



Svar på regeringsuppdrag

Uppdrag att analysera nyttor och risker vid genomförandet av förordningen om en gemensam digital ingång, S2021/06177

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Datum: 2021-12-06

1.0

Försäkringskassan FK 2021/014418

Pensionsmyndigheten VER 2021-359



Sammanfattning

En vidgad tillgång till e-tjänster

Regeringen har gett Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i uppdrag att analysera nyttor och risker avseende genomförandet av förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättandet av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordningen (EU) nr 1024/2012 (SDG-förordningen). SDG-förordningen kräver att medlemsstaterna ska ge användare¹ tillgång till information och e-tjänster inom utpekade områden på ett icke-diskriminerande sätt genom att tillhandahålla information och e-tjänster på ett officiellt unionsspråk som förstås av så många som möjligt (i praktiken engelska) och inloggning med europeiska e-legitimationer enligt 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). När SDG-förordningen börjar tillämpas i sin helhet ska en användare i en medlemsstat kunna utföra ärenden digitalt i ett annan medlemsstat på motsvarande sätt som en användare i den andra medlemsstaten.

Nyttor avseende genomförandet av SDG-förordningen

SDG-förordningen ger användare tillgång till svenska e-tjänster vilket innebär ett enklare och mer tillgängligt förfarande. Digitala lösningar ger också möjlighet till mer kompletta och korrekt ifyllda handlingar vilket kan leda till en mer effektiv handläggning samt möjliggör maskinell hantering. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten konstaterar dock att målgruppen i dagsläget står för en liten andel av det totala antalet ärenden vilket innebär mycket låg kostnadseffektivitet för förändringen.

Risker med genomförandet av SDG-förordningen som kan begränsas genom åtgärder

En utfärdad e-legitimation har en unik identitetsbeteckning som kopplas till den person som legitimationen är utfärdad för. En person kan dock ha flera e-legitimationer från olika medlemsstater och olika utfärdare med olika identitetsbeteckningar. Det finns en risk att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte kommer kunna identifiera sambandet mellan flera ansökningar som är gjorda av samma person med olika e-legitimationer, utan hanterar dessa som ansökningar från olika personer.

De minskade kontrollmöjligheterna och osäkrare underlag kring identiteter medför en risk för att det skapas en felaktig koppling mellan en eIDAS-legitimation och ett redan existerande person- eller samordningsnummer vilket skulle kunna leda till att myndigheterna kommunicerar beslut och delar sekretessbelagda uppgifter med fel person. Dessutom riskerar felaktiga utbetalningar att öka genom att myndigheten genomför utbetalningar till fel person som en konsekvens av felaktig koppling.

Det finns också en risk att utnyttjandet av identiteter i brottsliga syften ökar med anledning av de krav som ställs i SDG-förordningen. Globaliseringen och den ökade rörligheten i kombination med digitaliseringen har i tidigare utredningar konstaterats generellt leda till ökad risk för välfärdsbrott. En befarad ökad mängd ansökningar i kombination med identifierade utmaningar med eIDAS kommer att kräva en mer omfattande handläggning och öka risken för att eventuella felaktigheter förbises eller inte upptäcks i handläggningen. Genom att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten rekviderar samordningsnummer för personer som ansöker om förmåner med stöd av SDG-förordningen, men får begränsade möjligheter att kräva personlig inställelse, riskerar myndigheterna att bidra till felaktigt tilldelade samordnings-

¹ SDG-förordningen använder begreppet användare, som definieras som "unionsmedborgare, en fysisk person som bor i en medlemsstat eller en juridisk person som har sitt säte i en medlemsstat".



nummer. Myndigheterna riskerar alltså att indirekt orsaka såväl felaktiga utbetalningar som att falska identiteter får en väg in i välfärdssystemet.

För personer som lämnar sitt levnadsintyg med e-legitimation görs ingen annan identitetskontroll. När det, i och med SDG-förordningen, blir möjligt för personer att skicka in levnadsintyg med en europeisk e-legitimation kommer sannolikt fler personer att välja detta alternativ eftersom det innebär en förenklad process. Risken är att om antalet personer som kan använda e-legitimationer för att intyga levnad ökar, så ökar även risken för felaktiga levnadsintyg. Varje felaktigt levnadsintyg kan innebära att utbetalningen fortsätter ytterligare ett år.

Det råder även en viss osäkerhet om en användare kan avkrävas att medverka till rekvisering av ett samordningsnummer genom att skicka in identitetshandlingar eller inställa sig personligen. Myndigheterna gör olika bedömningar vilket visar på komplexiteten i SDG-förordningen och riskerar att leda till olika tillämpning på nationell nivå.

Åtgärder

Den revidering av eIDAS-förordningen som EU-kommissionen lämnat förslag till, skulle kunna begränsa riskerna med SDG-förordningen. Förslaget inkluderar bl.a. en skyldighet för medlemsstaterna att inkludera en unik och beständig identifiering i uppsättningen av identifieringsuppgifter, motsvarande personnummer, vilket kan möta behovet av fler medföljande attribut vid identifiering.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har identifierat åtgärder som kan begränsa ovanstående risker. En sådan åtgärd är den förvaltningsgemensamma matchningstjänst som Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) planerar. Genom matchningen skulle varje inloggning via eIDAS kunna kopplas till samma individ varvid behovet av utredning av identiteten på respektive myndighet minskar. Myndigheterna kommer också att själva lagra sina egna matchningar vilket möjliggör snabbare identifiering vid återkommande användning av e-tjänsterna givet att förutsättningarna är oförändrade.

Försäkringskassan behöver i handläggningen av ansökan inhämta uppgifter om identiteten (t.ex. medborgarskap) för den materiella tillämpningen. Sådana uppgifter kan även användas för kontroll av identiteten och vid behov rekvisering av samordningsnummer. Myndigheterna kan också begränsa riskerna genom de egna handläggningsprocesserna och inbyggda kontrollfunktioner.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gör olika bedömningar huruvida en användare kan avkrävas att inkomma med identitetshandlingar och personlig inställelse till rekvisering av ett samordningsnummer. Det medför att frågan bör hanteras förvaltningsgemensamt förslagsvis av det departement inom regeringskansliet som ansvarar för en eventuell anmälan enligt artikel 6.4, eller av DIGG i rollen som nationell samordnare.

Risker som avser det årliga levnadsintyget kan begränsas genom att det skapas automatiserade notifieringar i systemet för utbyte av socialförsäkringsinformation (EESSI) när en behörig myndighet får kännedom om ett dödsfall.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anser att regelverket kring sekretess mellan myndigheter behöver ses över. Genom bättre samverkan mellan myndigheter och genom utbyte av uppgifter, kan myndigheterna stödja varandra utifrån syftet att minska välfärdsbrottsligheten.



Övriga risker

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har också identifierat andra risker av mer myndighetsintern art. En sådan risk är att de omfattande utvecklingsinsatser som krävs för att anpassa nuvarande e-tjänster så att de uppfyller kraven enligt SDG-förordningen, riskerar att leda till att andra utvecklingsaktiviteter kommer att pausas eller inte genomförs. Tidplanen för genomförande är dessutom snäv.

En annan risk är att tillgängligheten till tjänsterna kommer att öka ärendebalanserna hos myndigheterna. För Pensionsmyndigheten innebär SDG-förordningen en risk att det skapas nya flöden för ansökan om pension som idag hanteras genom EESSI. Detta riskerar att skapa missförstånd mellan myndigheter och personen som ansöker eller uppbär pension.

SDG-förordningen ställer krav på att förfaranden ska kunna utföras helt online vilket innebär att myndigheterna även måste kunna skicka beslut till användaren digitalt. I dagsläget behövs en svensk e-legitimation för att en användare ska kunna upprätta en digital brevlåda via den förvaltningsgemensamma infrastrukturen digital post. DIGG arbetar med att analysera behovet av digitala brevlådor för personer som inte har ett svenskt personnummer och hur detta kan lösa behovet som följer av SDG-förordningens krav.

Riskernas omfattning

Antalet personer som berörs av SDG-förordningen är relativt få i relation till Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens totala målgrupper. En viss ökad risk kan dock uppstå genom att e-tjänsterna kommer att bli mer tillgängliga. Det är risk för att eIDAS breddar möjligheterna till missbruk av välfärdssystemet.

Kostnader

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har utan framgång försökt identifiera möjliga områden för besparingar. Kostnader för anslutning till SDG är huvudsakligen kopplade till verksamhetsutveckling med IT-inslag. IT-investeringen är signifikant, ca 80-90 miljoner kronor för Försäkringskassan samt 15-20 miljoner kronor för Pensionsmyndigheten. När e-tjänsterna väl är etablerade behöver de drifas och förvaltas, vilket innebär en tillkommande kostnad på 15 procent av utvecklingskostnaden årligen. Digitala e-tjänster medför ökad tillgänglighet och kan leda till ökad inströmning av ärenden. Administrationskostnaden kopplat till ökad ärendevolym är svåruppskattad och innefattas inte i myndigheternas kostnadsberäkning.

Innehåll

Regeringsuppdraget.....	7
SDG-förordningen	7
Vad innebär förordningen?	7
SDG-förordningens tillämplighet på Försäkringskassans respektive Pensionsmyndighetens verksamheter.....	8
SDG i relation till EESSI.....	9
Berörda e-tjänster.....	10
Nyttor avseende genomförandet av SDG-förordningen	11
Ett mer tillgängligt förfarande och en effektivare handläggning	11
Försäkringskassan	12
Pensionsmyndigheten.....	12
Risker avseende genomförandet av SDG-förordningen.....	13
Bakgrund identitetshantering	13
Nationell identifiering.....	13
Identiteter inom EU/EES och Schweiz.....	13
eIDAS-förordningen	14
Begränsar SDG-förordningen användares medverkan till rekvisering av samordningsnummer?	15
Bakgrund välfärdsbrottslighet	18
Konkreta risker	18
Risk 1 – Ingen gemensam identitetsbeteckning	18
Risk 2 – Felaktig koppling mellan eIDAS-identitet och person-/samordningsnummer	18
Risk 3 – Minskade kontrollmöjligheter och ökad risk för välfärdsbrottslighet.....	19
Risk 4 – Felaktiga levnadsintyg	19
Risk 5 – Begränsade identitetsuppgifter	20
Risk 6 – Oklarheter kring rekvisering av samordningsnummer	21
Åtgärder för att minska risker avseende genomförandet av SDG-förordningen.....	21
Revidering av eIDAS.....	21
Matchningstjänst	21
Inhämtning av kompletterande uppgifter för att rekvisera samordningsnummer	22
Möjlighet att ställa krav på personlig inställelse enligt artikel 6.3	23
Registrering av personuppgifter.....	24
Notifieringar i EESSI istället för det årliga levnadsintyget	24
Åtgärder inom handlägningsprocess	25
Samarbete mellan myndigheter	25
Övriga risker	25
Påverkan på andra utvecklingsinitiativ.....	25
Balanserna kan öka	26
Snäv tidplan för genomförande.....	26



Förhållandet mellan SDG-förordningen och EU-förordningar som reglerar samordning av socialförsäkringsförmåner	26
Säkerhetsanalys svenska noden	26
Digital post.....	26
Omfattning av risker	27
Försäkringskassan	27
Pensionsmyndigheten.....	27
Kostnadsanalys	27
Försäkringskassan	28
Pensionsmyndigheten.....	29
Samverkan med Myndigheten för digital förvaltning (DIGG)	29



Regeringsuppdraget

Regeringen har gett Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i uppdrag att analysera nyttor och risker avseende genomförandet av förordningen (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättandet av en gemensam digital ingång för att tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordningen (EU) nr 1024/2012, härefter omnämnd SDG-förordningen². Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska utifrån analysen redovisa vilka åtgärder myndigheterna kan vidta för att minska eventuella risker för välfärdsbrott vid genomförandet av förordningen. Vid genomförandet av uppdraget ska särskilt fokus läggas på användningen av elektronisk identifiering för de onlinetjänster som SDG-förordningen reglerar inom ramen för Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhetsområden, och en analys av de risker för välfärdsbrottslighet som den elektroniska identifieringen och tillämpningen av förordningen i övrigt kan föra med sig. En analys av konsekvenser av genomförandet av SDG-förordningen ska lämnas. Konsekvensanalysen ska inbegripa en analys av de kostnader och besparingar som genomförandet av förordningen kan medföra för respektive myndighet.

SDG-förordningen

Vad innebär förordningen?

SDG-förordningen trädde i kraft den 11 december 2018 och tar fasta på ett digitalt användarvänligt Europa.

SDG-förordningen har tre syften. Det första är att medlemsstaterna ska *tillhandahålla online-information* till användarna på sina nationella webbsidor om regler samt deras rättigheter och skyldigheter som härrör från nationell rätt. Det andra syftet är att medlemsstaterna ska säkerställa att användare i gränsöverskridande situationer kan *få tillgång till och på ett icke-diskriminerande sätt utföra sådana förfaranden³ online som avses i artikel 2.2 b*. Det handlar dels om vissa förfaranden som uttryckligen anges i förordningens bilaga II (artikel 6) och dels sådana förfaranden som inrättats på nationell nivå och kan användas av inhemska användare (artikel 13). Sådana förfaranden som avses i artikel 6 ska kunna utföras helt online vilket innebär att en användare kan gå igenom alla led i förfarandet digitalt och på distans. Artikel 6 ställer även krav på att myndigheter i medlemsstater som ännu inte har utvecklat digitala tjänster för de förfaranden som anges i bilaga II måste göra det. Det tredje syftet är att medlemsstaterna ska *bistå med hjälp- och problemlösningstjänster* (förordningens bilaga III).

Utöver kravet på onlineförfaranden utvecklar EU-kommissionen tillsammans med medlemsstaterna ett tekniskt system, Once Only Technical System (OOTS), för automatiskt utbyte av bevis⁴ enligt artikel 14. Användare ska genom det tekniska systemet endast behöva lämna vissa uppgifter (bevis) en gång, den så kallade engångsprincipen eller på engelska Once Only Principle (OOP). Beviset ska på användarens initiativ kunna utbytas mellan de behöriga myndigheterna i det tekniska systemet för bevisutbyte.

När SDG-förordningen tillämpas i sin helhet ska en användare i en medlemsstat kunna utföra ärenden digitalt i en annan medlemsstat med samma lätthet som en användare i den andra medlemsstaten. En del i detta är att användare ska kunna logga in med europeisk e-legitimation i sådana digitala tjänster som omfattas av SDG-förordningen.

² SDG står för Single Digital Gateway vilket är förordningens engelska namn

³ Förfarande definieras enligt SDG-förordningen som en sekvens av handlingar som användare måste utföra för att uppfylla kraven eller för att erhålla ett beslut från en behörig myndighet för att kunna utöva sina rättigheter enligt artikel 2.2 a.

⁴ Bevis är enligt SDG-förordningen dokument eller data, inbegripet text eller ljud, bildinspelningar eller audiovisuella inspelningar, oavsett vilket medium som använts, som en behörig myndighet begär för att bevisa fakta eller överensstämmelse med de formkrav som avses i artikel 2.2 b.



Av skäl 21 i SDG-förordningen framgår att förordningen bör bygga på 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, härafter kallad eIDAS-förordningen.

Principen om icke-diskriminering är central i unionsrätten (se t.ex. artikel 18 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt). Principen innebär att nationell lagstiftning eller praktiska tillvägagångssätt som på olika sätt försvårar för medborgare i andra medlemsstater jämfört med svenska medborgare, som huvudregel strider mot EU-rätten. Diskriminering kan också vara indirekt. Det innebär att regler ser ut att vara neutrala, men drabbar medborgare i andra medlemsstater "hårdare" än inhemska medborgare och därmed i praktiken blir diskriminerande. Det kan också handla om att medborgare från andra medlemsstater oftare missgynnas av regler eller praktiska förfaranden (jämför t.ex. EU-domstolens dom den 6 juni 2000 i mål C-281/98). Att även de egna medborgarna behöver uppfylla villkoret hindrar inte att det skulle kunna vara diskriminerande. Även i SDG-förordningen finns specifika bestämmelser som handlar om icke-diskriminering. I artikel 13 anges att användare från andra medlemsstater ska få tillgång till nationella onlineförfaranden (e-tjänster) på de områden som omfattas av förordningen på ett icke-diskriminerande sätt. I skäl 18 till SDG-förordningen ges några exempel på diskriminerande hinder. Det kan t.ex. vara diskriminerande mot gränsöverskridande användare om det i en e-tjänst bara går att ange adresser eller telefonnummer i ett nationellt format eller att e-legitimation som utfärdats i andra medlemsstater inte godtas.

SDG-förordningens tillämplighet på Försäkringskassans respektive Pensionsmyndighetens verksamheter

Vilka av medlemsstaternas informationsområden och förfaranden som omfattas av SDG-förordningen är listat i förordningens tre bilagor. Respektive behörig myndighet i Sverige har analyserat vilka delar av bilagorna som myndigheten ansvarar för och rapporterat in detta till Myndigheten för digital förvaltning (DIGG). Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten omfattas av bilaga I (Förteckning över informationsområden som är relevanta för privatpersoner och företag som utövar sina rättigheter på den inre marknaden enligt artikel 2.2 a) och bilaga II (Förfaranden som avses i artikel 6.1) men bara Försäkringskassan omfattas av bilaga III (Förteckning över de hjälp- och problemlösningstjänster som avses i artikel 2.2 c).

Bilaga I är uppdelad i olika områden. För respektive område är angett vilken typ av information som ska tillhandahållas. Bilaga II är uppdelad i specifika livshändelser som i sin tur är specificerade i olika förfaranden och ett förväntat resultat. Bilaga III innehåller områden som omfattas av olika EU-direktiv. För Försäkringskassans del är det Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpning av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård. Tabellen visar vilka områden och livshändelser i förordningens bilaga I, II och III som respektive myndighet omfattas av.



Bilaga I (Informationsområden, omfattas av artikel 13)	FK ⁵	PM ⁶
B, Arbete och pension inom unionen. Punkt 9 rättigheter och skyldigheter när det gäller socialförsäkring i unionen, inklusive erhållande av pension	x	x
F Hälso- och sjukvård Punkt 1-3 läkarvård, köp av receptbelagda läkemedel och sjukförsäkringsregler tillämpliga vid kortare eller längre vistelse i en annan medlemsstat (bl.a. europeiskt sjukförsäkringskort)	x	
G, Gränsöverskridande rättigheter, skyldigheter och regler för medborgare och familjer	x	
K, Personal Punkt 2 rättigheter och skyldigheter när det gäller socialförsäkring i unionen	x	
Bilaga II (Livshändelser, omfattas av artikel 6)		
Gå i pension Ansöka om pension och förmåner vid förtida pensionering från obligatoriska system	x	x
Gå i pension Begära ut information om uppgifter med anknytning till pension från obligatoriska system		x
Arbeta Ansöka om beslut om fastställande av tillämplig lagstiftning i enlighet med avdelning II i förordning (EG) nr 883/2004	x	
Arbeta Anmäla ändrade personliga och yrkesrelaterade förhållanden avseende den person som erhåller sociala trygghetsförmåner, vilka är relevanta för sådana förmåner	x	x
Arbeta Ansöka om europeiskt sjukförsäkringskort	x	
Bilaga III (Förteckning över de hjälp- och problemlösningstjänster som avses i artikel 2.2 c)		
Nationella kontaktpunkter för gränsöverskridande hälso- och sjukvård (5)	x	

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har med stöd av Europeiska kommissionen gjort en preliminär bedömning att myndigheternas livshändelser i bilaga II inte innehåller några bevis som ska utbytas i det tekniska OOTS-systemet för bevisutbyte. Myndigheternas berörda tjänster enligt bilaga II behöver emellertid fortfarande göras tillgängliga helt online.

SDG i relation till EESSI

Av skäl 30 i SDG-förordningen framgår att förordningen inte bör påverka de regler om samordning av social trygghet som anges i Europaparlamentets och rådets förordningar 883/2004 och 987/2009 som innehåller definitioner av rättigheter och skyldigheter för försäkrade personer och socialförsäkringsinstitutioner, liksom de förfaranden som är tillämpliga på området för samordning av social trygghet. Informationsutbytet mellan medlemsstaternas socialförsäkringsinstitutioner sker på ett strukturerat sätt, utifrån institutionernas behov genom systemet för utbyte av socialförsäkringsinformation (EESSI). En förfrågan kan endast göras i de fall det finns ett pågående ärende.

En preliminär bedömning är att artikel 14 i SDG-förordningen bl.a. berör förhållandet mellan det uppgiftsutbyte som sker inom ramen för EESSI och det som kommer att ske inom ramen för engångsprincipen enligt SDG-förordningen. EESSI handlar om utbyte av uppgifter mellan medlemsstaternas institutioner, efter institutionernas behov, medan utbytet av information (underlag/bevis) enligt engångsprincipen är något som sker på den enskildes begäran och utifrån den enskildes behov. Myndigheternas bedömning är att informationsutbytet inom EESSI ska fortsätta trots att SDG-förordningen börjar tillämpas.

⁵ Försäkringskassan

⁶ Pensionsmyndigheten



Berörda e-tjänster

Enligt artikel 13.1 i SDG-förordningen ska medlemsstaterna säkerställa att om ett förfarande som avses i artikel 2.2 b, som inrättats på nationell nivå, kan användas och utföras online av inhemska användare ska det även kunna användas och utföras online av användare i gränsöverskridande situationer på ett icke-diskriminerande sätt genom samma tekniska lösning eller en alternativ teknisk lösning. Förfaranden som avses i artikel 2.2 b är förfaranden enligt bilaga II samt ytterligare förfaranden som inrättats på unionsnivå eller nationell nivå för att användarna ska *kunna utöva rättigheterna och efterleva skyldigheterna* och reglerna på de områden av den inre marknaden som anges i bilaga I.

I skäl 20 till SDG-förordningen förtydligas att för användare i andra länder som inte är bosatta eller etablerade i den berörda medlemsstaten behöver nationella onlinetjänsterna som inte är relevanta för *utövandet av deras rättigheter* på den inre marknaden inte göras helt tillgängliga online. Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan tolkar detta som att det endast är tjänster som direkt påverkar en persons rättigheter eller skyldigheter som måste erbjudas online till EU-medborgare. Tjänster som till exempel ger en person möjlighet att planera sitt uttag av föräldrapenning eller att jämföra olika premiepensionsfonder omfattas inte.

Försäkringskassan har stor digitaliseringsgrad och erbjuder e-tjänster för de flesta förmånerna. Nuvarande bedömning är att 70-90 av Försäkringskassans e-tjänster omfattas av artikel 13 och behöver tillgängliggöras. Huvudsakligen gäller det e-tjänster för ansökan om förmån i olika varianter, och det finns även e-tjänster för att anmäla ändrade förhållanden i pågående ärende. Merparten av e-tjänsterna är riktade till privatpersoner men det finns också e-tjänster riktade till arbetsgivare.

De e-tjänster som för Försäkringskassan omfattas av SDG-förordningen och dessutom kan leda till utbetalning är begränsade till följande förmåner:

- Aktivitetsersättning
- Arbetskada
- Barnbidrag
- Bostadsbidrag
- Föräldrapenning
- Graviditetspenning
- Internationell vård
- Närståendepenning
- Rehabiliteringsstöd
- Sjukersättning
- Sjukpenning
- Smittbärrpenning
- Tillfällig föräldrapenning

Initialt har Pensionsmyndigheten identifierat att följande digitala tjänster omfattas av SDG och därmed måste göras tillgängliga för personer för att de ska kunna utöva sina rättigheter och skyldigheter inom EU:

- Föra över premiepensionsrätt till make, maka eller registrerad partner
- Byta premiepensionsfonder
- Ansöka om allmän pension



- Ansöka om allmän pension vid bosättning i en annan medlemsstat inom EU/EES och Schweiz⁷
- Ändra uttag av pension
- Anmäla eller ändra pension från ett annat land
- Ändra skatt på pensionsutbetalning
- Lämna levnadsintyg för personer som bor utomlands
- Anmäla uppgifter om studier för efterlevandepension
- Beställa pensionärsintyg
- Ansöka om efterlevandepension när personen bor i ett annat land
- Ansöka om efterlevandestöd när personen bor i ett annat land

Nyttor avseende genomförandet av SDG-förordningen

Syftet med SDG-förordningen är att göra det enklare för privatpersoner och företagare att få information och utföra ärenden digitalt över gränserna inom Europa vilket kommer till nytta för personer och företag som omfattas av SDG-förordningen i Sverige och i övriga EU/EES och Schweiz. Den stora nyttan med SDG-förordningen uppstår först när merparten av behöriga myndigheter i alla medlemsstater har uppfyllt förordningen. Nyttan kommer vara stor för personer och företag sett ur ett EU-perspektiv, men för många myndigheter kommer kostnaderna för införandet sannolikt vara betydligt större än nyttan för verksamheten.

Ett mer tillgängligt förfarande och en effektivare handläggning

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ser flera positiva effekter av införandet av SDG-förordningen. SDG-förordningen syftar till att ge användare tillgång till svenska myndigheters e-tjänster genom inloggning med hjälp av e-legitimation genom eIDAS. I dagsläget stängs många användare ute från offentliga e-tjänster i Sverige, främst på grund av att de inte har ett svenskt personnummer och därför inte kan få en svensk godkänd e-legitimation⁸. Den som vill ansöka om en socialförsäkringsförmån och inte har en svensk godkänd e-legitimation, är hänvisad till användande av pappersblanketter.

Att vissa personer är hänvisade till ett förfarande med pappersblanketter kan vara till nackdel för såväl den enskilde personen som för myndigheterna. Användningen av e-tjänster skapar ur ett serviceperspektiv ett enklare och mer tillgängligt ansökningsförfarande.

Digitala lösningar ger också möjlighet till t.ex. fältvalideringar och obligatoriska fält, vilket skapar goda förutsättningar för att ansökningarna redan från början blir mer kompletta och korrekt ifyllda. Det leder i sin tur till ett minskat behov av kompletteringar och följaktligen kortare handläggningstider. Vidare innebär ett digitalt ansökningsförfarande att underlaget finns tillgängligt för maskinell hantering, vilket i förlängningen kan möjliggöra automatiskt beslutsfattande. Sammanfattningsvis skapar e-tjänster förutsättningar för en mer effektiv handläggning.

Genom att europeiska användare på samma sätt som nationella användare får tillgång till e-tjänster som direkt påverkar en persons rättigheter och skyldigheter undviks diskriminering. Att information och e-tjänster översätts till ett officiellt unionspråk som förstås av så många som möjligt (i praktiken engelska), kommer dessutom att vara till nytta för alla användare som inte behärskar det nationella språket.

⁷ Ansökan om allmän pension ska enligt samordningsbestämmelserna göras i personens bosättningsland. Ansökan som inkommer till Pensionsmyndigheten på papper eller digitalt från en person som är bosatt i en annan medlemsstat kommer, i likhet med nuvarande rutiner, att vidarebefordras via EESSI till behörig myndighet i personens bosättningsland.

⁸ T.ex. BankID, Freja eID+

Försäkringskassan

Ur ett volymperspektiv framstår nyttan som begränsad för Försäkringskassan. I dag utgör ansökningar från EU-medborgare en liten andel av det totala antalet ansökningar från privatpersoner som inkommer till myndigheten. De större volymerna ärenden som gäller EU-medborgare hanteras mellan socialförsäkringsinstitutioner och genom EESSI.

Statistik⁹ från 2019 visar antal ärenden som gäller EU-medborgare utan svenskt personnummer för ett urval förmåner som omfattas av SDG-förordningens krav om att de ska tillgängliggöras online. I tabellen sammanställs de av målgruppen vanligast använda förfarandena. Utöver dessa finns det ytterligare 60-80 förfaranden som inte används lika frekvent av målgruppen, men som också omfattas av artikel 13.

Förfarande	Antal ärenden 2019	Antal personer 2019
FK5456 Lämna uppgifter vid flytt till eller arbete i Sverige	2 922	2 809
FK5435 Ansök om intyg om rätt till vård	2 059	1 870
Beställa EU-kort*	527	526
Ansökan intyg A1*	404	389
Ansök föräldrapenning	704	311
FK9540 Anmäl utländskt konto	288	271
FK5459 Lämna uppgifter vid arbete, studier eller flytt utomlands	233	227
Ansök sjukpenning	242	222
Barnbidrag	-	117
Lämna uppgift om inkomst	120	115
Ansök 10-dagar	47	46

*) Exempel på förfaranden som omfattas av artikel 6 (bilaga II) för Försäkringskassans del.

Värt att notera är att det också finns ett stort antal förfarande där målgruppen idag står för noll ansökningar. Det gäller förfaranden som täcks av såväl artikel 13 (bilaga I) som artikel 6 (bilaga II), t.ex. ansökan om aktivitetsersättning.

Vägen in till Försäkringskassan går via en bedömning av om personen är försäkrad. När en individ ansöker om ersättning från Försäkringskassan görs alltid en bedömning av om hen är försäkrad i Sverige innan Försäkringskassan betalar ut ersättningen. Bedömningen styrs av socialförsäkringsbalken och internationella avtal och förordningar. Första gången en person vill ansöka om en ersättning från Försäkringskassan ska hen använda e-tjänsten *FK5456 Lämna uppgifter vid flytt till eller arbete i Sverige* och som statistiken ovan visar använde målgruppen denna blankett i 2922 ärenden under 2019.

Pensionsmyndigheten

I likhet med Försäkringskassan bedömer Pensionsmyndigheten att den nya digitala tillgängligheten till myndighetens e-tjänster enbart kommer att beröra en mindre grupp europeiska användare. Det stora flödet av ansökningsärenden inom EU/EES hanteras genom EESSI där ansökan om allmän pension och efterlevandepension initieras i det land där sökanden är bosatt.

Antal personer med svensk pension i Sverige respektive inom EU/EES och Schweiz	
Totalt antal pensionärer i Sverige	ca 2 300 000
Totalt antal pensionärer med pension från Sverige i EU/EES (förutom Sverige)	ca 130 000

⁹ Baserat på antalet inkomna pappersblanketter 2019 (för att undvika pandemieffekt) inom ärenden startade tidigast 2018, EU/EES/Schweiz-medborgare (exkl. endast Sverige), saknar personnummer. Källa: Försäkringskassans datalager och beslutsstöds- och analysplattform STORE.



Förfarande*	Antal ärenden (1 juli 2020- 30 juni 2021)
Fondbyte – ansökan med svensk e-legitimation	ca 945 000
Fondbyte – ansökan i EU/EES (på blankett)	ca 70
Anmälan om ändring med svensk e-legitimation	ca 16 700
Anmälan om ändring (på pappersblankett från personer bosatt i annan EU-medlemsstat)	ca 100
Levnadsintyg	ca 57 000

*) Exempel på ett urval av förfaranden som omfattas av artikel 6 (bilaga II) och artikel 13 för Pensionsmyndighetens del.

Risker avseende genomförandet av SDG-förordningen Bakgrund identitetshantering

Nationell identifiering

Skatteverket ansvarar för fastställande av personnummer och för tilldelning av samordningsnummer. Personnummer och samordningsnummer är i teorin unika för en person och en person ska endast ha en av identitetsbeteckningarna. Personnummer ska tilldelas personer som ska vara folkbokförda i Sverige (18 § folkbokföringslagen [1991:481]) medan samordningsnummer under vissa förutsättningar får tilldelas personer som i enlighet med folkbokföringsförordningen inte är eller har varit folkbokförda (18 a § folkbokföringslagen). När en myndighet begär att en person tilldelas ett samordningsnummer är det dock inte Skatteverket utan den rekviderande myndigheten som ansvarar för att bedöma om en persons identitet kan anses fastställd. Man har historiskt sett ansett att det varit en fråga för varje myndighet att avgöra om det finns tillräckliga uppgifter för registrering hos den myndigheten.¹⁰

Av Skatteverkets föreskrifter om krav på identifiering vid tilldelning och förnyelse av samordningsnummer (SKVFS 2021:4) framgår att tilldelning av ett samordningsnummer förutsätter att personens identitet fastställs med stöd av en godtagbar identitetshandling i original eller en bestyrkt kopia av handlingen. Med godtagbar identitetshandling avses en handling som är utfärdad på ett ur identitetssynpunkt säkert sätt och som är ett giltigt hemlandspass, resedokument, främlingspass, eller identitetskort för EES-medborgare eller medborgare i Schweiz (2 kap. 2 § och 3 kap. 2 §). Det är också möjligt att fastställa personens identitet med stöd av annat underlag; det får då göras en sammanvägd bedömning av om underlaget fastställer personens identitet (2 kap. 3 § och 3 kap. 3 §).

Personlig inställelse är inte ett krav vid tilldelning av samordningsnummer efter begäran från en statlig myndighet. Det är upp till den rekviderande myndigheten att avgöra om det krävs för att identiteten ska anses fastställd. Försäkringskassan kräver som huvudregel personlig inställelse när myndigheten rekviderar samordningsnummer för personer som befinner sig i Sverige. Inställelsen sker då vid Statens servicecenters servicekontor. I samband med att Pensionsmyndigheten rekviderar samordningsnummer krävs i regel inte personlig inställelse. Identifieringen av personer som bor i annan medlemsstat sker genom att kopia på pass och EU:s nationella ID-kort lämnas in i kombination med informationsutbyte med socialförsäkringsinstitutionen i den andra medlemsstaten genom EESSI.

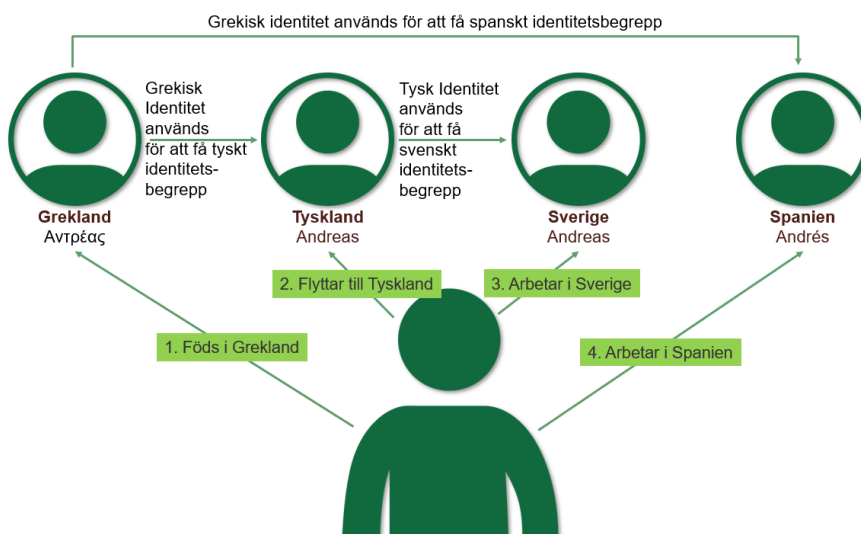
Identiteter inom EU/EES och Schweiz

Inom EU/EES och Schweiz finns inget samordnat identitetsbegrepp utan en person som får en association till en medlemsstat får en ny identitetsbeteckning i den nya medlemsstaten. De uppgifter som ligger till grund för identitetsbeteckningen är inte unika för en fysisk person och kan ändras över tid. Det innebär att en och samma person kan ha flera olika identiteter. Om en person till exempel är fransk medborgare och

¹⁰ SOU 2021:57 s. 448.

folkbokförs i Sverige kommer personen i fråga att ha både en identitet kopplad till ett franskt personnummer/socialförsäkringsnummer (s.k. NIR) och en identitet kopplad till ett svenskt personnummer. Om personen byter namn genom t.ex. giftermål, kommer de olika identiteterna att kopplas till olika namn. Även om befintliga identiteter används vid utfärdandet hålls inte kedjan intakt under personens levnad och den tillgängliga metoden utgörs av matchning av olika uppgifter. Den ökade rörligheten innebär därför att utgångspunkten att en person bara har en identitet blir allt mindre relevant.

Detta illustreras i ett exempel nedan utifrån en person som under sin levnadstid utnyttjar den fria rörligheten i EU och har relation till fyra olika medlemsstater. I detta exempel kommer personen inom ramen för SDG-förordningen att ha möjlighet att använda åtminstone fyra olika identiteter utan att det på något sätt är felaktigt utnyttjande av systemet.



Vanligtvis finns det ett egenintresse hos individen av att de olika europeiska identitetsbegreppen hålls samman och att anmäla avvikelser. För den som avser utnyttja svagheter för till exempel välfärdsbrott kan det tvärtom finnas ett intresse av att inte koppla ihop sina olika identiteter och/eller att använda andra personers identiteter.

eIDAS-förordningen

eIDAS-förordningen innebär att det från och med den 29 september 2018 är obligatoriskt att i offentliga e-tjänster som kräver inloggning med e-legitimation erkänna inloggning även med europeiska e-legitimationer. Den 1 juni 2021 trädde svenska lag- och förordningsregler i kraft som kompletterar eIDAS-förordningen¹¹. De nationella reglerna förtydligar att offentliga organ ska ansluta sig till den eIDAS-nod för åtkomst till identifiering med europeiska e-legitimationer som tillhandahålls av DIGG. Säkerhetsnivån för e-legitimationer beskrivs i tillitsnivåer och enligt eIDAS-förordningen ska offentlig sektor tillåta inloggning med anmälda europeiska e-legitimationer på tillitsnivå väsentlig och hög, där väsentlig motsvarar den svenska tillitsnivån 3 som gäller för t.ex. BankID.

Med eIDAS kan en EU-medborgare använda sin nationella e-legitimation i andra medlemsstater om legitimationen är en del av eIDAS-ramverket. eIDAS-förordningen har haft begränsad genomslagskraft i Sverige eftersom regleringen omfattar inloggning men inte ställer krav på att det efter inloggning också ska vara möjligt att använda

¹¹ Prop. 2020/21:81 Lagen (2016:561) och förordningen (2016:576) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering.



nationella e-tjänster. Men i och med SDG-förordningens krav om att det ska vara möjligt för gränsöverskridande användare att genomföra förfarande online baserat på inloggning via eIDAS så måste berörda myndigheter kunna ta emot och hantera europeiska e-legitimationer i e-tjänster och handläggning.

När en person använder sin nationella e-legitimation via eIDAS-noden för att logga in i en e-tjänst hos t.ex. Försäkringskassan kommer ett set obligatoriska uppgifter (attribut) skickas till myndigheten. Dessa är a) nuvarande efternamn, b) nuvarande förnamn, c) födelsedatum, d) en unik identitetsbeteckning som satts samman av den utsändande medlemsstaten i enlighet med de tekniska specifikationerna för gränsöverskridande identifiering.

Användningen av eIDAS-legitimationer i e-tjänster medför flera utmaningar för myndigheterna. Den unika identitetsbeteckningen gäller för den utfärdade e-legitimationen och kopplar denna till personen som legitimationen är utfärdad till. Men en person kan ha flera legitimationer från olika medlemsstater och olika utfärdare med olika identitetsbeteckningar.¹² Försäkringskassan har, vid sidan av behovet av identifiering, även behov av vissa identitetsrelaterade uppgifter för att kunna göra bedömningar enligt den materiella lagstiftningen. Det set med obligatoriska uppgifter (attribut) som skickas till myndigheten genom eIDAS kommer inte att räcka för alla sådana bedömningar.

EU-kommissionen lämnade i juni 2021 ett förslag till en revidering av eIDAS-förordningen¹³. Förslaget har bl.a. lämnats mot bakgrund av en utvärdering av eIDAS-förordningen¹⁴ där identifierade brister i den nuvarande regleringen för betrodda tjänster framförs innebära en risk för ökad fragmentering och minskad tillit om reglering sker på medlemsstatsnivå. Slutsatsen i rapporten är att förordningen behöver anpassas till omvärldens krav och förväntningar på säkra och effektiva identitetslösningar. Den reviderade förordningen kan vara en lösning på de identifierade utmaningarna med eIDAS och redogörs för ytterligare under Åtgärd *Revidering av eIDAS*.

Begränsar SDG-förordningen användares medverkan till rekvisering av samordningsnummer?

SDG-förordningen gör skillnad på inhemska användare och gränsöverskridande användare. De gränsöverskridande användarna har anknytning till flera länder. Av dessa har de s.k. gränsgångarna – personer som arbetar i Sverige men har sin bosättning i annat land – identifierats som den största målgruppen för de e-tjänster som SDG-förordningen omfattar. De folkbokförs inte i Sverige och får inte något personnummer utan administreras i myndigheternas system genom det samordningsnummer de tilldelats av Skatteverket.

När Försäkringskassan rekviserar samordningsnummer är utgångspunkten att den enskilde ska inställa sig personligen för att fastställa identiteten. Men styrkta samordningsnummer kan också rekviseras utifrån vidimerade kopior av vissa identitetshandlingar. Pensionsmyndigheten kräver i regel inte personlig inställelse när myndigheten rekviserar samordningsnummer.

När det gäller huruvida den enskilde som vill använda en e-tjänst som träffas av SDG-förordningen kan begäras bidra genom personlig inställelse eller genom att lämna in

¹² Peer Review Report – German eID, 16 juni 2017.

¹³ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 910/2014 as regards establishing a framework for a European Digital Identity COM/2021/281 final.

¹⁴ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of Regulation (EU) No 910/2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market (eIDAS) COM/2021/290 final.



identitetshandlingar så att myndigheterna ska kunna rekvirera ett styrkt samordningsnummer råder det en viss osäkerhet.

Skäl 20 i SDG-förordningen beskriver att en medlemsstat har rätt att kräva att användare som är *bosatta eller etablerade* på deras territorium tilldelas ett nationellt identifieringsnummer för att få tillgång till de nationella förfarandena online, om det inte medför en omotiverad ytterligare börda eller kostnad för användaren. Detta skäl skulle kunna öppna upp för möjligheten att kräva att användaren medverkar genom att inställa sig personligen eller lämnar in identitetshandlingar i syfte att tilldelas ett samordningsnummer. Det är emellertid oklart om skäl 20 tar sikte på både artikel 6- och artikel 13-förfaranden.¹⁵ När det gäller e-tjänster i artikel 6-förfaranden finns en särskild reglering kring personlig inställelse i artikel 6.3. Det är också oklart om fysiska personer kan vara "etablerade" i en medlemsstat eller om detta begrepp endast tar sikte på juridiska personer. Gränsgångarna är vidare inte en homogen grupp, vilket skulle kunna medföra svårigheter när det gäller att bedöma om de är *etablerade* i en medlemsstat på det sätt som avses i skäl 20.

Europeiska kommissionens generaldirektorat för inre marknaden m.m. har den 12 november 2021 publicerat en uppdaterad version av sin förklarande not avseende tolkning av artikel 6-förfaranden i SDG-förordningen.¹⁶ Notan är inte rättsligt bindande men kan användas som tolkningshjälp till förordningen. Av noten framgår följande.

"For example, Member States can require cross-border users to provide a specific number, such as a number issued to non-residents or for taxation purposes provided that cross-border users can obtain this number at a distance and by electronic means. If this is not the case and the physical presence of users is required in the host Member State or in a consulate/diplomatic representation of the host Member State to obtain the number, such step should be notified under Article 6(4) SDGR. This approach is confirmed in recital 20 SDGR."

Som nämnt är det i nuläget osäkert om och i så fall på vilket sätt svenska myndigheter kan kräva att en användare bidrar genom personlig inställelse eller lämna in identitetshandlingar så att användare kan tilldelas ett samordningsnummer i förfaranden som träffas av SDG-förordningen. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har delvis olika uppfattning vilket redogörs för nedan.

Försäkringskassans bedömningar

När det gäller artikel 13-förfaranden bedömer Försäkringskassan att den administrativa börda eller kostnad det innebär för bosatta i Sverige att bidra med underlag eller inställa sig personligen för att ett samordningsnummer ska kunna rekquireras inte kan anses omotiverad med hänsyn till behov av spårbarhet, integritetsskydd och bedrägeribekämpning (jämför skäl 20). Utifrån att gränsgångarna är en diversifierad grupp användare anser Försäkringskassan emellertid att det inte är sannolikt att de kan anses vara etablerade i Sverige på det sätt som avses i skäl 20. Försäkringskassan bedömer därför att skäl 20 i SDG-förordningen inte ger stöd för att kräva att gränsgångare i samband med att de använder en e-tjänst i ett artikel 13-förfarande bidrar med underlag eller inställer sig personligen för att myndigheten ska kunna rekquirera ett samordningsnummer. För dessa personer bör principen om icke-diskriminering bli avgörande för

¹⁵ Oklarheten beror bl.a. på följande. Skäl 20:s placering i förordningen (före skäl 22 som utgör ett "avstamp" till artikel 6). Ordvalet i skäl 20 (*tillgång till de nationella förfarandena online*) motsvarar hur artikel 13-förfaranden genomgående benämns i förordningens skäl, medan artikel 6-förfaranden i övrigt benämns *förfaranden som förtecknas i bilaga II* eller *förfaranden helt online*. Inledningen till skäl 20 handlar om att olika nationella onlineförfaranden kan bli relevanta beroende på var användaren är bosatt/etablerad. Detta talar för att denna första mening i skäl 20 är tänkt att vara kopplad till artikel 13 och inte till artikel 6, då artikel 6 handlar om förfaranden som måste tillgängliggöras för gränsoverskridande användare.

¹⁶ Generaldirektoratet för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag, Single digital gateway, Scope of Annex II procedures, Explanatory paper.v02, s. 5



möjligheten att kräva att en användare bidrar med identitetshandlingar eller inställer sig personligen. Detsamma gäller för användare av artikel 6-förfaranden, eftersom skäl 20 enligt Försäkringskassans bedömning sannolikt inte kan användas som tolkningsstöd för dessa förfaranden.

I praktiken skulle dessa tolkningar innebära att det är tillåtet att efterfråga ett befintligt samordningsnummer i samtliga typer av förfaranden. Det skulle emellertid vara möjligt att begära medverkan till rekvisering av samordningsnummer endast för personer bosatta i Sverige i artikel 13-förfaranden. För gränsgångare skulle det däremot inte vara möjligt att i vare sig artikel 13-förfaranden eller artikel 6-förfaranden kräva att användaren medverkar till rekvisering av samordningsnummer genom personlig inställelse eller genom att lämna in identitetshandlingar.

Frågan är då om den nya förklarande noten till artikel 6 ändrar möjligheten att kräva att en användare presenterar ett nationellt identifieringsnummer. Försäkringskassan anser att det i nuläget är oklart om så långtgående slutsatser kan dras av den förklarande noten.¹⁷

Pensionsmyndighetens bedömningar

Pensionsmyndigheten bedömer att skäl 25 i SDG-förordningen bör tolkas som att syftet med förordningen är att fastställa de tekniska kraven för att säkerställa att förfaranden görs tillgängliga helt online och att förordningen inte bör påverka och inte heller fastställa några materiella regler inom de områden som omfattas av bilaga II. Av skäl 27 följer att det fortfarande undantagsvis i situationer där det är tvingande av hänsyn till allmänintresset på bl.a. området bedrägeribekämpning kan vara nödvändigt att användare inställer sig personligen hos en behörig myndighet som ett led i ett onlinenförfarande. Medlemsstaterna är inte skyldiga att upplysa Europeiska kommissionen om varje enskilt fall då det i undantagsfall krävts personlig inställelse utan snarare upplysa om de nationella bestämmelser där detta föreskrivs.

I Europeiska kommissionens generaldirektorat för inre marknaden m.m. förklarande not om artikel 6-förfaranden hänvisas det till skäl 20 vilket Pensionsmyndigheten tolkar som att skäl 20 omfattar både artikel 6- och artikel 13-förfaranden. Pensionsmyndigheten bedömer därför att det bör vara förenligt med SDG-förordningen att kräva att även gränsgångare som inte kan anses etablerade i Sverige medverkar till att rekvisera ett samordningsnummer genom att lämna in kompletterande underlag, men att ovanstående text även eventuellt skulle kunna öppna för att personlig inställelse på karriärkonsulat eller ambassad i värdmedlemsstaten skulle kunna krävas om detta undantag anmäls enligt artikel 6.4.

Sammanfattande bedömning

Det råder alltså viss osäkerhet och även olika uppfattningar mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten huruvida myndigheterna kan kräva att den enskilda gränsgångaren medverkar till rekvisering av ett samordningsnummer genom att skicka in kompletterande underlag eller att inställa sig personligen. Denna fråga behöver analyseras ytterligare, vilket redogörs för under Åtgärd *Inhämtning av kompletterande*

¹⁷ Skäl 20 sätts i ett annat ljus av noten, dock utan en förklarande analys. Hänvisningen till artikel 20 borde innebära att ställningstagandet bygger på uppfattningen att skäl 20 tar sikte även på artikel 6-förfaranden. Det måste också utgå från att fysiska personer kan vara etablerade i en medlemsstat i SDG-förordningens mening, eftersom skäl 20 handlar om användare som är bosatta eller etablerade i en medlemsstat. Om man utgår från att dessa antaganden kan göras skulle det kunna öppna för bedömningen det är förenligt med SDG-förordningen att svenska myndigheter i både artikel 6- och artikel 13-förfaranden kräver av samtliga användare skicka in underlag digitalt så att ett samordningsnummer kan rekviseras. Notens exempel tar dock sikte på hur medlemsstater kan erbjuda ett alternativt sätt för identifiering för att underlätta för användare från medlemsstater som inte anmält någon e-legitimation i enlighet med eIDAS-förordningen. Det är oklart om man kan tillämpa exemplet även utanför den situation som det hänvisar till.



uppgifter för att rekvidrera samordningsnummer samt Åtgärd Möjlighet att ställa krav på personlig inställelse enligt artikel 6.3.

Bakgrund välfärdsbrottslighet

Flera utredningar pekar på att identitetsbaserad brottslighet är en attraktiv komponent i brottsligheten, inklusive ett medvetet utnyttjande av välfärdssystemen.¹⁸ En uppskattning av storleken av den identitetsbaserade brottsligheten är svår att göra, men en allmän bedömning är att denna typ av brottslighet ökar stadigt.¹⁹ Troligen är detta en följd av ökad globalisering, den inre fria rörligheten inom EU/EES och digitaliseringen som sammantaget skapar enklare förutsättningar för identitetsbaserad brottslighet i stor skala.²⁰

Personnummer eller samordningsnummer är i praktiken en förutsättning för att få tillgång till många delar av välfärdssystemen. Bristande kontroller vid tilldelning av personnummer och samordningsnummer riskerar att resultera i att identitetsnumren tilldelas på felaktiga grunder, att enskilda individer kan erhålla flera identiteter i Sverige samt att målvakter kan registreras i bolagsstyrelser. Bristen på initial kontroll möjliggör brottslighet i flera led.²¹

Ett exempel som belysts i tidigare utredningar²² är att en aktör hämtar en utländsk medborgare till Sverige i syfte att folkbokföra den utländska medborgaren och ta kontroll över dennes identitet. Den utländska medborgaren kan därefter resa tillbaka till hemlandet. Skulle myndighetskontroll ske hämtas personen tillfälligt tillbaka till landet och inställer sig för att sedan återvända till hemlandet på nytt. I och med folkbokföringen skapas ett personnummer som kan användas i kvalificerade brottsliga syften bland annat genom att den tillförs fiktiva inkomster och falska kontrolluppgifter. Därigenom får aktören som har kontroll över identiteten obehörigen tillgång till socialförsäkringsförmåner och i förlängningen även pensionsutbetalningar.

Konkreta risker

I det här avsnittet anges de risker med genomförandet av SDG-förordningen som i viss utsträckning kan begränsas genom de åtgärder Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har identifierat i nästföljande avsnitt. Riskerna är numrerade men inte rangordnade utifrån allvarlighetsgrad.

Risk 1 – Ingen gemensam identitetsbeteckning

Genom att individer med e-legitimationer från olika medlemsstater kommer att kunna söka förmåner med flera olika identiteter via eIDAS utan att det kan kopplas mot ett gemensamt identitetsbegrepp, kommer svenska myndigheter att få svårare att administrera och kontrollera identiteten bakom ansökan. Det finns alltså en betydande risk att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte kan identifiera sambandet mellan flera ansökningar som är gjorda av samma person med olika typer av e-legitimationer, utan hanterar dessa som ansökningar från olika personer.

Risk 2 – Felaktig koppling mellan eIDAS-identitet och person-/samordningsnummer

De minskade kontrollmöjligheterna och osäkrare underlag kring identiteter som blir resultatet av SDG-förordningens krav (se ovan under avsnitt *Begränsar SDG-*

¹⁸ Se exempelvis Skatteverket m.fl., *Redovisning av regeringsuppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet 2021*, s. 14 f, Polisen m.fl., *Myndighetsgemensam lägesbild – organiserad brottslighet 2021*, s. 22 f, Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2020 s. 22, SOU 2017:37, s. 251, BRÅ, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet 2015:8*.

¹⁹ Polisen m.fl., *Myndighetsgemensam lägesbild – organiserad brottslighet 2019*, sid 11, SOU 2017:37, s. 266.

²⁰ SOU 2017:37 sid 266 ff, Polisen m.fl., *Myndighetsgemensam lägesbild – organiserad brottslighet 2019*, sid 31.

²¹ Polisen m.fl., *Myndighetsgemensam lägesbild – organiserad brottslighet 2021*, s. 23.

²² Bl.a. Myndighetsgemensam lägesbild mot organiserad brottslighet 2019



förordningen användares medverkan till rekvisering av samordningsnummer?) innebär att svenska myndigheter får svårare att administrera och kontrollera identiteten bakom en ansökan. Minskade kontrollmöjligheter och osäkrare underlag för att fastställa identitet medför att det är svårare att helt säkert fastställa att personen som legitimerat sig via eIDAS är samma person som sedan tidigare har ett person- eller samordningsnummer.

Det medför i sin tur en risk för att det skapas en felaktig koppling mellan en eIDAS-legitimation och ett existerande person- eller samordningsnummer. Felaktig koppling innebär att en identitet används av en annan person vilket får mycket negativa konsekvenser för inblandade personer och för myndigheternas register. Konsekvenserna av felaktig koppling omfattar bland annat ökat antal personuppgiftsincidenter genom att myndigheterna kommunicerar beslut och delar sekretessbelagda uppgifter med fel person. Dessutom riskerar felaktiga utbetalningar att öka genom att myndigheten genomför utbetalningar till fel person som konsekvens av felaktig koppling.

Risk 3 – Minskade kontrollmöjligheter och ökad risk för välfärdsbrottslighet

Det finns en risk att utnyttjandet av identiteter i brottsliga syften ökar med anledning av de krav som ställs i SDG-förordningen. Globaliseringen och den ökade rörligheten i kombination med digitaliseringen har konstaterats generellt leda till ökad risk för välfärdsbrott.

För de tjänster som Försäkringskassan levererar inom ramen för artikel 6, där tjänsten ska kunna utföras helt online, kommer det mot bakgrund av denna tolkning inte finnas en möjlighet att kräva personlig inställelse för bekräftelse av identitet. Även för artikel 13-förfaranden kommer det att finnas begränsade möjligheter att kräva personlig inställelse, eftersom det med anledning av principen om icke-diskriminering inte går att kräva personliga inställelse endast för en viss grupp (endast de som är bosatta i landet). Dessa begränsade möjligheter att kräva personlig inställelse medför minskade kontrollmöjligheter

En befarad ökad mängd ansökningar i kombination med identifierade utmaningar med eIDAS och bristande kontrollmöjligheter kommer att kräva en mer omfattande handläggning hos myndigheterna. Det kan även öka risken för att eventuella felaktigheter förbises eller inte upptäcks i handläggningen. De minskade kontrollmöjligheterna särskilt i kombination med ökad ärendemängd riskerar alltså att orsaka såväl felaktiga utbetalningar som att falska identiteter får en väg in i välfärdssystemet.

Risk 4 – Felaktiga levnadsintyg

Personer som enligt folkbokföringen är registrerade som bosatta utomlands och som uppbär någon av förmånerna allmän-, efterlevandepension, sjuk- och aktivitetsersättning, arbets- och yrkesskadelivränta eller merkostnadsersättning måste årligen skicka in ett levnadsintyg för att på så sätt intyga att de fortfarande är i livet och därmed har fortsatt rätt till utbetalning av förmånen. Det är Pensionsmyndigheten som ansvarar för hanteringen av levnadsintyg för alla ovanstående förmåner.

Totalt berörs cirka 143 000 personer som är bosatta inom EU/EES eller Schweiz. För en majoritet av dessa personer, ca 106 170, sker intygandet automatiskt genom bilaterala avtal om ett elektroniskt utbyte med sju länder. Det elektroniska utbytet berör de som får pension utbetald till Finland, Norge, Danmark, Island, Tyskland, Polen och Spanien.



Övriga ca 56 800²³ personer skickar Pensionsmyndigheten brev till med en begäran om att inkomma med levnadsintyg antingen på papper eller genom att logga in med e-legitimation på Mina sidor.

När det gäller skriftliga levnadsintyg ska identiteten kontrolleras och vidimeras på någon av de godkända institutionerna i personens bosättningsland (servicekontor, svensk ambassad, notarius publicus m.fl.) innan intyget skickas in.

För personer som lämnar sitt levnadsintyg med e-legitimation görs ingen annan identitetskontroll. Risken för att en obehörig person kan skicka in levnadsintyg med en avlidens persons e-legitimation med syftet att dennes pension ska fortsätta utbetalas finns redan idag. Av de 56 800 personer bosatta inom EU/EES eller Schweiz (som inte bor i något av länderna med elektroniskt utbyte) lämnar cirka 15 procent sitt levnadsintyg med e-legitimation. Pensionsmyndigheten uppskattar att när det, i och med SDG-förordningen, blir möjligt för personer att skicka in levnadsintyg med en europeisk e-legitimation kommer fler personer att välja detta alternativ eftersom det innebär en förenklad process för dem. Istället för att personligen besöka till exempel en svensk ambassad eller konsulat för att legitimera sig på plats och få sitt levnadsintyg stämplat kan personen logga in och signera sitt levnadsintyg med sin europeiska e-legitimation.

Risken som Pensionsmyndigheten ser med SDG-förordningen är att om antalet personer som kan använda e-legitimationer för att intyga levnad ökar så ökar även risken för felaktiga levnadsintyg. Varje sådant felaktigt levnadsintyg kan innebära att utbetalningen fortsätter ytterligare ett år.

Risk 5 – Begränsade identitetsuppgifter

Som framgått ovan (under rubriken *Begränsar SDG-förordningen användares medverkan till rekvisering av samordningsnummer?*) bedömer Försäkringskassan att myndigheten inte kommer kunna kräva att gränsgångare inställer sig personligen eller bidrar med underlag för att styrka sin identitet.

Försäkringskassan har, vid sidan av behovet av identifiering, även behov av vissa identitetsrelaterade uppgifter för att kunna göra bedömningar enligt den materiella lagstiftningen. Det set med obligatoriska uppgifter (attribut) som skickas till myndigheten genom eIDAS kommer inte att räcka för alla sådana bedömningar. Myndigheten behöver t.ex. uppgifter om medborgarskap för att kunna bedöma om Europa-parlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen är tillämplig. Försäkringskassans e-tjänster som omfattas av SDG-förordningen måste därmed möjliggöra för användaren att digitalt lämna in underlag. I de fall de kopior på identitetshandlingar som kommer in under ärendehandläggningen är vidimerade har Försäkringskassan möjlighet att använda dem för att rekvisera ett samordningsnummer utan att användaren ytterligare belastas administrativt.

Detta skulle möjliggöra för Försäkringskassan att i de allra flesta ärenden rekvisera ett styrkt samordningsnummer trots de begränsningar som SDG-förordningen medför. Dock finns det en risk för att Försäkringskassan i vissa fall kommer behöva basera fastställande av identitet och rekvisering av samordningsnummer på andra underlag. Försäkringskassan skulle i vissa fall vara hänvisad till att rekvisera ett ostyrkt samordningsnummer. I dag finns emellertid inte denna möjlighet för Försäkringskassan.²⁴

²³ I ett antal fall kan det svarande landet, trots bilaterala avtal om elektroniskt utbyte, inte identifiera personen och därmed lämna ett elektroniskt svar. I dessa fall skickar Pensionsmyndigheten ut en begäran om levnadsintyg på papper. Dessa fall ingår i siffran 56 800 personer.

²⁴ Se 5 a § folkbokföringsförordningen (1991:749)



Risk 6 – Oklarheter kring rekvisering av samordningsnummer

Som framgått ovan (under rubriken *Begränsar SDG-förordningen användares medverkan till rekvisering av samordningsnummer?*) gör Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten olika tolkning av huruvida det är möjligt att kräva av gränsångare att de bidrar med underlag för att styrka sin identitet och för att myndigheterna ska kunna rekvisera samordningsnummer.

Att myndigheterna gör olika bedömningar visar på komplexiteten i förordningen och riskerar att leda till olika tillämpning på nationell nivå. Detta skulle i sin tur leda till att användare kan möta olika krav kopplade till identitetsfrågor i e-tjänster hos olika myndigheter. Detta vore olämpligt både ur ett användarperspektiv och när det gäller Sveriges uppfyllande av förordningen. Det kan även medföra att myndigheter rekviserar samordningsnummer på olika säkert underlag.

Åtgärder för att minska risker avseende genomförandet av SDG-förordningen

Revidering av eIDAS

Förslag på åtgärd bedöms minska de identifierade riskerna 1 – *ingen samlad identitetsbeteckning*, 3 – *minskade kontrollmöjligheter och ökad risk för välfärdsbrottslighet* och 5 – *begränsade identitetsuppgifter*.

Som framgår ovan av avsnittet *eIDAS-förordningen* så lämnade EU-kommissionen i juni 2021 ett förslag till en revidering av eIDAS-förordningen. Förslaget innebär bland annat att det ska införas en europeisk digital identitetsplånbok, som definieras som "en produkt och tjänst som gör det möjligt för användaren att lagra identitetsuppgifter, autentiseringsuppgifter och attribut kopplade till hans identitet, tillhandahålla dem till förlitande parter på begäran och använda dem för autentisering, online och offline, för en tjänst och för att skapa kvalificerade digitala underskrifter och stämplat".²⁵

Det föreslås införas en skyldighet för medlemsstaterna att i minimiuppsättningen av personidentifieringsuppgifter inkludera en unik och beständig identifiering, motsvarande personnummer, samt att det ska vara en skyldighet för medlemsstaterna att anmäla minst ett system för elektronisk identifiering med minst ett identifieringsmedel. Användaren ska med hjälp av plånboken kunna identifiera sig eller tillhandahålla andra former av digitala bevis för att få tillgång till en viss tjänst. Offentliga organ ska under vissa förutsättningar vara skyldiga att acceptera identitetshandlingen eller ett digitalt bevis som användaren tillhandahåller via identitetsplånboken.

I arbetet med de nationella samordnarna har EU-kommissionens SDG OOTS Team lyft fram den reviderade förordningen som en lösning på några av de utmaningar som medlemsstaterna lyfter i förbindelse med SDG-förordningen, t.ex. behovet av fler medföljande attribut vid identifiering.

Det är angeläget att Sverige i den mån det är möjligt påverkar revideringen så att riskerna med SDG-förordningen begränsas.

Matchningstjänst

Förslaget på åtgärd bedöms minska de identifierade riskerna 1 – *ingen gemensam identitetsbeteckning* och 5 – *begränsade identitetsuppgifter*.

DIGG utforskar arbetet kring en förvaltningsgemensam digital tjänst som jämför de obligatoriska uppgifterna som återfinns i e-legitimationen – för närvarande uppgifter om

²⁵ Regeringskansliet Faktapromemoria 2020/21:FPM118.



namn och födelsedatum – med motsvarande uppgifter i Sveriges folkbokföring för att matcha den europeiska identiteten med en svensk identitetsbeteckning. Förslaget är under utredning hos DIGG i samverkan med bland annat Skatteverket och det är i dagsläget inte klart hur tjänsten ska realiseras. Men en sådan tjänst skulle minska behovet av utredning av identiteten på respektive myndighet samt innebära att varje inloggning med eIDAS kan kopplas till samma individ. Dock är det viktigt att understryka att en matchningstjänst kan förstärka risk 2, *felaktig koppling mellan eIDAS-identitet och person-/samordningsnummer*, då en felaktig koppling mellan e-legitimation och individ riskerar att få mycket stora konsekvenser för både individ och myndigheter. Det är mycket viktigt att analysera och motverka detta vid utformningen av matchningstjänsten.

Utmaningen det innebär att koppla eIDAS till personnummer eller samordningsnummer är något som sannolikt kommer beröra nästan alla verksamheter som omfattas av SDG-förordningen. Problemet måste därför analyseras ur ett förvaltningsgemensamt perspektiv. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anser att en förvaltningsgemensam lösning är önskvärd och kommer att fortsätta bistå DIGG i arbetet med att utforska en sådan lösning.

Inhämtning av kompletterande uppgifter för att rekvirera samordningsnummer

Förslag på åtgärd bedöms minska de identifierade riskerna 1 – *ingen gemensam identitetsbeteckning*, 2 – *felaktig koppling mellan eIDAS-identitet och person-/samordningsnummer*, 3 – *minskade kontrollmöjligheter och ökad risk för välfärdsbrottslighet*, 5 – *begränsade identitetsuppgifter*, och 6 – *oklarheter kring rekvirering av samordningsnummer*.

Som framgår ovan i avsnittet *Begränsar SDG-förordningen användares medverkan till rekvirering av samordningsnummer?*, bedömer Pensionsmyndigheten med stöd av Europeiska kommissionens uppdaterade förklarande not den 12 november 2021 att det bör vara förenligt med SDG-förordningen att kräva att även gränsgångare som inte kan anses etablerade i Sverige medverkar till att rekvirera ett samordningsnummer genom att inkomma med kompletterande uppgifter.

Försäkringskassan bedömer däremot att myndigheten inte kommer kunna kräva att användare som är bosatta i ett annat land än Sverige bidrar med underlag för att styrka sin identitet. Av skäl 24–26 till SDG-förordningen framgår att förordningen endast reglerar kundgränssnittet och inte myndighetens interna handläggning. Även om Försäkringskassan bedömer att det inte kan avkrävas av användaren att hen medverkar till att identiteten kan kopplas till ett samordningsnummer, har Försäkringskassan i handläggningen av ansökan därför möjlighet att utreda den enskildes identitet och vid behov rekvirera ett samordningsnummer, så länge den enskilde inte belastas administrativt. I denna process kan Försäkringskassan använda t.ex. de attribut som erhålls med eIDAS-legitimationen och sådana uppgifter som hämtas in för den materiella tillämpningen.

Försäkringskassan har behov av att få in uppgifter om medborgarskap för att kunna bedöma om en person ska kunna vara försäkrad och dessa uppgifter måste kunna lämnas digitalt. Om det i framtiden finns ett bevis som innehåller uppgift om medborgarskap och omfattas av artikel 14 kommer uppgiften företrädesvis att hämtas genom det tekniska OOTS-systemet för bevisutbyte. I annat fall kommer Försäkringskassan antingen att bygga in en funktionalitet för inlämnande av underlag, t.ex. passkopia, i de e-tjänster som publiceras inom ramen för SDG-förordningen eller erbjuda en e-tjänst för komplettering med digitala underlag i efterhand. I de fall uppgifter Försäkringskassan får in på detta sätt svarar mot kraven i Skatteverkets föreskrifter om krav på identifiering vid tilldelning och förnyelse av samordningsnummer (SKVFS 2021:4) kan de även användas för kontroll av identiteten och vid behov rekvirering av samordningsnummer.



Mot bakgrunden av myndigheternas olika tolkning huruvida gränsöverskridande användare kan avkrävas inkomma med kompletterande underlag (t.ex. vidimerad passkopia som en pdf-fil) anser myndigheterna att frågan bör bedömas ur ett samlat, förvaltningsgemensamt perspektiv. En möjlig lösning är att frågan lyfts till Europeiska kommissionen av det departement inom regeringskansliet som ansvarar för en eventuell anmälan om undantag enligt artikel 6.4, eller att frågan hanteras av DIGG, i rollen som nationell samordnare.

Det är möjligt att information i ärenden kan inhämtas via EESSI, om det finns ett pågående ärende. Men en förfrågan via EESSI kan endast tillföra den information som tillfrågad institution har om en viss person. I de flesta fall är det inte den tillfrågade institutionen som har ansvar för medlemsstatens identitetsförvaltning (jämför med Sverige, där Skatteverket av naturliga skäl inte är anslutet till EESSI). Detta innebär begränsningar när det gäller att inhämta information från EESSI gällande en persons identitet. För det fall SDG-förordningen medför nya behov av informationsinhämtning via EESSI måste detta beslutas på EU-nivå.

Möjlighet att ställa krav på personlig inställelse enligt artikel 6.3

Förslag på åtgärd bedöms minska de identifierade riskerna 3 – *minskade kontrollmöjligheter och ökad risk för välfärdsbrottslighet* samt 6 – *oklarheter kring rekvisering av samordningsnummer*.

I artikel 6.3 i SDG-förordningen finns en undantagsbestämmelse, som ger möjlighet att under vissa förutsättningar kräva att en användare inställer sig personligen hos den behöriga myndigheten som ett led i ett artikel 6-förfarande. Den personliga inställelsen ska vara motiverad utifrån tvingande hänsyn till allmänintresset inom områdena allmän säkerhet, folkhälsa eller bedrägeribekämpning. Målet ska inte kunna uppnås genom ett förfarande helt online och den fysiska närvaron ska begränsas till vad som är absolut nödvändigt och objektivt motiverat. Kravet på fysisk närvaro får inte heller leda till diskriminering av användare i gränsöverskridande situationer. Av artikel 6.4 framgår att varje medlemsstat ska meddela och redogöra för grunderna för ett sådant krav enligt ett speciellt förfarande.

Samordningsnummer har bl.a. ett administrativt syfte; de behövs för att skilja olika personer från varandra i myndigheternas administration. Eftersom systemet för tilldelning är reglerat genom författning blir det enhetligt. Detta bidrar till en spårbarhet i samhället, vilket är viktigt ur ett bedrägeribekämpningsperspektiv. Det enhetliga och reglerade förfarandet vid tilldelning bidrar också till ett skydd för enskilda, eftersom det minskar risken för att deras identitet utnyttjas av annan. En personlig inställelse vid tilldelning av samordningsnummer är särskilt viktig för att öka skyddet för enskilda och minska riskerna för bedrägerier. Det ligger därmed nära till hands att motivera svenska myndigheters tilldelning av samordningsnummer efter personlig inställelse utifrån ett allmänintresse inom området bedrägeribekämpning, i enlighet med artikel 6.3 i SDG-förordningen. Svenska myndigheter skulle i så fall fortfarande kunna rekvisera samordningsnummer i artikel 6-förfaranden utifrån ett säkrare underlag. Det skulle också öka möjligheterna att i framtiden eventuellt rekvisera den typ av säkrare identitetsnummer som föreslagits av Utredningen om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer.²⁶

Pensionsmyndigheten begär som huvudregel i dagsläget inte personlig inställelse vid rekvisering av samordningsnummer, men anser att undantagsbestämmelsen i om krav på personlig inställelse behöver förtydligas. I artikel 6.3 framgår att personlig inställelse bör begränsas till situationer som är absolut nödvändiga och objektivt motiverade. Krav på personlig inställelse får inte heller leda till diskriminering av användare i

²⁶ SOU 2021:57 s. 447.



gränsöverskridande situationer. I den förklarande noten från Europeiska kommissionen daterad 12 november 2021 framgår att medlemsstater kan begära att gränsöverskridande användare tillhandahåller ett specifikt nummer, t.ex. ett nummer som utfärdas till personer som inte är bosatta i landet, förutsatt att detta nummer kan fås digitalt. Om så inte är fallet och personlig inställelse krävs på ett konsulat eller ambassad i värdmedlemsstaten för att få numret bör ett sådant steg anmälas enligt artikel 6.4 i SDG-förordningen vilket Pensionsmyndigheten tolkar som att personlig inställelse kan avkrävas om det anmäls som ett undantag till Europeiska kommissionen.

Försäkringskassan anser att det finns tveksamheter kring om personlig inställelse för att rekvirera samordningsnummer uppfyller de övriga krav som finns i artikel 6.3. Bestämmelsen ska för det första tillämpas i undantagsfall, vilket medför svårigheter när det handlar om ett tillvägagångssätt som är etablerat hos många svenska myndigheter. Kravet på att gränsöverskridande användare inte får diskrimineras är också problematiskt, med hänsyn till att samma krav inte ställs på inhemska användare av e-tjänsterna. Frågan om personlig inställelse för att rekvirera samordningsnummer i artikel 6-förfaranden uppfyller kraven i artikel 6.3 är emellertid myndighetsövergripande, vilket innebär att Försäkringskassan inte ensamt kan ta ställning i frågan. Mot den bakgrunden och med hänsyn till det särskilda anmälningsförfarande som ska ske på medlemsstatsnivå bedömer Försäkringskassan att frågan bör bedömas ur ett samlat, förvaltningsgemensamt perspektiv. Möjliga lösningar är att frågan hanteras av det departement inom regeringskansliet som ansvarar för en eventuell anmälan enligt artikel 6.4, eller att frågan hanteras av DIGG, i rollen som nationell samordnare.

Registrering av personuppgifter

Förslag på åtgärd bedöms minska de identifierade riskerna 1 – *ingen gemensam identitetsbeteckning*, 2 – *felaktig koppling mellan eIDAS-identitet och person-/samordningsnummer* och 3 – *minskade kontrollmöjligheter och ökad risk för välfärdsbrottslighet*.

Eftersom de attribut som eIDAS erbjuder inte är unika för en fysisk person och även kan förändras över tid, kan matchningen mot en svensk identitetsbeteckning (samordningsnummer) inte ske maskinellt. Det innebär att matchningen i stor utsträckning kommer behöva genomföras manuellt, på liknande sätt som redan görs idag när ansökan inkommer via pappersblankett.

Resultatet av en genomförd matchning kommer lagras hos myndigheterna och möjliggör snabbare identifiering vid återkommande användning av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens e-tjänster förutsatt att personen loggar in med samma uppgifter. Införandet av förvaltningsgemensam matchningstjänst skulle kunna medföra ett minskat behov av myndighetsintern manuell matchning.

Notifieringar i EESSI istället för det årliga levnadsintyget

Förslag på åtgärd bedöms minska identifierad risk 4 – *Felaktiga levnadsintyg*.

Pensionsmyndigheten föreslår att det skapas automatiserade notifieringar i EESSI när en behörig myndighet får kännedom om ett dödsfall. Till exempel för en person bosatt i Sverige så skulle Pensionsmyndigheten automatiskt meddela andra medlemsstater när ett dödsfall registreras hos myndigheten. Förutom att skapa den funktionaliteten i EESSI måste medlemsstaternas socialförsäkringsinstitutioner veta från vilka andra medlemsstater personen får förmåner utbetalda, så den socialförsäkringsinstitutionen vet vilka andra medlemsstater som ska aviseras. För att helt kunna upphöra med levnadsintyg inom EU/EES måste Pensionsmyndigheten även kunna lita på att övriga medlemsstater aviseras oss. Pensionsmyndigheten bedömer detta som en lösning man kan titta vidare på men samtidigt att det är ett omfattande arbete som behövs.



Åtgärder inom handlägningsprocess

Förslag på åtgärd bedöms minska identifierad risk 3 – *minskade kontrollmöjligheter och ökad risk för välfärdsbrottslighet*.

Genom införandet av SDG kommer inflödet av nya användare öka i myndigheternas e-tjänster. Såsom beskrivits ovan bedöms detta i sig innebära en viss ökad risk för välfärdsbrottslighet. Hur stor risken blir beror framförallt på hur identifiering av personen som använder e-tjänsten kommer att hanteras och hur processen avseende ansökningsärenden kommer att utformas. Även om endast europeiska e-legitimationer som uppnår en viss säkerhetsklass²⁷ kommer att accepteras hos myndigheterna kommer ärenden sannolikt inte hanteras i fullt ut automatiserade flöden. Istället bedöms det finnas behov av att spärrar sätts in vilket resulterar i en högre grad av manuella handläggningsmoment. Myndigheterna kommer således att delvis kunna påverka riskerna genom valet av handlägningsprocess. Det är i detta sammanhang viktigt att poängtera att i nuvarande e-tjänster hos myndigheterna finns kontrollfunktioner för att förhindra och upptäcka felaktigheter. Dessa kontrollfunktioner måste även finnas på plats gällande personer som loggar in med en europeisk e-legitimation. Utfallen från kontrollerna kan sedan bli aktuella för utredningar inom myndigheternas verksamhet vid misstanke om brott.

Samarbete mellan myndigheter

Förslag på åtgärd bedöms minska identifierad risk 3 – *minskade kontrollmöjligheter och ökad risk för välfärdsbrottslighet*.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anser att regelverket kring sekretess mellan myndigheter behöver ses över ytterligare som Försäkringskassan tidigare lyft i en skrivelse till regeringen²⁸. I dag sker informationsutbytet mellan myndigheter framför allt med stöd av bestämmelser om uppgiftsskyldighet i olika lagar och med de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Många gånger är myndigheterna hänvisade till att använda den sekretessbrytande s.k. generalklausulen, som ska tillämpas restriktivt. Med stöd av klausulen kan uppgifter lämnas mellan myndigheter endast om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Sekretessen mellan myndigheter bör förslagsvis tas bort redan när det finns skäl att anta att felaktiga utbetalningar sker, det vill säga vid en lägre misstankegrad. Genom bättre samverkan och genom att i högre grad utbyta uppgifter, stödjer myndigheterna varandra utifrån syftet att minska välfärdsbrottsligheten.

Övriga risker

I det här avsnittet anges övriga risker som myndigheterna ser med genomförandet av SDG-förordningen, men som bedöms vara myndighetsinterna risker. Riskerna är inte rangordnade utifrån allvarlighetsgrad.

Påverkan på andra utvecklingsinitiativ

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bedömer att 70–90 respektive 12 av de e-tjänster som myndigheterna i dagsläget tillhandahåller kommer att behöva anpassas till SDG-förordningen till december 2023. För att utveckla nuvarande e-tjänster så att de uppfyller kraven enligt SDG-förordningen, krävs omfattande utvecklingsinsatser. Det riskerar att leda till att andra utvecklingsaktiviteter pausas eller inte genomförs. SDG-förordningens påverkan på myndigheternas utvecklingsaktiviteter är inte begränsade till perioden fram till december 2023. Framledes kommer onlinetjänster på både svenska

²⁷ Level of assurance 3, LoA3

²⁸ Försäkringskassans Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda, 19 april 2021



och ett officiellt unionsspråk som förstås av så många som möjligt (i praktiken engelska) att utvecklas och förvaltas.

Balanserna kan öka

Det finns en risk att tillgängligheten till tjänsterna kommer att öka ärendebalanserna hos myndigheterna. Ett mer tillgängligt ansökningsförfarande kan leda till ett ökat inflöde av ansökningar. I kombination med förändrade kontrollmöjligheter kan detta leda till ett ökat behov av handlägningsresurser.

Snäv tidplan för genomförande

Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan bedömer att den snäva tidplanen för genomförandet av SDG-förordningen, i kombination med i dagsläget oklara tekniska specifikationer, utgör en tydlig risk för ett framgångsrikt genomförande. Behöriga myndigheter i medlemsstaterna måste snarast påbörja genomförandet av SDG-förordningen för att överhuvudtaget ha möjlighet att slutföra arbetet inom den i SDG-förordningen fastställda sluttidpunkten, 12 december 2023. Genomförandeakten med tekniska beskrivningar till systemet för bevisutbyte (OOTS) skulle enligt förordningen beslutas i juni 2021, men är fortfarande under förhandling. Förseningar med fastställande av de tekniska ramarna riskerar att försena hela SDG-införandet. Eftersom risken med förseningar är överhängande ser Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten även en risk för att vissa medlemsstater avvaktar med att påbörja arbetet med genomförandet tills de tekniska specifikationerna är klara medan andra medlemsstater redan i dagsläget påbörjar utvecklingen för att genomföra förordningen.

Förhållandet mellan SDG-förordningen och EU-förordningar som reglerar samordning av socialförsäkringsförmåner

Enligt samordningsbestämmelserna i EU-förordning 883/2004 och tillämpningsförförordning 987/2009 är huvudregeln att personer ska ansöka om pension i medlemsstaten som personen är bosatt i. Den aktuella socialförsäkringsinstitutionen vidarebefordrar ansökan till de medlemsstater som personen avser söka pension från. De behöriga myndigheterna i de olika medlemsstaterna utbyter därefter information om till exempel försäkringsperioder. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ser att SDG-förordningen kan innebära en risk att nya flöden skapas som både ökar administrationen, försvårar kommunikationen och riskerar att skapa missförstånd mellan myndigheter och personen som ansöker eller uppbär pension om vem som behöver göra vad eller vart personen ska vända sig.

Säkerhetsanalys svenska noden

För att kunna uppfylla eIDAS-förordningen och i Sverige kompletterande lagstiftning ska berörda myndigheter ansluta till den svenska eIDAS-noden Sweden Connect som utvecklas och förvaltas av DIGG. Pensionsmyndigheten är ansluten, men personen som loggar in via eIDAS kommer till ett digitalt väntrum och kan än så länge inte använda någon av Pensionsmyndighetens e-tjänster. Försäkringskassan är inte ansluten till eIDAS och bedömer att anslutning till Sweden Connect kan slutföras först efter att DIGG låtit genomföra en för infrastrukturen lämplig säkerhetsanalys. Försäkringskassan och DIGG ska under gemensamt överenskomna former ge Försäkringskassan tillräckligt underlag för att Försäkringskassan ska kunna göra en risk- och sårbarhetsanalys och för att kunna genomföra en anslutning med lämpliga skyddsåtgärder. Genomförande pågår.

Digital post

Artikel 6 i SDG-förordningen ställer krav på att förfaranden ska kunna utföras helt online vilket innebär att myndigheterna måste kunna skicka ett mottagningsbevis på ansökan samt resultat/beslut till personen digitalt. Det innebär att alla myndigheter som omfattas av artikel 6 måste etablera någon form av digital kommunikationskanal till den enskilda.



Skulle myndigheterna behöva utveckla funktionaliteten skulle det medföra mycket stora kostnader. Idag hanteras detta för nationella förfarande via den förvaltningsgemensamma infrastrukturen digital post, där personer med svensk e-legitimation kan upprätta en digital brevlåda. DIGG arbetar med att analysera behovet av digitala brevlådor för personer som inte har ett svenskt personnummer och hur detta kan lösa behovet som följer av SDG-förordningens krav.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ser mycket positivt på att detta analyseras ur ett förvaltningsgemensamt perspektiv och förutsätter att lösningen bygger på en vidareutveckling av infrastrukturen digital post så att denna både hanterar myndigheternas behov och individens säkerhet och integritet.

Omfattning av risker

Försäkringskassan

Det är svårt att uppskatta riskernas omfattning. EU-medborgare i gränsöverskridande situationer är i dagsläget hänvisade till ansökan via pappersblankett och baserat på statistik från 2019 har samtliga ärendeslag med utbetalning medfört utbetalningar på 30 miljoner kronor för den användargruppen²⁹. Den förväntade användargruppen är alltså mycket liten i förhållande till totala målgruppen uppdelat per ärendeslag.

Jämförelsen är inte helt meningsfull eftersom det är sannolikt att e-tjänster och den enkelhet de medför kommer medföra en stor ökning av antalet ansökningar. Det går därför inte rakt av att jämföra med volymen ansökningar via pappersblankett.

Än svårare är det att kvantifiera den kvalificerade välfärdsbrottslighet som finns redan idag. Det finns dock risk för att eIDAS breddar möjligheterna till missbruk av välfärdssystemet.

Pensionsmyndigheten

Överlag bedömer Pensionsmyndigheten att omfattningen av antal personer som berörs av SDG-förordningen är relativt få i relation till myndighetens totala antal ärenden. Pensionsmyndighetens beslut om pension baseras på redan intjänade rättigheter och myndigheten bedömer därför att risken för felaktiga beslut inte nödvändigtvis ökar med anledning av SDG. Det finns dessutom flera kontrollfunktioner kopplat till olika handläggningssteg.

I vilken omfattning som felaktigt folkbokförda eller förfalskade identiteter används i välfärdsbrottslighet hos just Pensionsmyndigheten är svårt att uppskatta, men det bedöms att svenska myndigheter årligen betalar ut miljarder på felaktiga grunder³⁰.

Att europeiska användare framöver kommer få tillgång till e-tjänster i Sverige och kunna identifiera sig med europeiska e-legitimationer innebär därför inte nödvändigtvis att risken för välfärdsbrottslighet ökar, men Pensionsmyndigheten bedömer att risken ökar i och med att fler personer får tillgång till e-tjänster.

Kostnadsanalys

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har utan framgång försökt identifiera möjliga områden för besparingar. Avsnittet är därför helt och hållet fokuserat på de kostnader som genomförande av SDG-förordningen medför för myndigheterna.

²⁹ Se Bilaga 1.

³⁰ Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2021



Försäkringskassan

Försäkringskassans kostnader för anslutning till SDG är huvudsakligen kopplade till verksamhetsutveckling med IT-inslag som förväntas bedrivas inom utvecklingsramen. Det är framförallt inom fyra områden utveckling kommer att behöva ske:

- 1) Tillhandahållande av e-tjänster för de fyra obligatoriska förfaranden kopplat till artikel 6 (bilaga II) enligt SDG-förordningen, på engelska³¹ och baserat på eIDAS.
- 2) Tillhandahållande av e-tjänster för EU-medborgare där Försäkringskassan idag erbjuder e-tjänster för användning med nationell e-legitimation (t.ex. BankID), i enlighet med artikel 13 (bilaga I), på engelska och baserat på eIDAS. Försäkringskassan har en mycket stor digitaliseringsgrad och baserat på nuvarande kunskap omfattar området ca 70-90 e-tjänster.
- 3) Basfunktionalitet för att kunna erbjuda e-tjänster enligt punkt 1-2, det omfattar t.ex. inloggning via eIDAS, signering för eIDAS-inloggade personer, identitetshantering i Försäkringskassans handläggnings-, förmåns och utbetalningssystem, tekniskt ramverk e-tjänster med eIDAS, inskicks- och mottagningshantering samt startsida inloggat läge för EU-medborgare.
- 4) System för bevisutbyte i enlighet med OOTS, samt anslutning av tillämpliga e-tjänster till bevisutbytessystemet. Baserat på resultatet från kommissionens inventering finns i dagsläget inget identifierat behov av bevisutbyte inom de obligatoriska förfarandena, men kostnadsposten är ändå inkluderad utifall förutsättningarna förändras.

Kostnaden är beräknad till 80-90 miljoner kronor och precis som annan utveckling inom utvecklingsram kommer det finansieras med lån och anslag. Storleken och komplexiteten medför att genomförande bör tas fram successivt.

Försäkringskassan indikerade redan i budgetunderlaget (2022-2024)³² att IT-investeringen är signifikant. I Försäkringskassans förstudie har kostnaden nu preciserats och de största skillnaderna jämfört med budgetunderlaget går att härleda till identitetshanteringen. Estimeringen vid tiden för inlämnandet av budgetunderlaget var baserat på en mer automatiserad hantering av identitetshandling i samband med handläggning. Baserat på nuvarande kunskap om målgrupp och risker föreslås ett manuellt förfarande vilket inte driver kostnader på samma sätt. Genom att handlägga på ett svenskt identitetsbegrepp (t.ex. samordningsnummer) behöver inte omfattande systemförändringar genomföras i handläggningssystemen.

När e-tjänsterna väl är etablerade behöver de drifas och förvaltas. Baserat på erfarenheter från liknande IT-system beräknas den årliga kostnaden för drift och förvaltning till 15 procent av investeringskostnaden, eller motsvarande 12 miljoner kronor/år.

I kostnadssammanställningen finns ingen kostnadspost för ökad administration av ärenden kopplat till den sannolikt ökade inströmningen av ärenden vilket den ökade tillgängligheten av förfaranden i form av digitala e-tjänster skulle kunna medföra. I dagsläget har Försäkringskassan ingen uppfattning om hur stor ökningen kan komma att bli.

Införandet av SDG-förordningen kommer även medföra mer komplex och kostnadsdrivande framtida förmånsbaserad vidareutveckling kopplat t.ex. den ökade utmaning som det innebär att underhålla olika språkvarianter och olika identitetsbegrepp i e-tjänsterna. Med vidareutvecklings avses inte nödvändigtvis utveckling kopplat till SDG-

³¹ ett officiellt unionsspråk som förstås av så många som möjligt (i praktiken engelska)

³² Försäkringskassans budgetunderlag för åren 2022-2024, dnr FK 2020/006213.



förordningen utan snarare vidareutveckling kopplat till förmånsreformer och strategisk vidareutveckling av e-tjänsterna ur ett förmånsperspektiv. Det är i sig inte begränsat till nuvarande e-tjänster utan påverkar även framtida utveckling av helt nya e-tjänster som behöver konstrueras för att kunna hantera flera språk och identitetsbegrepp, för att uppfylla SDG-förordningen.

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndighetens e-tjänster bygger i dagsläget, precis som Försäkringskassans, på personnummer. Pensionsmyndigheten ser i huvudsak därför samma utvecklingsbehov som Försäkringskassan listat ovan avseende fyra områden som kräver utveckling. För att personer med eIDAS ska kunna använda de e-tjänster som Pensionsmyndigheten tillgängliggör och för att myndigheten ska leva upp till SDG-förordningen, är det följande områden som i första hand ses behöva utvecklas inom Pensionsmyndigheten:

- Inloggning med eIDAS (är delvis redan utvecklat)
- Signering med eIDAS
- Översättning av tjänsterna till engelska
- Start sida när inloggad med eIDAS
- Bygga onlinetjänst för efterlevandepension
- Bygga om innehållet i nuvarande onlinetjänster för att tillgodose europeisk standard för till exempel namn, adresser, telefonnummer m.m.
- Förvaltning av dessa sidor

Även med DIGGs matchningstjänst som stöd bör Pensionsmyndigheten lagra eIDAS ID:et som är kopplat till ett visst personnummer för att säkra framtida hantering. Detta är en ny typ av funktionalitet som medför behov av utveckling av Pensionsmyndighetens system. För vissa av tjänsterna bör även en manuell hantering av kopplingen göras (trots DIGGs matchningstjänst), för att ytterligare höja säkerheten. Detta medför kostnader för systemutveckling och utökade administration.

Pensionsmyndigheten bedömer detta vara ett omfattande arbete och har uppskattat utvecklingskostnaden till ca 15-20 miljoner kronor där merparten av kostnaden belastar år 2022-2023. Pensionsmyndigheten vill dock betona att kostnadsbedömningen endast ska ses som en första preliminär bedömning, sett utifrån att kravbilderna inte är helt klarlagd. Vidare ser myndigheten att tillkommande kostnader kan uppkomma som en följd av SDG-anpassningen på myndighetens webbplats. Det avser exempelvis att även andra tjänster eller informationssidor på webbplatsen behöver förändras för att skapa en helhet i kundmötet. Den kostnaden är svår att uppskatta i dagsläget och innefattas inte i myndighetens kostnadsberäkning.

När e-tjänsterna väl är etablerade behöver de drifas och förvaltas. Baserat på erfarenheter från liknande IT-system beräknas den årliga kostnaden för drift och förvaltning till 15 procent av investeringskostnaden, men denna kostnad är beroende på hur mycket manuell handläggning som kommer att krävas för att exempelvis motverka felaktiga identitetsmatchningar och ansökningar. Den kostnaden är svår att uppskatta i dagsläget och innefattas inte i myndighetens kostnadsberäkning.

Samverkan med Myndigheten för digital förvaltning (DIGG)

För att stödja DIGG i arbetet med regeringsuppdraget att ta fram en genomförandeplan för införandet av bevisutbyte enligt engångsprincipen (I2021/01595), har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten deltagit och bidragit med kompetens och underlag kopplat till de frågeställningar som ligger inom de båda myndigheternas verksamhetsområde. Det innefattar t.ex. besvarande av enkäter och dialog med DIGG och andra intressenter kring resultaten. Vidare har även Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten medverkat i EU-kommissionens workshops för att utreda behovet

Datum
2021-12-06Vår beteckning
FK 2021/014418
PM VER 2021-359

av bevisutbyten inom de obligatoriska förfaranden som myndigheterna omfattas av. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har haft ett flertal avstämningar med DIGG för att diskutera specifika utmaningar kopplat till digital identifiering.

Inom DIGGs regeringsuppdrag pågår även andra delar, t.ex. säkerställande av identitet genom en nationell matchningstjänst för att matcha eIDAS ID med svenskt identitetsbegrepp. Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är mycket positivt inställda till det arbetet och ser fram emot att bidra och samverka kring t.ex. kravställningen för en sådan gemensam lösning.

Beslut i detta ärende har fattats av Försäkringskassans generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningschef Stefan Olowsson, avdelningschef Mikael Westberg, avdelningschef Per Eleblad samt verksamhetsområdeschef Eva Unger, den senare som föredragande.

Beslut i detta ärende har fattats av Pensionsmyndighetens generaldirektör Daniel Barr efter föredragning av verksamhetsutvecklare Charlotte Nygren. I beredningen av ärendet har avdelningschef Lena Aronsson deltagit och i den slutliga handläggningen har avdelningschef Kajsa Möller deltagit.

Nils Öberg

Daniel Barr

Eva Unger, Charlotte Nygren

Bilaga 1; Riskexponering Försäkringskassan

Riskexponeringen för Försäkringskassans del är kopplad till de förmåner som leder till utbetalning. Genom att analysera antal i individer i målgruppen och sätta i relation till förmånens genomsnittliga utbetalning erhålls ett mått på riskexponeringen. Tabellen³³ sammanställer Försäkringskassans e-tjänster som täcks av SDG-förordningen och kan leda till utbetalning.

Förmån	E-tjänst	EU/EES-Exponering [kr per år]
Aktivitets-ersättning	FK5007 Ansök om aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga	0
	FK5008 Ansök om aktivitetsersättning vid förlängd skolgång	0
	FK5030 Ansök om särskild ersättning för kostnader i samband med aktiviteter	0
	FK5040 Ansök om förskott av särskild ersättning i samband med aktiviteter	0
Arbetssskada	FK5002 Ansök om ersättning vid arbetssskada	647 266
	FK5048 Ansök om ersättning för karensavdrag och vårdkostnader vid arbetssskada	0
Barnbidrag	FK5456 Lämna uppgifter vid flytt till eller arbete i Sverige	2 507 183
Bostadsbidrag	Ansök Bostadsbidrag	119 195
Föräldrapenning	Ansök föräldrapenning	12 493 838
Graviditetspenning	FK7205 Ansök om graviditetspenning	162 437
Internationell vård	FK5425 Ansök om ersättning efter nödvändig vård utomlands	672 931
	FK5422 Ansök om ersättning efter planerad vård utomlands	611 755
	FK5421 Ansök om planerad vård utomlands	0
	FK5424 Ansök om ersättning efter vård utomlands med förhandstillstånd	0
	FK5427 Ansök om förhandsbesked för planerad tandvård i ett annat EU/EES-land	0
	FK5428 Ansök om ersättning efter planerad tandvård i ett annat EU/EES-land	0
	FK5429 Ansök om ersättning efter akut tandvård i ett annat EU/EES-land eller i Schweiz	0
Närståendepenning	FK7461 Ansök om närståendepenning	11 378
Rehabiliteringsstöd	FK7025 Ansök om bidrag för arbetsplatsinriktat rehabiliteringsstöd	0
Sjukersättning	FK3030 Ansök om sjukersättning*	663 148
Sjukpenning	Ansök sjukpenning	13 580 966
	FK7452 Ansök om sjukpenning på fortsättningsnivå	367 053
	FK7455 Ansök om fler dagar med sjukpenning på normalnivå	244 702
	FK7261 Ansök om sjukpenning i förebyggande syfte	61 176
	FK7715 Ansök om sjuklönegaranti vid tvist om sjuklön	0
Smittbärandepenning	FK7550 Ansök om smittbärandepenning	0
	FK7551 Ansök om ersättning för resekostnader för smittbärare	0
TFP	Ansök 10-dagar	397 623
	Ansök vab	328 471

³³ Baserat på antalet inkomna pappersblanketter 2019 (för att undvika pandemieffekt) inom ärenden startade tidigast 2018, EU-medborgare (exkl. endast Sverige), saknar personnummer (källa: STORE) kombinerat med genomsnittlig utbetalning per ärende inom respektive förmån (källa: Socialförsäkringen i siffror 2020).