

Tolkningspromemoria om handlingar som godkänns vid inledande identifiering och om undersökningen av handlingarna

Innehållsförteckning

1	Bakgrund och anhängiggörande	2
2	Promemorians syfte	3
2.1	Rådgivning.....	3
2.2	Begäran om utlåtande om promemorian av myndigheter och identifieringstjänsterna.....	3
3	Förfarande för inledande identifiering	4
3.1	Autentiseringslagen.....	4
3.2	Ämbetsverkets bedömningsanvisning	4
4	Handlingar som godkänns enligt autentiseringslagen	6
4.1	Utgångsmässigt eller riskbaserat godkännande.....	6
4.2	Ämbetsverkets bedömning av skyldigheterna	6
5	Allmänna krav på den inledande identifieringens tillförlitlighet.....	8
5.1	Granskning av personuppgifterna i befolkningsdatasystemet.....	8
5.2	Tillförlitligheten och riskhanteringen hos systemet för identifiering.....	9
5.3	Personalens kompetens	11
5.4	Principer för identifiering.....	11
5.5	Ämbetsverkets bedömning av de allmänna skyldigheterna	11
5.5.1	Principer för identifiering.....	13
5.5.2	Jämförande uppgifter i undersökningen av handlingarna och befolkningsdatasystemet.....	13
5.6	Inledande identifiering som utförs av polisen.....	15

Bilaga: utlåtanden

1 Bakgrund och anhängiggörande

I den här promemorian behandlas identifieringen av den som ansöker om ett elektroniskt identifieringsverktyg, dvs. inledande identifiering vid beviljande av identifieringsverktyg och särskilt de av myndigheterna beviljade handlingarna som påvisar identiteten och som uppvisas vid den inledande identifieringen samt hur handlingarna godkänns. Ärendet har blivit aktuellt i och med beviljandet av mobilcertifikat. Transport- och kommunikationsverket (nedan Traficom) bedömer att ärendet även kan ha en mer allmän betydelse och har därför utarbetat den här promemorian.

Jämställdhetsombudsmannens byrå frågade den 10 november 2018 Traficom om de teleföretag som erbjuder mobilcertifikat följer tillämplig lag om de förutsätter uttryckligen ett finländskt identitetskort eller pass vid den inledande identifieringen. I det aktuella fallet hade en kund som ansökte om mobilcertifikat uppvisat ett tyskt pass som identitetshandling. Utifrån passet kunde personen identifieras, men det var inte möjligt att koppla ihop uppgifterna med den finländska personbeteckningen enbart utifrån det tyska passet.

Traficom har i sitt utlåtande som gavs till jämställdhetsombudsmannens byrå den 7 februari 2019 ansett att en praxis där leverantören av ett identifieringsverktyg kan förutsätta uttryckligen ett finländskt identitetskort eller pass vid inledande identifiering inte kan anses följa autentiseringslagen. Enligt 17 § i autentiseringslagen ska man vid inledande identifiering godkänna giltigt pass eller identitetskort som har utfärdats av en myndighet i en medlemsstat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, i Schweiz eller i San Marino bara personens uppgifter hittas i Finlands befolkningsdatasystem och det inte har framkommit sådana faktorer som gör att identiteten hos den som söker identifieringsverktyg inte tillförlitligt kan verifieras. Enbart det att personbeteckning saknas på handlingen är inte en sådan faktor.

I utlåtandet beaktades HFD:s årsboksbeslut 2017:19 där ett pass beviljat av en estnisk myndighet inte godkändes för att verifiera identiteten hos en estnisk medborgare bosatt i Finland och som har en finländsk personbeteckning. Leverantören av identifieringsverktyget hade hänvisat till att förfarandet varit motiverat då den finländska personbeteckningen inte framgick av det utländska passet eller identitetskortet och det inte fanns någon annan tillförlitlig handling för att fastställa den finländska personbeteckningen än en identitetshandling för en utlänning beviljad av en finländsk myndighet. HFD ansåg trots detta att förfarandet var diskriminerande.

Utifrån det ovan presenterade har Traficom bedömt att leverantören i regel ska godkänna de identitetshandlingar som nämns i lagen och att man inte kan kräva att den sökande påvisar sambandet med uppgifterna i befolkningsdatasystemet.

2 Promemorians syfte

2.1 Rådgivning

Efter att jämställdhetsombudsmannens byrå tagit kontakt och ärendet behandlades har Traficom ombetts ge rådgivning om kraven i autentiseringslagen.

Syftet med den här promemorian är att ge förutsägande rådgivning om hur Traficom tolkar kraven på övervakningen av en stark elektronisk identifieringstjänst i autentiseringslagen. Syftet är även att främja god praxis. En tillförlitlig verifiering av identiteten hos den som söker om ett starkt elektroniskt identifieringsverktyg är en av de mest kritiska skyldigheterna i autentiseringslagen och en nödvändig grund för att den elektroniska autentiseringen ska vara pålitlig.

I den här promemorian behandlas särskilt den inledande identifieringen som görs utifrån en officiell handling, såsom ett pass eller identitetskort. Det är värt att beakta att körkortet inte varit en handling som godkänts sedan den 1 januari 2019 och att identiteten i samband med den inledande identifieringen inte kan kontrolleras på körkortet. Därmed behandlas inte körkort i den här promemorian i samband med den inledande identifieringen.

I promemorian behandlas de metoder som lagstiftningen ålägger eller som den möjliggör för leverantören av identifieringsverktyg för att fastställa äktheten hos en handling och säkerställa personuppgifterna hos den som söker identifieringsverktyg och för att kombinera dessa med den handling som uppvisas. I promemorian jämförs en situation där den betrodda källan för identiteten är ett pass eller identitetskort som utfärdats av en myndighet i Finland eller av en annan myndighet än en finsk myndighet.

I promemorian utvärderas även autentiseringslagens inverkan på sökandens möjliga rätt att få identifieringsverktyget samt den betydelse principerna för identifiering som publiceras enligt autentiseringslagen har på fastställandet av vilka handlingar som godkänns. Dessutom behandlar promemorian den inledande identifiering som polisen utför och situationer där denna inledande identifiering kan användas.

Myndigheten granskar här även de källor som enligt autentiseringslagen är betrodda källor, dvs. befolkningsdatasystemet (autentiseringslagens 7 §), polisens datasystem om passets eller identitetskortets giltighet (autentiseringslagens 7 b §), och handlingar utfärdade av myndigheter i vissa stater som utgånmässigt fastställts som betrodda eller handlingar utfärdade av myndigheter i andra stater (autentiseringslagens 17 §).

2.2 Begäran om utlåtande om promemorian av myndigheter och identifieringstjänsterna

Traficom bad även Polisstyrelsen, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, Migrationsverket och Finansinspektionen om kommentarer och utlåtanden om promemoriautkastet.

Syftet är att i mån av möjlighet med hjälp av andra myndigheter precisera uppgifterna om autentiseringslagens betrodda källor och eventuella andra granskningsmedel.

3 Förfarande för inledande identifiering

3.1 Autentiseringslagen

Definitionen av inledande identifiering och förfaranden som godkänns vid inledande identifiering finns i 2 § och 17 § av autentiseringslagen.

Autentiseringslagen 2.1 § Definitioner

7) inledande identifiering verifiering av identiteten hos den som ansöker om ett identifieringsverktyg, när verifieringen sker i samband med att verktyget skaffas,

Autentiseringslagen 17.1 Identifiering av en fysisk person som ansöker om ett identifieringsverktyg

Vid inledande identifiering ska identifieringen av en fysisk person göras personligen eller elektroniskt på ett sådant sätt att de krav uppfylls som gäller för tillitsnivån väsentlig eller hög enligt avsnitt 2.1.2 i bilagan till förordningen om tillitsnivåer vid elektronisk identifiering. Kontrollen av en persons identitet kan grunda sig på en identitetshandling som utfärdats av en myndighet eller ett sådant identifieringsverktyg för stark autentisering som avses i denna lag. Kontrollen av identiteten kan dessutom grunda sig på ett förfarande som en offentlig eller privat aktör tidigare och i annat syfte än för beviljande av ett identifieringsverktyg för stark autentisering har använt sig av och som Transport- och kommunikationsverket godkänner utifrån de bestämmelser som gäller förfarandet och utifrån myndighetstillsynen eller utifrån en bekräftelse av ett i 28 § 1 punkten avsett organ för bedömning av överensstämmelse.

Autentiseringslagen 17.3 *Om identiteten hos den som ansöker om ett identifieringsverktyg inte kan verifieras på ett tillförlitligt sätt, ska polisen utföra den inledande identifiering som gäller ansökan. De kostnader som polisens inledande identifiering orsakar den som ansöker om ett identifieringsverktyg är en offentligrättslig prestation. Bestämmelser om avgiften för en sådan prestation finns i lagen om grunderna för avgifter till staten.*

3.2 Ämbetsverkets bedömningsanvisning

Traficom har utifrån autentiseringslagen förklarat olika förfaranden för inledande identifiering i Bedömningsanvisningen för elektroniska identifieringstjänster 211/2019 O i följande förfaranden (anvisningens punkt 5.9 Styrkande och säkerställande av identiteten hos den som söker identifieringsverktyg (inledande identifiering)) och deras allmänna krav.

- 1) Den inledande identifieringen baserar sig på att ett identitetsbevis som godkänts i Finland visas upp fysiskt på plats
 - Identitetsbeviset visas upp och dess äkthet granskas på platsen.
 - Personalen är förtrogen med äkthetsfaktorerna i identitetsbevisen och kan granska dem.
 - Man säkerställer att identitetsbeviset tillhör den person som visar upp det, man jämför alltså uppvisarens egenskaper med handlingen.

- 2) Den inledande identifieringen baserar sig på att ett identitetsbevis som godkänts i Finland visas upp med distansförbindelse
 - Identitetsbeviset visas upp och dess äkthet granskas med distansförbindelse.
 - Personalen är förtrogen med äkthetsfaktorerna i identitetsbevisen och kan granska dem.
 - Man säkerställer att identitetsbeviset tillhör den person som visar upp det, man jämför alltså uppvisarens egenskaper med handlingen.
 - I kraven på distansförbindelsens tillförlitlighet beaktas den skyddsförmåga tillitsnivån hos identifieringsverktyg har mot en förhöjd angreppspotential eller en angreppspotential på hög nivå. Det finns flera hittills icke specificerade tillförlitlighetskrav som anknyter till detta.¹

- 3) Inledande identifiering med elektroniskt identifieringsverktyg (s.k. kedja av inledande identifiering)
 - styrkandet av identiteten baserar sig på starka elektroniska identifieringsverktyg som godkänns i autentiseringslagen åtminstone på samma tillitsnivå.

- 4) Inledande identifiering utifrån en identifiering för annat syfte
 - I styrkandet av identiteten litar man på ett förfarande med vilket identiteten styrkts och säkerställts tidigare för ett annat ändamål än för beviljandet av ett identifieringsverktyg för stark autentisering.
 - Förfarandet baserar sig på annan reglering än autentiseringslagen eller eIDAS-förordningen och det övervakas av en myndighet.
 - Förfarandet erbjuder motsvarande säkerhet som ett förfarande som baserar sig på uppvisandet av ett identitetsbevis enligt regleringen av identifikationen eller ett elektroniskt identifikationssätt.

¹ Se Transport- och kommunikationsverket anvisning 211/2019 O punkt 3.10.

Se även kommissionens förslag till ändring av eIDAS-förordningen 3.6.2021 COM(2021) 281 final 2021/0136 (COD), punkten som gäller ändring av artikel 24 (25) b) s. 34: *Within 12 months after the entry into force of this Regulation, the Commission shall by means of implementing acts, set out minimum technical specifications, standards and procedures with respect to the verification of identity and attributes in accordance with paragraph 1, point c. Those implementing acts shall be adopted in accordance with the examination procedure referred to in Article 48(2).* Artikel 24 i eIDAS-förordningen gäller beviljandet av certifikat som klassats som förtroendetjänster, men samma krav torde kunna tillämpas även på beviljandet av identifieringsverktyg.

- Användningen av ett förfarande för inledande identifiering enligt den här punkten förutsätter ett uttryckligt godkännande av Transport- och kommunikationsverket. Till anmälan om förfarandet ska en bedömning av överensstämmelsen med kraven bifogas.

5) Inledande identifiering gjord av polisen

- Om identiteten hos den som ansöker om ett identifieringsverktyg inte kan verifieras på ett tillförlitligt sätt, ska polisen utföra den inledande identifiering som gäller ansökan.

4 Handlingar som godkänns enligt autentiseringslagen

4.1 Utgångsmässigt eller riskbaserat godkännande

I 17 § i autentiseringslagen finns bestämmelser om handlingar och stater som utgångsmässigt är tillförlitliga.

Autentiseringslagen 17.2 Identifiering av en juridisk person som ansöker om ett identifieringsverktyg

Dokument som godkänns vid inledande identifiering, när identifieringen endast sker utifrån en identitetshandling som utfärdats av en myndighet, är ett giltigt pass eller identitetskort som har utfärdats av en myndighet i en medlemsstat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, i Schweiz eller i San Marino. [...]

I 17 § i autentiseringslagen finns även bestämmelser om leverantören av identifieringstjänstens rätt att godkänna ett pass som utfärdats i en annan stat.

Autentiseringslagen 17.2 Identifiering av en juridisk person som ansöker om ett identifieringsverktyg

[...] En leverantör av identifieringsverktyg som så önskar kan också vid kontrollen av identiteten använda ett giltigt pass som har utfärdats av en myndighet i någon annan stat.

4.2 Ämbetsverkets bedömning av skyldigheterna

I bestämmelsen räknas de handlingar upp som utgångsmässigt är tillförlitliga och som därmed är godkända för att verifiera identiteten vid inledande identifiering, om den som beviljat identifieringsverktyget har tagit i bruk inledande identifiering utifrån handlingar.

Den lista över handlingar som är tillåtna vid inledande identifiering är begränsad. Enligt regeringens proposition (RP 36/2009 rd) ska identiteten styrkas med ett giltigt pass eller identitetskort som utfärdats av en myndighet i en medlemsstat i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, Schweiz eller San Marino. Handlingar som utfärdats av en myndighet i en medlemsstat i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet tas med i bestämmelsen eftersom det råder harmoniserade bestämmelser om pass och identitetskort i området. Om handlingarna i fråga inte skulle godkännas

vid inledande identifiering skulle det innebära ett hinder på den inre marknaden. Det finns även avtal med Schweiz och San Marino om ömsesidig identifiering.

Vad gäller de handlingar som godkänns är lagen entydig. I en inledande identifiering som baserar sig på en identitetshandling som utfärdats av en myndighet godkänns i regel de handlingar som nämns ovan.

Autentiseringslagen gör det även möjligt för leverantören av identifieringstjänsten att även godkänna handlingar som utfärdats av myndigheter i andra stater än de som räknats upp i lagen, men då endast pass.

Lagen ställer inte upp närmare begränsningar på godkännandet av pass som utfärdats av myndigheter i andra stater, så om leverantören av identifieringstjänsten så vill kan denne även använda giltiga pass utfärdade av andra staters myndigheter för den inledande identifieringen. Enligt regeringspropositionen (RP 36/2009 rd) ställs inga skyldigheter för leverantören av identifieringstjänsten att godkänna pass från andra stater, utan endast pass från de stater som räknas upp i lagen måste godkännas. Gällande pass från andra stater ges leverantören av identifieringstjänsten möjlighet att välja de stater vars pass leverantören anser sig kunna godkänna. Valet baserar sig alltid på en riskbedömning och det är klart att antalet risker ökar för sådana här pass. Tjänsteleverantören ska utvärdera de risker som den tar på sig.

Både vad gäller de handlingar som räknas upp i lagen och de pass som baserar sig på identifieringstjänstleverantörens övervägande ska personalen utbildas i att känna igen handlingarna. Tjänsteleverantören ska säkerställa att personalen har fått tydliga och tillräckliga anvisningar om vilka handlingar som godkänns och hur de godkända handlingarna identifieras. Om tjänsteleverantören även separat godkänner pass som utfärdats av myndigheter i andra stater ska man tydligt definiera vilka staters pass som godkänns. Dessa ska även nämnas i tjänsteleverantörens identifieringsprinciper och därmed ska informationen om vilka handlingar som godkänns finnas lättillgänglig för sökanden på förhand. I 20 § i autentiseringslagen finns bestämmelser om en allmän skyldighet för den som levererar identifieringstjänster att *bemöta sina kunder på ett icke-diskriminerande sätt och dem som ansöker om identifieringsverktyg jämlikt när avtalet ingås.*

Utifrån det ovan nämnda räknar lagen upp de handlingar som godkänns och ger möjlighet att godkänna handlingar utfärdade av andra stater enligt övervägande.

Traficom anser att tjänsteleverantören i situationer där sökanden uppvisar en handling som utfärdats i någon av de stater som separat räknas upp i lagen inte i regel har något eget övervägande om handlingen ska godkännas eller ej utifrån egen riskbedömning. Att ogrundat avvika från detta leder lätt till ett antagande om diskriminering: ifall den nämnda handlingen inte godkänns har man i rättspraxisen konsekvent ansett att tjänsteleverantören brutit mot diskrimineringslagen.

5 Allmänna krav på den inledande identifieringens tillförlitlighet

5.1 Granskning av personuppgifterna i befolkningsdatasystemet

I 6 § i autentiseringslagen bestäms att personbeteckningen är obligatorisk

Autentiseringslagen 6 § Behandling av personbeteckningar

När leverantörer av identifieringstjänster och certifikatutfärdare som tillhandahåller betrodda tjänster kontrollerar sökandens identitet ska de kontrollera sökandens personbeteckning.

I 7 § i autentiseringslagen bestäms om en obligatorisk BDS-granskning

Autentiseringslagen 7 § Användning av uppgifter i befolkningsdatasystemet

Leverantörer av identifieringsverktyg och certifikatutfärdare som tillhandahåller betrodda tjänster ska hämta och uppdatera de uppgifter som de behöver för tillhandahållandet av identifieringstjänster för fysiska personer med användning av befolkningsdatasystemet. Leverantörer av identifieringstjänster ska dessutom säkerställa att de uppgifter som de behöver för tillhandahållandet av identifieringstjänster är uppdaterade enligt uppgifterna i befolkningsdatasystemet. (29.6.2016/533)

I 12 b i autentiseringslagen finns bestämmelser om de uppgifter som leverantören av identifieringsverktyget ska publiceras i sina leveransvillkor i förtroendenätet för identifieringsförmedlingstjänsterna.

Autentiseringslagen 12 b § Leveransvillkor för tillträdesrätt till identifieringstjänsten och skyldighet för leverantörer av identifieringsverktyg att lämna uppgifter

En leverantör av identifieringsverktyg ska offentliggöra leveransvillkoren för tillträdesrätt till sin identifieringstjänst samt annan information som är relevant för överlåtelse av tillträdesrätt och identifieringstjänsternas kompatibilitet på sin webbplats. Leverantören av identifieringsverktyg ska offentliggöra åtminstone följande information:

1) en beskrivning av identifieringsverktyget, inklusive information om tillgängliga personidentifieringsuppgifter enligt bilagan till kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1501 om interoperabilitetsramverket enligt artikel 12.8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden,

I kommunikationsverket föreskrift 72 A/2018 M fastställs om identifieringstjänsternas kompatibilitet och om personernas identifikationsuppgifter på ett enhetligt sätt med den EU-bestämmelse som hänvisas till i lagen (EU) 2015/1501

Föreskrift 72 12 § Minimiuppsättning uppgifter som ska förmedlas i förtroendenätet

Följande uppgifter ska förmedlas via gränssnitten mellan leverantörer av identifieringsverktyg och leverantörer av tjänster för identifieringsförmedling:

1) vid identifiering av en fysisk person, åtminstone den identifieringsuppgift som identifierar personen, personens förnamn, efternamn och födelsedatum,

[...]

Gränssnitten mellan leverantörer av identifieringsverktyg och leverantörer av tjänster för identifieringsförmedling ska ha beredskap att förmedla följande uppgifter:

[...]

2) vid identifiering av en fysisk person; förnamn och efternamn vid födseln, födelseort, nuvarande adress och kön

[...]

5.2 Tillförlitligheten och riskhanteringen hos systemet för identifiering

Här har vi plockat in fastställda skyldigheter som särskilt även gäller säkerställandet av tillförlitligheten hos den inledande identifieringen

Autentiseringslagen 8 § Krav på system för elektronisk identifiering

Ett system för elektronisk identifiering ska uppfylla följande krav:

1) identifieringsmetoden grundar sig på en identifiering enligt 17 och 17 a § så att uppgifterna om den kan kontrolleras i efterskott i enlighet med 24 §,

2) identifieringsmetoden medger entydig identifiering av innehavaren av identifieringsverktyget så att åtminstone de villkor uppfylls som gäller för tillitsnivån väsentlig enligt avsnitten 2.1.2, 2.1.3 och 2.1.4 i bilagan till kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1502 om fastställande av tekniska minimispecifikationer och förfaranden för tillitsnivåer för medel för elektronisk identifiering i enlighet med artikel 8.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden, nedan förordningen om tillitsnivåer vid elektronisk identifiering,

[...]

5) ledningen avseende informationssäkerheten sköts på ett sådant sätt att de villkor uppfylls som anges i det inledande stycket i avsnitt 2.4 i bilagan till förordningen om tillitsnivåer vid elektronisk identifiering och åtminstone de villkor uppfylls som gäller för tillitsnivån väsentlig enligt avsnitten 2.4.3 och 2.4.7 i bilagan till den förordningen.

[...]

EU:s förordning om tillitsnivåer för elektronisk identifiering bilaga 2.1.2

1. Kontroll har skett av att personen innehar ett bevis som erkänns i den medlemsstat där ansökan om medlet för elektronisk identitet görs och som avser den påstådda identiteten, och beviset kontrolleras för att fastställa att det är äkta, eller enligt en tillförlitlig källa existerar det och avser en verklig person, och åtgärder har vidtagits för att minimera risken att personens identitet inte är den påstådda identiteten, varvid det tas hänsyn till exempelvis risken för att beviset har förlorats, stulits, upphävts, återkallats eller löpt ut, eller

en identitetshandling uppvisas under ett registreringsförfarande i den medlemsstat där handlingen utfärdades, och handlingen tycks avse den person som uppvisar den, och åtgärder har vidtagits för att minimera risken att personens identitet inte är den påstådda identiteten, varvid det tas hänsyn till exempelvis risken för att handlingen har förlorats, stulits, upphävts, återkallats eller löpt ut,

[...]

EU:s förordning om tillitsnivåer för elektronisk identifiering bilaga 2.4.3 Ledning avseende informationssäkerhet

Det finns ett effektivt ledningssystem för informationssäkerhet för hantering och kontroll av informationssäkerhetsrisker.

Ledningssystemet för informationssäkerhet följer utprovade standarder eller principer för hantering och kontroll av informationssäkerhetsrisker.

Autentiseringslagen 7 b § Information om giltighet för pass eller identitetskort

Leverantörer av identifieringstjänster har trots sekretessbestämmelserna rätt att via ett gränssnitt eller annars i elektronisk form få information ur polisens informationssystem

om giltighet för pass eller identitetskort som används vid inledande identifiering.

5.3 Personalens kompetens

Autentiseringslagen 13 § Allmänna skyldigheter för leverantörer av identifieringstjänster

Hos leverantörer av identifieringstjänster ska lagringen av uppgifter som sammanhänger med identifieringen, personalen och de tjänster som köps av underleverantörer uppfylla åtminstone kraven för tillitsnivån väsentlig enligt avsnitten [...] och 2.4.5 i bilagan till förordningen om tillitsnivåer vid elektronisk identifiering.

EU:s förordning om tillitsnivåer för elektronisk identifiering bilaga 2.4.5 Anläggningar och personal

Krav i fråga om anläggningar och personal och underleverantörer, om tillämpligt, som åtar sig uppgifter som omfattas av denna förordning. Uppfyllandet av vart och ett av kraven ska stå i proportion till den risknivå som är knuten till den tillitsnivå som tillhandahålls.

1. Förfaranden ska finnas som ser till att personal och underleverantörer är tillräckligt utbildade, kvalificerade och erfarna i de färdigheter som krävs för att sköta sina roller.

[...]

5.4 Principer för identifiering

I 14 § i autentiseringslagen finns bestämmelser om uppgifter som leverantören av identifieringstjänster ska publicera om sin tjänst.

Autentiseringslagen 14 § Principer för identifiering

Leverantörer av identifieringstjänster ska ha principer för identifiering som närmare anger hur tjänsteleverantören uppfyller de skyldigheter som anges i denna lag. Det ska i synnerhet anges närmare hur leverantören av identifieringsverktyg genomför den identifiering som avses i 17 och 17 a § när identifieringsverktyg beviljas.

[...]

[...]

Leverantören av identifieringstjänster ska hålla principerna för identifiering allmänt tillgängliga och uppdaterade.

5.5 Ämbetsverkets bedömning av de allmänna skyldigheterna

Den inledande identifieringen är en kritisk funktion och dess tillförlitlighet är en central skyldighet hos den som levererar ett identifieringsverktyg för

stark autentisering. Processen för inledande identifiering och de åtgärder som krävs ska vara planerliga och personalens utbildning ska vara uppdaterad och konsekvent. Det ska finnas en planerad verksamhetsmetod för problemsituationer. Uppgifterna ska loggas och vara spårbara som en del av en kontrollerad process för inledande identifiering.

Autentiseringslagen bestämmer att leverantören av identifieringstjänsten

- är skyldig att granska den fysiska personens uppgifter i befolkningsdatasystemet samt
- har rätt att utan hinder av sekretessbestämmelserna från polisens datasystem få information om giltigheten hos det pass eller identitetskort som används vid den inledande identifieringen.

Det finns flera andra register för att säkerställa att handlingarna är äkta och giltiga samt för att undersöka dem:

- Interpol har en lista med försvunna och stulna handlingar i sitt datasystem.
- Via Prado går det att jämföra och granska äkta identitets- och resehandlingar från olika länder samt granska att handlingarnas nummer är korrekta.
- I Hekopassi finns information både om giltiga och tidigare resehandlingar för finska medborgare och utlänningar som vistats i Finland med uppehållstillstånd.
- I systemet som behandlar visumuppgifter kan man jämföra uppgifterna med personen och den handling som de beviljats för.

Ämbetsverkets uppfattning är att det till exempel finns betydande skillnader i säkerhetsmyndigheternas och den privata sektorns möjligheter att använda registren.

För passens del vore det möjligt att granska handlingens äkthet direkt från chippets elektroniska underskrift som finns på alla chippförsedda pass.

Utöver uppgifter i datasystemen är en fysisk inspektion till exempel med UV-lampa, förstoringsglas eller lupp i samband med den inledande identifieringen en viktig del av säkerställandet av att handlingen är äkta. En förfalskad handling kan identifieras med hjälp av vattenstämplarna, säkerhetsfaktorerna eller handlingens textur och bindning. I autentiseringslagen fastställs inga detaljerade krav på hur handlingarna konkret ska undersökas, men enligt det som tidigare konstaterades ska tjänsteleverantören säkerställa att personalen fått tydliga och tillräckliga anvisningar om hur de handlingar som godkänns ska identifieras, och identifikationen av en förfalskad handling är ett av de centrala riskhanteringskraven som ställs på identifieringstjänsten.

I situationer där sökanden uppvisar en handling som utfärdats i en stat som inte nämns i lagen har tjänsteleverantören en mer omfattande möjlighet till egen bedömning och en skyldighet att bedöma och hantera risken. Traficom anser att man enligt förarbetet till lagen (RP 36/2009 rd)

kan motivera att tjänsteleverantören inte är skyldig att som regel godkänna handlingar utfärdade i andra stater än de som entydigt räknas upp i lagen. Därmed vore det alltid motiverat att förutsätta en inledande identifiering utförd av polisen i den här situationen.

Bestämmelsen ger möjligheter att även godkänna handlingar utfärdade i andra stater, men i sådana fall är det fråga om tjänsteleverantörens egen riskbedömning. Om handlingar utfärdade i andra stater godkänns i den inledande identifieringen ska övervägandet göras på förhand. Tjänsteleverantören är skyldig att utbilda sina arbetstagare i att identifiera de godkända handlingarna med tillräcklig säkerhet.

5.5.1 Principer för identifiering

Ett väsentligt krav är att de handlingar som godkänns ska definieras tydligt och att information om dem ska publiceras i principerna för identifiering enligt 14 § i autentiseringslagen. Informationen ska finnas offentligt tillgänglig i principerna för identifiering för den som söker identifieringsverktyg och den e-tjänst som litar på identifieringen. Traficoms permanenta tolkning är att principerna för identifiering binder leverantören av en identifieringstjänst.

Traficom har befogenheter att övervaka att leverantörerna av identifieringsverktyg behandlar de som söker verktygen på ett jämlikt sätt då avtal ingås. Till tillsynsuppgifterna hör även tillsyn av att identifieringsprinciperna är lagenliga. Om de handlingar som godkänns har räknats upp i principerna för identifieringen på korrekt sätt kan man anse att leverantören av identifieringsverktyget följer kravet på jämlik behandling i autentiseringslagen och man torde kunna anse detta följa kraven i diskrimineringslagen, även om vissa handlingar avgränsas utanför de handlingar som godkänns. I dessa fall erbjuder en inledande identifiering utförd av polisen sökanden möjlighet att få tillgång till identifieringsverktyget.

Ämbetsverket har i samband med de periodiska utvärderingarna av identifieringstjänsterna förutsatt olika utredningar och korrigeringar i principerna för identifieringen men bedömer att det allmänt taget ännu förekommer oklarheter och behov av korrigeringar i principerna. Ämbetsverket har fäst uppmärksamhet bl.a. vid principerna för identifiering som gäller mobilcertifikat och de handlingar som nämns som godkända vid den inledande identifieringen och som inte motsvarar gällande lagstiftning.

5.5.2 Jämförande uppgifter i undersökningen av handlingarna och befolkningsdatasystemet

Autentiseringslagen 7 § Användning av uppgifter i befolkningsdatasystemet

Leverantörer av identifieringsverktyg och certifikatutfärdare som tillhandahåller betrodda tjänster ska hämta och uppdatera de uppgifter som de behöver för tillhandahållandet av identifieringstjänster för fysiska personer med användning av befolkningsdatasystemet. Leverantörer av identifieringstjänster

ska dessutom säkerställa att de uppgifter som de behöver för tillhandahållandet av identifieringstjänster är uppdaterade enligt uppgifterna i befolkningsdatasystemet. (29.6.2016/533)

Frågor har i praktiken uppstått kring hurdana krav man kan ställa på leverantören av identifieringsverktyget vad gäller undersökningen av handlingarna. Enligt Traficoms uppfattning råder det olika praxis inom branschen vad gäller vilka uppgifter i handlingarna som granskas och jämförs samt vilka register de olika leverantörerna har tillgång till i undersökningen av handlingarna.

En förutsättning för att identifieringsverktyget ska kunna beviljas är att personuppgifterna finns i befolkningsdatasystemet. En sådan här uppgift som identifierar personen är en personbeteckning eller en elektronisk kommunikationskod som sparats i befolkningsdatasystemet och som uppdateras av en myndighet (RP 74/2016 rd).

I lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (661/2009) fastställs noga objekten som registreras i befolkningsdatasystemet samt förutsättningarna för registreringen av en utlänning. Enligt en ändring i lagen som trädde i kraft i mars 2014 kan tillförlitligheten i de personuppgifter som registreras undantagsvis även säkerställas från en annan handling än originalhandlingen.

Man kan alltså bevilja en personbeteckning åt en utländsk medborgare och spara personuppgifterna i befolkningsdatasystemet även om personen inte kan uppvisa ett pass eller en annan handling som tillförlitligt visar identiteten. Därmed borde det enligt bedömningen i regeringens proposition i regel inte finnas några utlänningar i Finland som vistas här med uppehållstillstånd, uppehållskort eller registrerad uppehållsrätt och som inte finns i befolkningsdatasystemet. (RP 272/2014).

I statsrådets förordning om befolkningsdatasystemet (128/2010) finns närmare bestämmelser om de uppgifter som sparas om utländska personer. För utländska medborgare och barn vars mor inte haft en hemkommun i Finland då barnet föddes sparas uppgift om födelsestat och -ort i stället för födelsehemkommun. Vad gäller medborgarskapet sparas information om den registrerade personens finländska och utländska medborgarskap. Dessutom kan Skatteförvaltningen och Migrationsverket spara efternamn och förnamn, kön, personbeteckning, utlänningens personnummer, modersmål, nationalitet, yrke, adress utomlands, adress i Finland samt datum då den tillfälliga vistelsen inleds och avslutas som uppgifter om den utländska medborgaren.

Särskilt situationer där en utländsk handling har visats upp i samband med den inledande identifieringen har väckt frågor i praktiken. Av utländska dokument framgår inte personens finländska personbeteckning och med tanke på att körkortet inte sedan den 1 januari 2019 varit en giltig handling vid den inledande identifieringen är det svårare att koppla ihop personen med befolkningsdatauppgifterna med tillräcklig säkerhet än utifrån ett finländskt dokument.

Ämbetsverket bedömer att det är skäl att närmare granska vilka uppgifter som bör granskas på handlingen som uppvisas vid den inledande identifieringen för att tjänsteleverantören ska uppfylla lagens krav på tillräcklig identifiering av personen och så att man kan säkerställa handlingens äkthet jämligt och utan att diskriminera.

Traficom anser att minimikravet för undersökningen av handlingen är en jämförelse av personens uppgifter i befolkningsdatasystemet samt en kontroll av att passet eller identitetskortet är giltigt.

Enligt autentiseringslagen är det inte obligatoriskt att använda polisens system för giltighetstid, men en granskning av giltigheten i polisens datasystem är ett tydligt sätt som identifieringstjänsterna har tillgång till och Traficom anser att om denna metod inte används ska man använda andra metoder för att hantera risken med missbruk av försvunna eller stulna pass eller identitetskort.

Skyldigheten att granska uppgifter och göra jämförelser tillämpas både på finländska och utländska handlingar. Utöver befolkningsdatasystemet och polisens datasystem finns det även andra register där handlingarnas uppgifter kan granskas utöver i själva handlingen. Även passens chipp erbjuder olika möjligheter att undersöka handlingens äkthet, men det finns för närvarande inga närmare kriterier för dessa möjligheter.

I situationer där personbeteckningen inte direkt framgår av den uppvisade handlingen ska man göra jämförelsen utifrån de tillgängliga uppgifterna. I praktiken kan man använda den ovan nämnda listan på uppgifter som sparas om utländska personer i befolkningsdatasystemet. Enligt Traficoms bedömning bör man därmed jämföra handlingen med befolkningsdatasystemet åtminstone vad gäller hela namnet, födelsedatum, födelsestat, födelseort och nationalitet.

5.6 Inledande identifiering som utförs av polisen

Autentiseringslagen § 17.3 Identifiering av en fysisk person som ansöker om ett identifieringsverktyg

Om identiteten hos den som ansöker om ett identifieringsverktyg inte kan verifieras på ett tillförlitligt sätt, ska polisen utföra den inledande identifiering som gäller ansökan. De kostnader som polisens inledande identifiering orsakar den som ansöker om ett identifieringsverktyg är en offentlighetsrättslig prestation. Bestämmelser om avgiften för en sådan prestation finns i lagen om grunderna för avgifter till staten.

Enligt autentiseringslagen görs den inledande identifieringen i ansökan av polisen om identiteten inte tillförlitligt kan verifieras. Lagen möjliggör en inledande identifiering utförd av polisen i sådana situationer där tjänsteleverantören inte kan säkerställa identiteten hos den sökande som ansöker om identifieringsverktyg.

Bestämmelsen tar inte ställning till situationer där tjänsteleverantören kan konstatera att identiteten är oklar. Bestämmelsen fastställer inte närmare i

Dnr. Traficom/10078/09.02.00/2021
21.10.2021

vilka situationer identiteten inte kan anses vara tillförlitligt utredd och när den sökande kan hänvisas till polisen för identifikation utan att kränka sökandens rätt till jämlikhet och icke-diskriminering. Det är värt att notera att det alltid är frågan om en bedömning från fall till fall och att det inte går att ge en allmängiltig anvisning.

Traficom bedömer att de regelmässiga tillgängliga metoderna enligt autentiseringslagen ska användas och att en inledande identifiering utförd av polisen inte kan anses vara det primära alternativet. Å andra sidan har leverantören av identifieringsverktyget en strikt skyldighet att säkerställa att den inledande identifieringen är tillförlitlig. Ämbetsverket anser att de tillgängliga metoderna och uppgifterna för detta säkerställande objektivt bedömt kan variera i praktiken vad gäller handlingar utfärdade i olika stater och uppgifterna i befolkningsdatasystemet eller andra pålitliga registerkällor.

En inledande identifiering gjord av polisen är motiverad till exempel i situationer där den handling som uppvisas är gammal och personen inte med säkerhet kan identifieras utifrån den. Med beaktande av att största delen av resehandlingarna gäller i högst fem år och att körkortet inte längre lämpar sig för styrkande av identiteten är dessa situationer även i framtiden ovanliga. I situationer där man uppvisar en handling som ligger utanför lagen eller principerna för identifiering är det motiverat att använda en inledande identifiering gjord av polisen. För alla handlingars del är en märkbart gammal handling eller en handling som misstänks vara förfalskad alltid en godtagbar motivering för en identifiering utförd av polisen.

Traficom anser att leverantören av identifieringsverktyg å ena sidan inte har en skyldighet enligt autentiseringslagen att bevilja identifieringsverktyg åt alla sökande, men å andra sidan kan den inledande identifiering som polisen utför alltid anses vara pålitlig. Eftersom ingen skyldighet att erbjuda föreligger är det alltid leverantören av identifieringsverktyget som fattar det slutliga beslutet om beviljandet av identifieringsverktyget.

I den här promemorian bedöms inte de faktorer med stöd av vilka man kan låta bli att bevilja ett identifieringsverktyg, till exempel då lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism tillämpas. I den här promemorian bedöms heller inte skyldigheter som beror på annan lagstiftning, såsom lagen om befolkningsdata och certifikat eller kreditinstitutlagen (610/2014), att bevilja ett elektroniskt identifieringsverktyg för stark autentisering enligt autentiseringslagen. Enligt kreditinstitutslagen är bankerna skyldiga att bevilja ett identifieringsverktyg som en del av basbanktjänsterna till alla som lagligt bor inom EES-området om det inte finns någon objektiv orsak till att neka till tjänsten.

Det är skäl att fästa uppmärksamhet vid en jämlik och icke-diskriminerande behandling av kunderna som ansöker om identifieringsverktyg då man bestämmer de praktiska situationer där det är motiverat att använda en inledande identifiering gjord av polisen både för finländska och utländska handlingar del.

Traficom hänvisar till regeringens proposition (RP 36/2009 rd) som närmare fastställer den inledande identifieringen som polisen gör och kostnaderna för den. Det är möjligt att använda en inledande identifiering utförd av polisen inte bara i ovan nämnda situationer utan även då personen uppvisar en handling som inte uttryckligen nämns i lagen och som tjänsteleverantören inte separat har meddelat sig godkänna och där personalen därför inte har tillräcklig kompetens att undersöka handlingen.

Med beaktande av att e-tjänsterna inte har en lagstadgad skyldighet att erbjuda identifieringsverktyg eller något krav på att bevilja dessa riktas kostnaden för den inledande identifiering polisen utför till den kund som söker tjänsten. Det är frågan om polisens tjänst och avgiften fastställs enligt lagen om grunderna för avgifter till staten och debiteras som sådan av den som ansöker om identifieringsverktyg.