

Finansinspektionens utlåtande

Finansinspektionens uppmärksamhet riktas mot nätbankskoder som en del av de grundläggande banktjänsterna. Bestämmelser om kundens rätt till grundläggande banktjänster finns i 15 kap. 6 § i kreditinstitutslagen (610/2014) och om egenskaperna och avgifterna för kontot för grundläggande banktjänster i 15 kap 6 §. Kraven baserar sig i huvudsak på betalkontodirektivet (PAD).

Till de grundläggande banktjänsterna hör enligt kreditinstitutslagen ett betalkonto och ett redskap för att använda kontot såsom ett debitkort och nätbankskoder, möjligheten att lyfta kontanter, att genomföra betalningstransaktioner samt ett elektroniskt identifieringsverktyg.

PAD förutsätter inte direkt att ett identifieringsverktyg för stark autentisering är en del av de grundläggande banktjänsterna utan låter medlemsstaterna överväga detta. I Finland har man beslutat att nationellt bestämma att ett identifieringsverktyg för stark autentisering är en del av de grundläggande banktjänsterna som regleras i kreditinstitutslagen.

Traficom anser på sidan 15 i promemorian 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 punkten i fråga har man inte lyft fram att bankerna är skyldiga att bevilja ett identifieringsverktyg som en del av de grundläggande banktjänsterna till alla som lagligt bor inom EES-området om det inte finns någon objektiv orsak till att neka till tjänsten. Kreditinstitutslagens bestämmelse om att erbjuda identifieringsverktyget är tvingande lag och därmed en så viktig skyldighet för kreditinstituten att Finansinspektionen föreslår att ett omnämnande om detta läggs till i promemorian. Samtidigt kan man även precisera att man dock inte heltäckande på sidan 15 bedömt den skyldighet som uppstår genom kreditinstitutslagen att erbjuda identifieringsverktyg för stark autentisering.

Utlåtande från Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata

MDB har tolkat bestämmelserna på samma sätt som Traficom i sin promemoria.

I punkterna 1, 4 och 5.5.2 i tolkningspromemorian hänvisas till utländska identitetskort. Vad gäller dessa bör konstateras att medlemsstaternas olika myndigheter beviljar olika slags identitetskort för olika syften och att en del av identitetskorten endast enligt beviljaren duger för att uträtta ärenden inom medlemsstaten. Vid bedömningen av identitetskortets duglighet för gränsöverskridande inledande identifiering är frågan om endast ett

identitetskort som beviljats av polismyndigheten i en medlemsstat är ett identitetskort som avses i 17 § i autentiseringslagen, ifall någon slags oklarhet/tolkningsbarhet är kopplad till identitetskortet eller om beviljaren av identitetskortet har avgränsat dess ändamål och regionala användbarhet. MDB påpekar även att i fall där personens uppgifter saknas i BDS men personen identifieras med hjälp av ett ändamålsenligt pass eller identitetskort kan uppgifterna även granskas i lokala register eller hos lokala myndigheter.

Vad gäller punkt 3.2 i tolkningspromemorian om inledande identifiering som sker med hjälp av distansförbindelser konstaterar MDB, som det även framgår av promemorian och Transport- och kommunikationsverkets anvisning 211/2019 O, att det för närvarande finns många ospecificerade tillförlitlighetskrav på kontrollen av identitetsbevisets äkthet och dess äkthetsfaktorer på distans. Detta orsakar tolkningsbarhet om det korrekta sättet att identifiera en person på distans och skyddet mot risken för att ett förfalskat identitetsbevis eller någon annans identitetsbevis visas upp. De metoder som anges i punkt 5.5 i promemorian för att kontrollera äktheten hos ett fysiskt dokument är i praktiken inte möjliga med hjälp av en distansförbindelse. Dessutom bör man beakta att de biometriska uppgifterna på identitetskortets/passets chipp enligt EU:s ID-förordning endast får läsas av en myndighet.

Tolkningspromemorians punkt 5.6. MDB rekommenderar en precisering. Till skillnad från vad gäller pass och identitetskort överlämnas intyget på den identifiering polisen gjort inte till sökanden utan det levereras direkt till leverantören av identifieringstjänsten. Detta är en viktig del av processens tillförlitlighet och vore bra att lyfta fram i promemorian.

I promemorian nämns den kostnad som polisens inledande identifiering orsakar kunden. Gällande detta lyfter MDB fram att det lämnats in fyra klagomål till riksdagens justitieombudsman 2020–2021 (1 från Gränsbevakningsväsendet, 3 från Försvarsmakten) som riktats mot kostnaderna för inledande identifiering vid anskaffning av MDB:s certifikatkort och ersättandet av kostnaderna. Arbetsgivaren hade inte gått med på att ersätta sin arbetstagare för kostnaderna för anskaffandet av identitetsbeviset. MDB har gett justitieombudsmannen en utredning i frågan bl.a. med hänvisning till 17 § i autentiseringslagen och de krav som ställs på sökanden av ett identifieringsverktyg för stark autentisering.

Justitieombudsmannen har i sitt beslut (EOAK/1141/2020, 6.5.2021 – Beslut om skaffandet av ett aktivkort för en tjänsteman och om ersättningen av kostnaderna för det) konstaterat att tjänsten kan förutsätta ett elektroniskt identifieringsverktyg men att arbetsgivaren dock inte kan ålägga en arbetstagare att skaffa pass, identitetskort eller en ID-handling av polisen. Som laglighetsövervakare kan justitieombudsmannen inte ta ställning till de möjliga effekter i tjänstemannens uppgiftsbild som avsaknaden av ett aktivkort som möjliggör stark autentisering kan leda till. Justitieombudsmannen tar inte i sitt beslut ställning till om kostnaderna för anskaffandet av ett pass eller identitetskort faller på arbetsgivarens ansvar – i ärendet ska dessutom även beaktas en eventuell inkomstskattemässig betydelse vars utvärdering tillfaller Skatteförvaltningen (och i sista hand förvaltningsdomstolen).

Promemorian behandlar inte körkort i samband med den inledande identifieringen, eftersom körkortet inte sedan den 1 januari 2019 har varit en giltig handling. MDB konstaterar att förändringen inte märkbart har försvagat medborgarnas möjlighet till inledande identifiering, eftersom 4,3 miljoner medborgare har pass och 1,1 miljoner har identitetskort.

MDB konstaterar även att processen för elektronisk inledande identifiering (koppling) på ett märkbart sätt kan minska behovet av en fysisk handling. Man borde sträva efter att öka användningen av kopplad inledande identifiering eftersom det gör att skaffandet av verktyg är mer jämlikt tillgängligt för alla medborgare och en identifiering på det här sättet även har en jämnare kvalitet vad gäller säkerhet och tillförlitlighet än ett förfarande som baserar sig på undersökningen av ett fysiskt dokument på ett kundserviceställe.

Som det konstateras i promemorian finns det i BDS uppgifter om utländska personer som har en motiverad tillfällig eller en långvarig orsak att befinna sig i Finland. Med hjälp av dessa uppgifter kan den inledande identifieringen göras tillförlitligt med hjälp av ett utländskt dokument, ett pass eller ett identitetskort. Vad gäller detta stöder MDB Traficoms bedömning av 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 jämlikt och utan att diskriminera.

Polisstyrelsens utlåtande

Polisstyrelsen anser tolkningspromemorians syfte vara motiverad och anser att det behövs en promemoria som preciserar regleringen i autentiseringslagen för att säkerställa att en inledande identifiering av hög kvalitet sker i praktiken.

Godkända handlingar

I kapitel 4 i promemorian nämns godkända handlingar på allmän nivå. Dessa är identitetskort och pass som utfärdats av myndigheter i Finland, EES-länderna samt i Schweiz och San Marino samt pass från andra länder enligt identifieringstjänstleverantörens övervägande. Det vore mer informativt om man i tolkningspromemorian gav ens något slags stöd för godkännandet av olika typer av handlingar. Det finns otaliga olika pass och identitetskort som utfärdats av myndigheter i Finland, för att inte tala om handlingar som utfärdats av myndigheter i andra länder.

Ibland uppstår situationer där ett tillfälligt identitetskort som beviljats av polisen inte godkänts som identitetsbevis vid ansökan om ett identifieringsverktyg, även om det enligt lagen är frågan om en sådan handling som ska godkännas. Man bör överväga om promemorian separat borde nämna de typer av handlingar som utfärdas av finländska myndigheter och som godkänns vid inledande identifiering:

- pass, åländskt pass, tjänstepass, diplomatpass, sjömanspass och nödpass

- identitetskort, identitetskort för utlänningar, identitetskort för minderåriga, tillfälligt identitetskort och tillfälligt identitetskort för utlänningar

Dessutom vore det bra att lyfta fram främlingspasset och flyktingarnas resedokument och vilken betydelse det har om man i handlingen gjort en anteckning enligt 136 § i utlänningslagen om att passinnehavarens identitet har kunnat styrkas.

För identitetshandlingarnas del är det skäl att komma ihåg att även andra stater har handlingar av olika typer på samma sätt, och även deras egenskaper och säkerhetsnivåer varierar. Vad gäller handlingar utfärdade i tredje länder vore det bra att utgå från att tillfälliga handlingar inte bör godkännas.

Vad gäller EES-länderna, Schweiz och San Marino bör man i jämlikhetens namn godkänna handlingar av motsvarande typer som de som godkänns utfärdade av finländska myndigheter. I samband med detta bör man förhålla sig mycket kritiskt till tillfälliga identitetskort och andra sådana identitetskort som inte uppfyller förutsättningarna som ställs i Europaparlamentets och rådets förordning om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet. Förordningen ställer upp de förutsättningar som identitetskortet ska uppfylla för att kunna anses vara en handling som avses i direktivet om fri rörlighet (2004/38/EG).

Identifiering på distans

I kapitel 3.2 i punkten om inledande identifiering enligt Traficoms anvisningar finns en verksamhetsmodell för att uppvisa personbeteckningen på distans. Det vore viktigt att tydligt lyfta fram utmaningarna och riskerna i detta förfarande för de instanser som utför inledande identifiering. Polisstyrelsen vill påminna om att de identifikationshandlingar som finns tillgängliga inte har planerats för en sådan här användning. De innehåller inga sådana egentliga säkerhetsfaktorer som kan kontrolleras på distans.

Det enda sättet att undersöka handlingen är att läsa chippet, som även i bästa fall visar att en pålitlig statlig instans bekräftar att det finns en person med dessa personuppgifter. Avläsandet av chippet bekräftar dock inte om det är frågan om en äkta handling eller om chippet har klonats. Den största risken med distansidentifikation är kopplad till att man inte med dagens teknik kan göra en sådan identifiering med en enhet som tillhör den som identifieras som på ett tillförlitligt sätt binder den fysiska person som uppvisar informationen med de uppvisade personuppgifterna. Vad gäller identifikation på distans finns alltid en risk att personen i oärligt syfte uppvisar ett resedokument som tillhör någon annan.

Säkerheten kunde ökas genom att kombinera en identifikation som baserar sig på att chippet avläses och ett elektroniskt identifieringsverktyg används, då blir helheten säker på ett helt annat sätt.

Kontroll av uppgifterna i pass och identitetskort

I kapitel 5.5.2 i promemorian konstateras: "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. Skyldigheten att granska uppgifter och göra jämförelser tillämpas både på finländska och utländska handlingar."

Även om Polisstyrelsen understöder att giltighetstjänsten utnyttjas så omfattande som möjligt både i inledande identifiering och i andra användningsändamål föreligger ett uppenbart problem med det framställda kravet. Den giltighetstjänst som polisen erbjuder gäller giltighetsuppgifter i identitetskortsregistret och passregistret. I de register som polisen upprätthåller kan man endast spara uppgifter om pass och identitetskort som utfärdats av myndigheterna i Finland. Därmed går det inte att granska giltighetsuppgifter om utländska handlingar i finska polisens giltighetstjänst.

Inte heller någon annan myndighet i Finland har dessa uppgifter på ett omfattande sätt. Migrationsverket har uppgifter om giltigheten hos det resedokument som uppvisats i samband med behandlingen av sökandens vistelse i landet. Men information i realtid om handlingarnas giltighet finns dock endast hos myndigheterna i det land som beviljat handlingen.

Inledande identifiering som utförs av polisen

I kapitel 5.6 i promemoriautkastet konstateras att 17 § 3 mom. i autentiseringslagen "inte tar ställning till situationer där tjänsteleverantören kan konstatera att identiteten är oklar. Bestämmelsen fastställer inte närmare i 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."

Säkerställandet av identiteten är alltid det viktigaste då ett identifieringsverktyg beviljas. Personen bör skickas till polisen för inledande identifiering eller alternativt ska man inte bevilja identifieringsverktyg i sådana fall där det finns ens en liten misstanke om identiteten. Detta kan bero bl.a. på följande orsaker:

- det finns inget giltigt, helt och godtagbart identifieringsdokument
- man kan inte tillförlitligt försäkra sig om att den person som söker verktyget är den samma som på identitetshandlingen
- man för en utlännings del inte tillförlitligt kan säkerställa att de personuppgifter som nämns på identitetshandlingen motsvarar personen i BDS

I promemorian kunde man även lyfta fram att det oftast för sökanden är mest helhetsekonomiskt att skaffa ett nytt identitetsbevis i stället för att genomgå en identifiering som utförs av polisen. Redan handläggningsavgiften för den inledande identifieringen är nästan lika stor som prestationsavgiften som upp bärs för ett nytt pass eller identitetskort.

Migrationsverkets utlåtande

I promemoriautkastet konstateras att en tillförlitlig verifiering av identiteten hos den som ansöker 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. Även Migrationsverket förutsätter stark autentisering för uträttandet av flera ärenden som även kan ske med elektroniska identifieringsverktyg. I utlåtandet sammanställs Migrationsverkets anmärkningar på promemoriautkastet.

Handlingar som godkänns enligt autentiseringslagen

I promemorian hänvisas till att i samband med identifieringen av personen även beakta godkända resedokument som har granskats och konstaterats vara äkta och som har bekräftats tillhöra en fysisk person. Migrationsverket konstaterar att man dessutom noggrant borde kontrollera att handlingen innehas av dess rätta ägare. Då kan man mer effektivt förhindra eventuella impostorfall samt oärliga sätt att uppvisa någon annans resedokument som sitt eget vid distansidentifiering.

Personalens kompetens

I promemoriautkastet står att "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."

Migrationsverket betonar att personalen ska utbildas av den myndighet som ansvarar för undersökningen av handlingarna och att utbildningen ska ske regelbundet och upprepat. Utöver undersökningen av handlingen ska personalen få utbildning i chippets äkthet.

På Migrationsverkets serviceställen sker den inledande identifieringen av personer på den nivå som förutsätts i promemoriautkastet. Vid den inledande identifieringen finns kunden nödvändigtvis inte i BDS. På serviceställena är granskningen av identitetshandlingarnas äkthet på rätt hög nivå och de dokument som godkänns vid identifieringen följer promemorian. Migrationsverket föreslår dock utifrån sin tidigare erfarenhet att ifall den inledande identifieringen på omfattat sätt blir möjligt till exempel för privata instanser kan det finnas allvarliga brister i kunskapen om handlingarnas äkthet och i identifieringen kan man godkänna sådana handlingar som en erfaren instans snabbt märker vara förfalskade som äkta. Om tjänsteleverantören godkänner handlingar från andra länder vid identifieringen av personen ska man utreda på till exempel utrikesministeriets webbplats att Finland har erkänt staten i fråga och godkänner resedokument utfärdade i staten.

Ämbetsverkets bedömning av de allmänna skyldigheterna

Enligt promemoriautkastet "finns i Hekopassi information både om giltiga och tidigare resedokument för finska medborgare och utlänningar som vistats i Finland med uppehållstillstånd." Migrationsverket påpekar att det i Hekopassi vad gäller utlänningar som vistas här endast finns uppgifter om främlingspass som beviljats i Finland och om flyktingarnas resedokument, inte om utlänningarnas nationella pass som kan finnas registrerade i ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden (UMA). Därför bör man skilja åt Hekopassi och UMA från varandra.

Jämförande uppgifter i undersökningen av handlingarna och befolkningsdatasystemet

Migrationsverket anmärker även att ett elektroniskt identifieringsverktyg även kan beviljas utifrån identitetskort för utlänning som beviljats av polisen i Finland. Identitetskort för utlänning kan beviljas även om den sökandes identitet inte har säkerställts med tillförlitliga dokument som styrker identiteten och det görs inga anteckningar om ostyrkt identitet på identitetskortet som beviljas. På så sätt kan en utlänning som vistas i Finland de facto få ett identifieringsverktyg för stark autentisering även om personen inte i något skede har uppvisat en tillförlitlig utredning om sin identitet. På så sätt går det att kringgå kraven på styrkande av identiteten genom att skaffa en finländsk identitetshandling.

Inte heller den s.k. anteckningen om styrkt identitet på främlingspasset eller flyktingens resedokument är ett lika starkt bevis på identiteten som den identifikation som beskrivs i promemorian som förutsättning på identifiering av tredjelandsmedborgare då det inte är frågan om ett pass beviljat av ett EES-land. Anteckningen kan i vissa fall göras i det finländska resedokumentet för en person som fått internationellt skydd med svagare dokumentbevisning än ett pass.

Kommentar från Finans Finland (FA) rf

MDB konstaterar i sitt utlåtande att processen för elektronisk inledande identifiering (kopplad inledande identifiering) betydligt kunde minska behovet av ett fysiskt dokument och att man borde sträva efter att öka användningen av kopplad elektronisk inledande identifiering. Enligt FA är detta en bra strävan, men idag förlitar sig kopplingarna nästan helt på bankernas identifiering, dvs. på bankkoder. Därför är det en mycket önskad utvecklingsriktning att utveckla den elektroniska inledande identifieringen (kopplingen) med hjälp av ett statligt certifikat.

Om identifiering på distans konstateras bl.a. att det finns många hittills opreciserade tillförlitlighetskrav kopplade till det. Det är en gemensam utmaning. Den allmänna marknadsutvecklingen och digitaliseringen skapar press på att erbjuda distansidentifiering. Nationellt borde man sikta på en gemensam lösning som uppfyller alla uppställda kriterier och krav.

Signicat AS:s kommentar

Överlag instämmer Signicat med promemorians innehåll. Inledande identifiering hör till Signicats kärnservice. Vi förklarar gärna de olika typer av inledande identifiering som vi erbjuder och vi står till tjänst om ni behöver mer information om hur inledande identifiering på distans går till i praktiken.

Signicat föreslår att Traficom överväger kraven på policyn för och säkerheten hos betrodda komponenter som används för inledande identifiering enligt standarden ETSI TS 119 461. Även om standarden mer exakt gäller betrodda tjänster och särskilt beviljandet av (godkända) certifikat kan det åtminstone vara en referens även för elektronisk identifiering. Eftersom man kan bevilja ett godkänt certifikat med höjd tillitsnivå enligt elektronisk identifiering, som motsvarar den finländska "starka" autentiseringen, borde åtgärder enligt standarden även vara lämpliga för elektronisk autentisering på höjd tillitsnivå. Standarden har krav på distansanvändning av både fysiska och digitala identitetshandlingar. Signicat har deltagit i utarbetandet av standarden och besvarar gärna Traficoms frågor.

ETSI-standarderna kan användas för att fastställa en "kontext för den inledande identifieringen" som beskriver situationen i Finland, dvs. att man ställer krav på att göra en sökning i befolkningsdatasystemet och kräver att personbeteckningen (eller den elektroniska kommunikationskoden) samlas in i processen. Det är sannolikt att de flesta av parametrarna i kontexten redan specificeras i den finländska lagstiftningen om stark autentisering. Standarden presenterar användarfall för identifiering utifrån fysiskt utseende, identifiering som utförs av en person (videointervju) och automatiserad identifiering (automatisk intervju och validering) samt om användning av elektronisk identifiering som en del av verifikationsprotokollet och användningen av digital signatur på identitetshandlingen. Standarden täcker även ett betrott register för tilläggsbevis, bevis på tillgång och handlingar och bekräftelser. Det går att utelämna fall som inte anses vara relevanta, men för de utvalda användarfallen ska processen följa standarden.

I standarden konstateras att en helt automatiserad identifieringsprocess som baserar sig på identitetshandlingar endast är möjlig för digitala identitetshandlingar, dvs. då NFC-chippet på ett pass eller nationellt identitetskort läses av. Om identifikationen sker genom att skanna en fysisk identitetshandling krävs en manuell komponent i valideringen, och dessutom vore det bra om processen även inkluderar automatiska valideringsmetoder för handlingen och den biometriska identifikationen.

Standarden behandlar även många andra teman kring inledande identifiering, som bl.a. användarsäkerheten genom att hänvisa till de grundläggande krav som ETSI EN 319 401-standarderna ställer på den som erbjuder betrodda tjänster, personalens utbildning och processer för att bekräfta att en identitetshandling är giltig och äkta (säkerhetsmoment på en fysisk handling eller signaturen på en digital identitetshandling) och för att identifiera personen som visar upp identitetshandlingen i realtid.

Även om Finland har en söktjänst för att kontrollera giltigheten hos identitetshandlingar är det möjligt att en sådan tjänst inte finns i andra länder eller så har tjänsteleverantören inte åtkomst till tjänsten. Det kommer knappast att bli ett stort problem eftersom det verkar som om kontrollen av en giltig handling inte är obligatorisk utan endast en ytterst rekommenderad bästa praxis för finländska identitetshandlingar.

Alla europeiska identitetskort är nödvändigtvis inte lämpliga för identifiering på distans. En del länder har ännu giltiga nationella identitetskort som inte når upp till säkerhetskraven som ställs på EU:s nationella identitetskort. Beakta även att förordningen (EU) 2019/1157 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare verkar förhindra åtkomst till fotografiet som finns på identitetshandlingens chipp för andra än offentliga myndigheter. Åtminstone tolkar en del länder förordningen på detta sätt vilket innebär att de inte kommer att leverera ett fotografi till Finländska leverantörer av identifikationstjänster. Andra länder håller fortsättningsvis på att utfärda kort där ansiktsfotot är tillgängligt på chippen. Men för en del EU-länder begränsas användningen av digitala identitetshandlingar till passet.

Signicat instämmer med kommentaren från Polisstyrelsen om att det finns ett behov av att i närmare detalj förklara vilka identitetshandlingar som är godtagbara, eftersom det t.ex. finns flera typer av pass. Om andra typer av pass eller kort godkänns bör de antas ha samma säkerhetsnivå som ett vanligt pass eller nationellt identitetskort.