



18.3.2021

FM/OffICT

## Sammanfattning av bedömningspromemorian för att utveckla den digitala identiteten

Digitaliseringen av olika samhällsfunktioner skapar ett tryck att förändra de nuvarande verksamhetssätten även när det gäller autentisering. Vår verksamhet när det gäller att skapa och påvisa identitet är till stor del baserad på personregister, officiella pass, som i första hand är resedokument, och på identitetskort som utfärdats av myndigheterna samt på autentisering som i huvudsak tillhandahålls av privata sektorn. I den här bedömningspromemorian finns en beskrivning av de förändringsfaktorer i anslutning till påvisandet av identitet som hittills har identifierats i projektet för att utveckla den digitala identiteten som tillsattes av finansministeriet hösten 2020. I promemorian görs också en bedömning av de föreslagna ändringarna ur juridisk synpunkt.

I Finland har autentiseringen utvecklats målmedvetet utgående från tjänsteproduktion på marknadsmässiga villkor. Lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster har fungerat som en grund utifrån vilken man har strävat efter att öppna en marknad för autentisering och genom konkurrens ge konsumenterna och företagen fungerande och prisvärda identifieringstjänster. Riksdagens grundlagsutskott anser att karaktären av de affärsekonomiska tjänster som avses i lagförslaget till den grad har distanserat sig från karakteristika som gäller för offentliga myndighetsuppdrag, att verksamheten inte längre kan betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift (GrUU 16/2009). Rätten och möjligheten att använda digitala tjänster är också en faktor som bör beaktas ur lagstiftningssynpunkt när digitaliseringen framskrider. Hittills har man i lagstiftningen gjort bedömningar av användningen av digitala tjänster i första hand med utgångspunkt i att tjänsterna finns tillgängliga och det väsentliga är på vilket sätt individens rättigheter tillgodoses i den här nya digitala miljön. De fysiska servicekanalerna har fortsättningsvis varit en utgångspunkt för verksamheten och de ser i sista hand till att individens rättigheter och skyldigheter tillgodoses. I den här kontexten har själva tillgången till digitala tjänster inte varit en fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna, utan uppmärksamheten har varit inriktad på om de nya verksamhetssätten äventyrar individens rättigheter.

Nuläget vad gäller autentisering kartlades för bedömningspromemorian genom tre separata enkäter, två riktade till konsumenter och en riktad till företag. I nuläget fungerar autentiseringen i huvudsak måttligt bra för de flesta konsumenter och företag. Särskilt olika identifieringslösningar som baserar sig på mobilapplikationer

har minskat mängden tillgänglighetsproblem som tidigare fanns i samband med själva identifieringsverktygen, men konsumenterna stöter fortfarande i någon mån på svårigheter till exempel när de använder applikationer för identitetsverifiering med en skärmläsare. Ett av de största hindren för att använda autentisering i digitala tjänster är svårigheterna att använda de egentliga elektroniska tjänsterna. En del av användarna saknar å andra sidan fortfarande möjlighet att använda autentisering. Detta kan till exempel bero på att utlänningar saknar personbeteckning eller på att funktionshindrade har assistenter. Arbetsgruppen som utreder reformen av personbeteckningen ska också fördjupa sig i utmaningarna i hur man ska registrera utländska personer och hur man ska ge dem en personbeteckning. I projektet för att utveckla den digitala identiteten ska det göras en granskning av möjligheterna för utlänningar att få en digital identitet och att använda den när de utträtt ärenden. Syftet med projektet är att främja även funktionshindrade konsumenters möjligheter att få och använda en digital identitet.

Det har gjorts en bedömning av möjligheterna att använda digitala tjänster ur likabehandlingsperspektiv, till exempel av ändringarna i kreditinstitutslagen (610/2014) och i samband med beredningen av lagstiftningen om offentliga sektorns digitala tjänster (309/2019). Grundläggande banktjänster och de nätbankskoder som behövs för att använda banktjänsterna bör erbjudas alla kunder på lika villkor. Vad gäller digitala tjänster bör myndigheterna erbjuda alla möjlighet att sköta sina myndighetsärenden digitalt och de digitala tjänsterna ska tillhandahållas på ett tillgängligt sätt. Privata aktörers identifieringsverktyg ska i praktiken fylla tillgänglighetskraven i enlighet med de nuvarande bestämmelserna och inlåningsbanker ska i enlighet med kreditinstitutslagen bemöta alla kunder på ett jämlikt och icke-diskriminerande sätt när de erbjuder tjänster för autentisering.

I och med att det sker en allt större övergång till en digital verksamhetsmodell bör man emellertid beakta att samhällets prioriteringar förändras. Digitala servicekanaler blir de mest använda och det civila samhället flyttar ut på nätet. Under dessa omständigheter väcks frågan om vem som har tillgång till tjänsterna och vem som kan delta i detta digitala samhälle. Då bör det också fästas mer uppmärksamhet vid hur fysiska personer kan använda den digitala identiteten i digitala tjänster. Vid en granskning av individens grundläggande fri- och rättigheter, mot bakgrund av det digitala samhällets strukturer, väcks frågan om den offentliga makten bör säkerställa att individen har möjligheter och verktyg för att utträta ärenden elektroniskt med hänvisning till rätten till deltagande, god förvaltning och jämlikhet. Offentlig förvaltningsuppgift är ett centralt begrepp i granskningen av statsförvaltningens möjligheter att producera digitala identitetslösningar och identifieringstjänster i samband med detta när de digitala serviceprocesserna suddar ut gränserna mellan privata aktörer och myndigheter.

I projektet för att utveckla den digitala identiteten som tillsattes av finansministeriet bereds förslag som ska säkerställa påvisandet av identitet när man använder

digitala tjänster via olika servicekanaler. Det viktigaste förslaget handlar om ett digitalt intyg som utfärdas av myndigheterna och som ska visa en persons koppling till den notering som gjorts om personen i befolkningsdatasystemet samt om metoderna för att visa detta när man uträttar ärenden digitalt, per telefon eller genom ett personligt besök. Ett digitalt intyg förutsätter också en digital lagringsmetod, en "digital plånbok", där en handling som bevisar identiteten kan lagras och användas. Med hjälp av dessa metoder som staten tillhandahåller är det möjligt att införa ett digitalt identitetskort.

Det digitala intyget genomförs i projektet för den digitala identiteten. Myndigheterna bekräftar och skapar intyget och det ska visa sambandet mellan en fysisk person och den officiella registeridentiteten. Syftet är att intyget ska motsvara pass eller körkort som en officiell handling som påvisar identitet. Myndigheterna har ensamrätt på att utfärda identitetskort och pass. Skapandet och utfärdandet av en digital identitet kan jämföras med utfärdandet av dessa handlingar, men det förutsätter vissa ändringar i lagstiftningen så att den digitala identitetens ställning som handling som påvisar identitet eller som motsvarande elektroniskt intyg stärks i lagstiftningen. Skapandet av en digital identitet, dvs. en central identitet i digital form som garanteras av staten, är utövning av offentlig makt och det borde inte finnas en risk att detta blir betraktat som ekonomisk verksamhet.

Digitala identitetsbevis och de metoder som är nödvändiga för att lagra dem och påvisa ens identitet (till exempel en digital plånbok) är verksamhet som i huvudsak fortfarande är oreglerad på nationell nivå och EU-nivå. Ett digitalt identitetsbevis är på grundval av en rättslig bedömning jämförbart till exempel med ett medborgarcertifikat på ett identitetskort. Lagringsmetoderna för digitala identitetsbevis är en sektor som utvecklas kraftigt och som inte ännu omfattas av några stabiliserade bestämmelser. I Europeiska rådets slutsatser (av den 2 oktober 2020) uppmärksammas behovet av att utveckla en ram för säker autentisering som omfattar hela Europeiska unionen. Ramen ska göra det möjligt för folk att hantera sin egen digitala identitet och ge dem tillgång till tjänster inom offentliga och privata sektorn och till gränsöverskridande tjänster. Målbilden för projektet för den digitala identiteten ligger i linje med det mål som fastställts på EU-nivå.

Ett digitalt identitetsbevis och metoderna för att använda det gör det möjligt att använda offentliga sektorns digitala tjänster i än högre grad. I nuläget används i huvudsak privata sektorns metoder för identifiering i offentliga sektorns digitala tjänster, och en förutsättning för att man ska få tillgång till dessa metoder är att man är kund hos företaget som tillhandahåller identifieringstjänsten. I målbilden är det digitala intyg som myndigheterna tillhandahåller och tjänsten för att använda intyget en del av identifieringen i offentliga sektorns digitala tjänster vid sidan av privata sektorns tjänster. Under den fortsatta beredningen ska man undersöka vilka digitala identiteter som går att använda för att säkerställa identiteten hos en person som identifierar sig i offentliga sektorns digitala tjänster. En identifieringstjänst som stöder offentliga sektorns elektroniska tjänster betraktas preliminärt som

verksamhet där det inte finns konkurrensrättsliga eller statsstödsrättsliga risker. När den fortsatta beredningen framskrider och de funktionella lösningarna blir tydligare bör det göras en noggrann bedömning av dessa perspektiv.

I den bredare målbild som beskrivs i bedömningspromemorian ska ett digitalt identitetsbevis som tillhandahålls av myndigheterna vara en så kallad central identitet som gör det möjligt för andra aktörer att utifrån den centrala identiteten skapa nya, aktörspecifika identiteter som en kundrelation förutsätter och metoder för att använda dessa identiteter. I målbilden ska den digitala identiteten, lagringen av den och de metoder som används för att utnyttja den digitala identiteten vara logiskt separata. På så sätt är lagringsmedierna för den digitala identiteten, de digitala plånböckerna, en väsentlig konkurrensutsatt marknad istället för en identitet. I praktiken innebär detta förändringar på marknaden för autentisering där identiteten och verktygen för att använda den hör tätt samman. I detta avseende kräver målbilden ändringar i den gällande lagstiftningen om stark autentisering. Syftet med promemorian är att starta en diskussion om på vilket sätt lösningarna inom digital identitet kan tjäna samhället som helhet.

I bedömningspromemorian finns en beskrivning av förslagets målbild ur ett funktionellt perspektiv samt en bedömning av målbilden och projektets viktigaste mål ur lagstiftningssynpunkt. I granskningen ur lagstiftningssynpunkt koncentrerar man sig särskilt på konkurrensbestämmelserna, bestämmelserna om statligt stöd, tillgodoseendet av de individuella rättigheterna i användningen av digitala tjänster samt på vilken roll bestämmelserna om stark autentisering och handlingar som påvisar identitet ska ha i utvecklingen av den digitala identiteten. Baserat på de bedömningar som gjorts ur lagstiftningssynpunkt är myndigheternas roll tydlig vad gäller officiell identitet och handlingar som bevisar denna identitet. När det gäller elektroniska tjänster kan det finnas en roll även för myndigheterna i tillhandahållandet identifieringstjänster som stöder offentliga sektorns tjänster. På vilket sätt dessa lösningar kan tjäna även kundservicen inom privata sektorn, samt vilka konkurrens- och statsstödsrättsliga perspektiv som finns i samband med detta, bör bedömas noggrannare under beredningens gång.