INTERNET STIFTELSEN

2022-12-05 Socialdepartementet Dnr: S2022/03952

Internetstiftelsens remissvar på Utkast till proposition – Senarelagd anslutning till nationell läkemedelslista (S2022/03952)

Sammanfattning

Internetstiftelsen anser att det är beklagligt att införandet av den Nationella Läkemedelslistan (NLL) senareläggs. Det innebär att betydande vinster för både patienter, vårdgivare och samhället i stort skjuts på framtiden. Trots detta menar vi att regeringens förslag är väl avvägt, dock vore det olyckligt med ytterligare förseningar än de som föreslås. Vi pekar därför i vårt remissvar på en lösning på en av de utmaningar som nu fördröjer införandet av NLL, anslutningsgraden till identitets- och behörighetshantering mellan organisationer.

Identitets- och behörighetsfederationen Sambi har tagits fram i nära samarbete med E-hälsomyndigheten (då Apotekens Service AB), Inera (då Center för eHälsa i samverkan), SKR (då SKL) och Internetstiftelsen samt därefter regioner och marknadsaktörer för att fylla vårdens och omsorgens behov av identitets- och behörighetsfederation. Vi har investerat ca 150 miljoner kr på att utveckla en generell federationslösning, som idag används i två sektorer, medel som tagits från intäkter av domänverksamheten. Internetstiftelsen har valt att återinvestera dessa medel i en för samhället viktig infrastruktur därför att det saknas nationella satsningar och för att behovet kartlades i samverkan med ovan nämnda aktörer. Vår bedömning är att det kommer kosta lika mycket att göra om arbetet, om någon annan aktör skulle känna sig manad. Om samhället i stället kunde enas om att använda vår befintliga, väl fungerande och erkända lösning, som redan används av flera av de aktörer som ska ansluta till NLL, skulle det spara både tid och pengar jämfört med att utveckla helt eller delvis nya lösningar. Vi föreslår att:

- Regeringen förtydligar att denna mjuka infrastruktur är en viktig och en av staten erkänd del av vårdens och omsorgens digitala infrastruktur.
- Regeringen bör överväga att ge E-hälsomyndigheten föreskriftsrätt avseende federation för identitets- och behörighetsstyrning inom den nationella digitala infrastrukturen för vård och omsorg, inklusive de behov som finns för NLL.

Om Internetstiftelsen

Internetstiftelsen är en oberoende, affärsdriven och allmännyttig organisation. Vi verkar för ett internet som bidrar positivt till människan och samhället.

Vi är en stiftelse och vår urkund slår fast att vi ska säkerställa en stark och säker infrastruktur för internet som tillgodoser dagens och framtidens behov i Sverige samt främja forskning, utbildning och undervisning med inriktning på internet. Vi ansvarar för

internets svenska toppdomän .se och sköter även drift och administration av toppdomänen .nu. Intäkterna från domännamnsförsäljningen finansierar en rad satsningar i syfte att möjliggöra att människor kan nyttja internet på bästa sätt och att ge kunskap om internetanvändningen i Sverige samt digitaliseringens påverkan på samhället. Vi tillhandahåller evenemang och utbildningsinsatser som gör det enklare att förstå och använda internets tjänster och som bidrar till ökad kompetens och fler möten som främjar internetinnovation.

Internetstiftelsen har en lång historik av samverkan med myndigheter, civilsamhälle och näringsliv inom en rad olika områden. Vi samarbetade exempelvis med MSB och Polisen inom deras regeringsuppdrag Tänk Säkert, en nationell informationskampanj som riktade sig till allmänhet och företag med syftet att öka kunskapen om informations- och cybersäkerhet samt förstärka målgruppernas förmåga att skydda sig mot brott, sommar och höst 2022.

Internetstiftelsens rapport Svenskarna och Internet används av många, inklusive regeringen, för att följa upp hur internetanvändningen utvecklas i Sverige och hur digitalisering påverkar individer. Internetstiftelsens data kring digital delaktighet utgör viktiga indikatorer för digitaliseringspolitiken.

*Internetstiftelsens största satsning, som finansierats med intäkter från domännamns-verksamheten, har varit att ta ansvar för att finansiera, etablera och utveckla en identitets- och behörighetsfederation för skol- samt vård- och omsorgssektorn***.** Vi har prioriterat detta då det saknats en fungerande marknad liksom insatser från samhälls-aktörer, trots att det är en viktig kugge i den mjuka infrastrukturen.

Internetstiftelsen överlämnar härmed våra synpunkter på det utkast till proposition angående senarelagd anslutning till nationell läkemedelslista som regeringen remitterat.

Federationer skapar förutsättningar och främjar viktiga samhällsfunktioner

Även om det finns väl definierade standarder och en relativt utbredd best practice bland federationsoperatörer i världen så är branschen nischad med få aktörer, vilket gör det mycket viktigt att den som befinner sig i ekosystemet eller vill ta sig in, kan hantera de komplexa lagren av hur tillit etableras inom en federation och hur den är knuten till den tekniska infrastrukturen. Det behövs också en god förståelse för olika mjukvarors förmågor och begränsningar och en relation till de nationella och internationella forum som hanterar dessa frågor. En bristfällig förståelse kan skapa stora problem med implementationer, interoperabilitet, säkerhetsbrister och begränsningar i framtida vidareutveckling.

Internetstiftelsen har under tio års tid erbjudit en federationslösning i två sektorer; Skolfederation för skolsektorn och Sambi - SAMverkan för Behörighet och Identitet inom hälsa, vård och omsorg. Inom skolsektorn har Skolfederation etablerat sig som en viktig digital infrastruktur. Skolsektorns digitalisering drivs av skolans behov av en

effektiv hantering av digitala läromedel och digitala administrativa tjänster samt GDPR:s krav på personuppgiftshanteringen, samt att en identitets- och behörighetsfederation är ett krav från Skolverket för genomförande av digitala nationella prov (DNP).

Det är en väsentlig skillnad mellan en federation som tas fram för att vara en identitetsfederation, som till exempel Sweden Connect som tillhandahålls av DIGG, och en federation som från start utvecklats för att skapa organisationstillit. *Medan identitet är en avgränsad process för att kontrollera identitet så är behörighet för att skapa tillit mellan organisationer komplext med många beroenden***.** Det är inte lämpligt att i efterhand försöka konstruera en behörighetsfederation ovanpå en identitetsfederation.

Utvecklingen av Internetsstiftelsens två sektorsspecifika lösningarna sker med utgångspunkt från medlemmarnas behov, såväl tekniska behov som upprättande av affärsmodeller. Merparten av våra investeringar de senaste 10 åren, cirka 150 miljoner kr, har fokuserat på de gemensamma ramverken, överenskommelserna, policies etc. *När det gäller Sambi har dessa tagits fram i en etablerad samverkan med E-hälsomyndigheten (då Apotekens Service AB), Inera (då Center för eHälsa i samverkan), SKR (då SKL) och Internetstiftelsen samt därefter regioner och marknadsaktörer.*

En identitets- och behörighetsfederation är ett av de krav som E-hälsomyndigheten ställt vid införande av NLL. *Sambi är den enda lösningen i Sverige som komplett uppfyller detta utan att något nytt behöver byggas eller tas fram***.** Sambi erbjuder lösningen till stat, region, kommun, apotek, privata vårdgivare samt tandläkare, veterinärer m.fl. Lösningen är framtagen, etablerad och har en drifts- förvaltnings- och utvecklingsorganisation. Genom att vi har en etablerad organisation har vi också kapacitet att i vår utvecklingsorganisation parallellt utveckla framtidens federativa tjänster, som till exempel MOA (machine and organization authentication) som möjliggör ytterligare standardiserad informationsöverföring över organisationsgränser och vi ser över framtida behov av OpenIDConnect.

Identitets- och behörighetsfederationer är nödvändiga i bygget av en ändamålsenlig nationell och enhetlig digital infrastruktur för vården och omsorgen, och ingen inom vårdsektorn besitter så lång och djup erfarenhet av detta som vi. Motsvarande erfarenhet finns inom Vetenskapsrådet/Sunet med den sektorsspecifika federativa lösningen Swamid för den högre utbildningssektorn.

En identitets- och behörighetsfederation är en regelstyrd verksamhet dit man ansluter sig som medlem, man är inte en kund som köper en tjänst utan man ingår i ett ramverk av överenskommelser. Till exempel kan man inte vara garanterad anslutning då processen föregås av en tillitsgranskning, det räcker alltså inte att vilja bli medlem, man måste godkännas. Den tillitsgranskningsprocess som upprättades vid starten av Sambi är en grundläggande funktion. Det är alltså viktigt att förstå att federativa lösningar uppstår i samverkan och är likvärdiga med annan mjuk infrastruktur och tjänster som regeringen från tid till annan hänvisat till.

Regeringens förslag är väl avvägt, men ett hinder kan undanröjas

Det är beklagligt att införandet av den Nationella Läkemedelslistan (NLL) senareläggs. Det innebär att betydande vinster för både patienter, vårdgivare och samhället i stort skjuts på framtiden. Givet den omfokusering av resurser som Covid19-pandemin har krävt, liksom de patientsäkerhetsrisker som finns vid ett införande i dagens vårdinformationssystem, är det dock rimligt att skjuta fram införandet till 2025-12-01. Införande av NLL och användningen av en identitets- och organisationsfederation har dock ett flertal fördelar redan nu, då vi av den långsamma anslutningstakten till Sambi drar slutsatsen att många aktörer är på efterkälken. Detta handlar om såväl regioner, tjänsteleverantörer, veterinärer, tandläkare som privata vårdgivare, dock ligger apoteken i framkant. Vi har också 290 kommuner som kommer behöva ingå i en federation, som bekant sker mycket av vård och omsorg i kommunal regi. Att enbart hantera det försenade införandet utifrån ett fokus på regionerna är alltså att inte tillgodose hela Sveriges behov eller de övergripande vinsterna och de synergieffekter ett införande får på övrig sammanhållen vårddigitalisering.

Så även om vi anser att regeringens förslag är väl avvägt vill vi visa på möjligheter för att *undanröja ett betydande hinder* så att införandet inte fördröjs ytterligare. Om Sverige ska få en fungerande nationell digital infrastruktur för vård och omsorg på plats så behöver regeringen tillsammans med olika aktörer inom sektorn hitta fungerande sätt att driva arbetet framåt.

Staten får och kan samverka med allmännyttiga aktörer

Det är väl etablerat att det inte är organisationsformen eller huvudmannaskapet som avgör ifall en uppgift som utförs är att anses vara av allmänt intresse eller inte. *Det finns flera exempel där staten låtit enskilda aktörer ta ansvar för allmänna uppdrag.* Ofta handlar det om verksamheter som vuxit fram som privata initiativ men där ett ökat statligt ansvarstagande eller involvering setts som önskvärt eller nödvändigt. Ett exempel på detta är att statens engagemang i standardiseringsarbetet genom årliga bidrag och uppdrag till Sveriges Standardiseringsförbund (en samverkansorganisation för de tre svenska standardiseringsorganisationerna, ideella föreningarna, ITS, SEK och SIS) inte föregås av någon offentlig upphandling utan vilar på regeringens strategiska inriktning och riksdagens budgetbeslut.

*Att tillhandahålla olika former av infrastrukturtjänster brukar också anses vara av allmänt intresse***.** Även om huvudmannaskapet för mycket av infrastrukturen skiftat mellan privat och offentligt över tid så har staten alltid ansett det vara motiverat att ha en viss mån av kontroll över infrastrukturtjänster, bland annat för att tillse att de är tillgängliga för de som behöver dem. Internetstiftelsen tillhandahåller idag två olika mjuka infrastrukturtjänster; den svenska toppdomänen .se samt en identitets- och behörighetsfederation. Tillhandahållandet av den svenska toppdomänen regleras genom lagstiftning och det är tydligt för alla vad som gäller. *Detta står i skarp kontrast*

*till identitets- och behörighetsfederationen som representerar en icke obetydlig samhällsinvestering som idag inte nyttjas till sin fulla potential. Detta beror delvis på oklara styrsignaler och en osäkerhet bland vårdens- och omsorgens aktörer om vilket regelverk som gäller***.**

Ett medlemskap i Sambi kan liknas vid ett medlemskap i Patientförsäkringen eller Läkemedelsförsäkringen där olika aktörer inom vården och omsorgen gått samman för att skapa en gemensam nytta. På samma sätt som staten kan ställa krav på att vårdens och omsorgens aktörer ska ha försäkringar av visst slag torde det inte vara omöjligt att ställa krav på att de ska säkerställa en korrekt identitets- och behörighetshantering genom att vara anslutna till en federation. E-hälsomyndigheten har redan idag genom sin instruktion ansvar för register och it-funktioner som apotek och vårdgivare behöver ha tillgång till för en patientsäker och kostnadseffektiv läkemedelshantering. De ska också, enligt lagen om nationell läkemedelslista, ansvara för att behörighets- och säkerhetsfrågorna är lösta på ett sätt som är tillfredsställande ur integritetssynpunkt. Den författningsmässiga regleringen förs idag vidare genom att E-hälsomyndigheten i Handbok för vård och apotekstjänster har satt upp tekniska krav för anslutning till myndighetens tjänster. Ett av kraven är att man använder en av federationstjänsterna Sambi eller Sweden Connect. Av dessa två är det endast Sambi som klarar både identitetskontroll och behörighetshantering.

Trots att det finns en grund i rättsordningen för E-hälsomyndigheten att bestämma villkoren för anslutning till myndighetens tjänster så råder det idag en osäkerhet bland, framför allt de offentliga, huvudmännen inom vård och omsorg ifall det är lagligt för dem att ansluta sig till Sambi. *Denna osäkerhet hämmar utvecklingen av en nationell digital infrastruktur för vården- och omsorgen* eftersom man fastnar i det första steget, en fungerande lösning för identitetskontroll och behörighetshantering. Detta har i sin tur negativa konsekvenser både för patientsäkerheten och ekonomin. Vi tror därför att det är nödvändigt att regeringen förtydligar att denna mjuka infrastruktur är en viktig och en av staten erkänd del av vårdens och omsorgens digitala infrastruktur**.**

Vi vill uppmana regeringen att överväga att ge E-hälsomyndigheten föreskriftsrätt avseende federation för identitets- och behörighetsstyrning inom den nationella digitala infrastrukturen för vård och omsorg, inklusive de behov som finns för NLL. Vi är övertygade om att tydligare styrsignaler skulle öka anslutningstakten till Sambi. Detta skulle realisera den nytta som flera samhällsaktörer under flera års tid investerat i tillsammans samt lösa några av de problem avseende identifiering och behörighetshantering som några aktörer pekat på i samband med frågan om anslutning till NLL. Det skulle också bilägga en fråga som förskjuter fokus från de verkligt stora utmaningarna för framför allt regionerna vid ett fullt införande av NLL - låt oss skapa arbetsro och fokusera på de stora problemen.

Slutligen menar vi att om offentliga aktörer avser att själva bygga samma lösning som Internetstiftelsen gjort i 10 års tid, vilket inte kommer bli billigare, och avser ta fram en drifts-, förvaltnings- och utvecklingsorganisation för denna lösning, samt avser att

tillhandahålla denna lösning till alla berörda aktörer oavsett organisatorisk tillhörighet och skapa en samverkansstruktur där alla aktörer kan bli hörda, inklusive de privata aktörerna, så att optimal samverkan och utveckling kan uppnås gemensamt, då anser vi att staten bör överväga att förvärva den lösning vi redan byggt tillsammans med offentliga aktörer. Det framstår som ett resursslöseri att det nu letas efter alternativ till en lösning som är etablerad, överenskommen och inte på något sätt kontroversiell, detta enkom för att man inte tror att man får ansluta till en tjänst organiserad av en allmännyttig stiftelse. Det är inte vår önskan att avsluta denna verksamhet, men vi har inte för avsikt att konkurrera om offentlig sektor önskar lösa denna komplexa utmaning på annat sätt.

Internetstiftelsen anser att bedriva den här sortens tillitsramverk är mycket nära sammankopplat med att vara domänoperatör. För att långsiktigt kunna motivera fortsatt investering och tillhandahålla denna del av mjuk infrastruktur till offentlig och privat sektor, behöver vi vara trygga i att offentlig sektor både önskar och uppmanas att samverka med Internetstiftelsen också i rollen som federationsoperatör.

Stockholm den 5 december, 2022



Carl Piva,

Vd, Internetstiftelsen