrande angående SOU 2010:104, E-legitimationsnämnden och Svensk e-legitimation.

Beslutsunderlag

Förvaltningens tjänsteutlåtande 2011-03-11
Sammanfattning av SOU 2010:104
Förslag till yttrande till Näringsdepartementet, 2011-03-11

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att överlämna bifogat yttrande till Näringsdepartementet.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

SLL har tagit del av SOU:s betänkande om bildande av en e-legitimationsnämnd, och har följande kommentarer och ställningstaganden.

Stockholm Läns Landsting har sedan flera år en lösning för e-tjänstelegitimation baserad på SITHS-modellen. En fullt utbyggd nationell infrastruktur för e-legitimation kommer att väsentligt hjälpa att bygga ut säker kommunikation mellan SLL och andra landsting, kommuner och privata enheter. Dock uppfyller den föreslagna lösningen få av de behov som landstiget har, och den innehåller stora brister inom både teknik, funktionalitet och säkerhet.

Vad som främst saknas i SOU 2010:104 är en tydlig modell och metod för hur varje privatperson i Sverige på ett enkelt sätt kommer att kunna anslutas till en nationell infrastruktur.


Dessutom är det vår erfarenhet att mindre organisationer saknar medel och förmåga att på ett överkomligt sätt införa infrastruktur för en e-legitimation. Det rör sig främst om kommuner och mindre privata organisationer, men även mindre landsting. Det vore mycket bra om man kan etablera en central verksamhet som kan hjälpa dessa.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Inga omedelbara till följd av SOU 2010:104.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets miljöpolitiska program Miljösteg 5 har hänsyn till miljön beaktats och bedömningen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbeskrivning i detta ärende.



Toivo Heinsoo
Tf landstingsdirektör



Jan Zetterdahl
IT-direktör