

**STATSRÅDETS PRINCIPBESLUT
OM ELEKTRONISK IDENTIFIERING**

5.3.2009

Målen med principbeslutet

Syftet med detta principbeslut är att komma överens om den interna arbetsfördelningen inom statsrådet på området för elektronisk identifiering när det gäller de nödvändiga åtgärderna som för närvarande är i sikte.

Statsrådet konstaterar att en fortsatt utveckling av den elektroniska identifieringen inte kan lösas genom en enskild åtgärd utan det är fråga om en serie åtgärder som enligt reglementet för statsrådet hör till flera ministeriers ansvarsområde. När dessa åtgärder vidtas ska ministerierna delta i varandras projekt och vara medvetna om tidigare och pågående projekt. De centralaste ministerierna inom området är Kommunikationsministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet och finansministeriet.

1) Allmän fortsatt utveckling av elektronisk identifiering

Kommunikationsministeriet svarar för den allmänna utvecklingen av den elektroniska identifieringen. Kommunikationsministeriet har tillsatt en arbetsgrupp som ska utveckla den elektroniska identifieringen. Arbetsgruppen lyder under Delegationen för vardagens informationssamhälle. Arbetsgruppen utarbetade i september 2008 nationella riktlinjer för den starka autentiseringen. I dessa riktlinjer beskrivs ur den privata och den offentliga sektorns synvinkel den omvärld på vilken den fortsatta utvecklingen av den starka autentiseringen i Finland bygger på. Riktlinjerna innehåller egentligen inte något nytt utan de baserar sig på redan existerande praxis. Det som har varit viktigt är ändå att alla synvinklar som hör till ärendet har framlagts i samma dokument. De nationella riktlinjerna för den elektroniska identifieringen godkändes i oktober 2008 i Delegationen för vardagens informationssamhälle där de aktörer på den privata och den offentliga sektorn som är viktigaste med tanke på utvecklingen av den elektroniska identifieringen finns representerade. Riktlinjerna finns som bilaga till detta principbeslut.

I riktlinjernas 1 punkt fastställs det att det måste skapas förutsättningar för att det uppstår en fungerande marknad för den starka autentiseringen i Finland. För närvarande är det bankerna som tillhandahåller tjänster för stark autentisering med sin Tupas-certifikattjänst och Befolkningsregistercentralen med sina olika certifikat. Det behövs några tjänstetillhandahållare till för att det uppstår tillräckligt med konkurrens. Speciellt teleföretagen har goda färdigheter att börja tillhandahålla bl.a. mobilcertifikat som tillämpar sig för mobil ärendehantering om det kan skapas en fungerande lagstiftning för marknaden.

I riktlinjernas 2 punkt fastställs det å sin sida att ett centralt krav för att det uppstår en fungerande marknad är ett effektivt samarbete mellan parterna. Det behövs öppna arrangemang för samarbete som vid behov främjas aktivt.

Målsättning:

Vid kommunikationsministeriet har det beretts ett utkast till lag om stark autentisering och elektroniska signaturer. Lagens syfte är att skapa förutsättningar för uppkomsten av en marknad för tjänster för den starka autentiseringen. Dessutom är målet att skapa ett regelverk som bidrar till ett ökat förtroende för den starka autentiseringen och tillhandahållare av sådana tjänster hos innehavare av medel för den starka autentiseringen och hos tjänstetillhandahållare som använder tjänster för den starka autentiseringen. Genom dessa åtgärder som skapar grundläggande förutsättningar kan man öka utvecklingen och tillväxten av elektroniska tjänster och den elektroniska ärendehanteringens på den offentliga sektorn.

Målet för 2009 för arbetsgruppen som ska utveckla den elektroniska identifieringen är speciellt att utveckla en handlingsmodell för användningen och hanteringen av den elektroniska identifieringen. Handlingsmodellen ska basera sig på internationella öppna standarder och vara tillgänglig för alla aktörer. Med hjälp av handlingsmodellen möjliggörs enkla och pålitliga elektroniska tjänster som hör till informations-samhället. Tjänsterna som används i den elektroniska identifieringen ska vara kompatibla på nationell och under de närmaste åren också på internationell nivå.

Finansministeriet har inlett ett projekt för omorganisering av statens certifikatproduktion. De första resultaten av projektet blir färdiga våren 2009 och de slutliga resultaten på hösten samma år. Speciellt viktigt är att klarlägga Befolkningsregistercentralens verksamhet å ena sidan som myndighet och å andra sidan som tjänstetillhandahållare.

Medel:

- Förslaget till lagen om stark autentisering och elektroniska signaturer som beretts vid kommunikationsministeriet finslipas på en snabb tidsplan och målet är att det överlämnas till riksdagen i slutet av mars.
- Arbetsgruppen som ska utveckla den elektroniska identifieringen svarar under 2009 för utvecklingsarbetet av en handlingsmodell för användningen och hanteringen av den elektroniska identifieringen som baserar sig på internationella öppna standarder. Till arbetsgruppen hör från den privata sektorn speciellt representanter för banker och teleföretag och från den offentliga sektorn bl.a. representanter för justitieministeriet, inrikesministeriet och finansministeriet.

- Utifrån resultaten av projektet för omorganisering av statens certifikatproduktion inleds den fortsatta utvecklingen av tjänsterna i slutet av 2009. Finansministeriet svarar för projektet. I projektet deltar representanter för kommunikationsministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet.

2) Styrning och samverkan på den offentliga sektorn

Till finansministeriets ansvarsområde hör den allmänna utvecklingen av offentlig förvaltning, styrningen av statens dataförvaltning, allmänna grunder för den elektroniska ärendehantering och dess informationssäkerhet inom den offentliga förvaltningen samt samarbete mellan staten och kommunerna i dataförvaltningen.

Finansministeriet har 2003 gett anvisningar om användningen av bankkoder och det kvalificerade certifikatet vid inloggningen i offentliga tjänster. Det finns två förmedlingstjänster: VETUMA och Tunnistus.fi. Alla tjänstetillhandahållare på den offentliga sektorn kan ansluta sig i den förstnämnda, medan den sistnämnda är en tjänst av Folkpensionsanstalten, skatteförvaltningen och arbets- och näringsministeriet. En effektiviserad verksamhet förutsätter bl.a. att det betraktas om dessa förmedlingstjänster kan sammanslås.

Statsförvaltningens ansvarssystem bygger på decentraliserade befogenheter. Förvaltningsområdena har utvecklat sin dataförvaltning från sina egna utgångspunkter. Finansministeriets befogenheter är mycket små med undantag av informationsstyrningen och den mångfaldiga användningen av de medel som ingår i den.

Med anledning av kommunernas grundlagsenliga självstyre sker styrningen av kommunerna huvudsakligen med hjälp av informationsstyrningen medan den förpliktande styrningen sker fall för fall med hjälp av bestämmelser på lagnivån. Finansministeriet har inte befogenheter att utfärda förpliktande bestämmelser om samverkan mellan kommunernas och den övriga offentliga förvaltningens dataförvaltning och stödtjänster till den elektroniska ärendehantering.

Den elektroniska ärendehantering förutsätter ändå att den offentliga förvaltningen (statsförvaltningen, kommunalförvaltningen och den medelbara statsförvaltningen) har gemensamma tjänster som definieras separat och i den utsträckning som dessa förutsätter verksamhets- och datasystem som har samverkan.

Målsättning:

Alla aktörer inom den offentliga sektorn – staten, kommunerna och den medelbara statsförvaltningen – använder i fortsättningen enhetliga tekniska lösningar och gränssnitt i den starka autentiseringen. Det är i hög grad fråga om att på den offent-

liga sektorn verkställa den handlingsmodellen för användningen och hanteringen av den elektroniska identifieringen som nämns i 1 punkten och som utarbetas av arbetsgruppen som ska utveckla den elektroniska identifieringen.

Finansministeriet ska genom lagstiftning ges befogenheter att styra utvecklingen av den elektroniska identifieringen på hela offentliga sektorn. Genom styrningen strävar man efter kostnadseffektivitet, tjänster som är för medborgarna enhetligare än tidigare samt en balanserad utveckling av tjänsteproduktionen.

Förmedlingstjänsten för den elektroniska identifieringen ska fortfarande utvecklas så att målet är en gemensam förmedlingstjänst för hela offentliga sektorn. Så kan den elektroniska identifieringen lätt förenas med nättjänsten. En central del av förmedlingstjänsten är avtalen och behandlingen av avgifter i identifieringstjänsterna. Vid sidan av teknisk anslutningsbarhet strävas det efter administrativ klarhet.

Medel:

- Finansministeriet inleder under 2009 lagstiftningsarbete vars mål är att utarbeta ny bindande reglering om styrningen av elektroniska tjänster på den offentliga sektorn. I sitt arbete samarbetar finansministeriet i behövlig mån med andra ministerier.

- Finansministeriet sköter även i fortsättningen om tillräcklig informationsstyrning och ger vid behov annat stöd.

- Finansministeriet gör under 2009 upp en plan om byggande av en gemensam förmedlingstjänst för offentliga sektorn och bereder de anskaffningar som hör till planen.

3) Identifiering av företag och andra organisationer

I all stark autentisering är det i sista handen en person som identifieras. När det är fråga om identifiering av företag och andra organisationer kan det användas samma identifieringsmedel som i identifieringen av personer men användbarheten måste bedömas från fall till fall. Identifiering av en organisation hänger i regel samman med en roll eller åtkomsträttighet. Identifiering och sökning av åtkomsträttigheter eller en roll är skilda processer som ändå kan sammankopplas. Lösningar som möjliggör att rollinformation fogas till identifieringen är en förutsättning för fortsatt utveckling av den elektroniska identifieringen. För närvarande ligger rollinformations-tjänsterna på en mycket tidig utvecklingsfas i Finland.

I identifieringen av företag och andra organisationer används det för närvarande två identifieringssystem, Tupas-identifieringen av bankerna och Katso-autentiseringen

av Skatteförvaltningen. Statens revisionsverk har i sin revisionsberättelse 161/2008 Utvecklandet och användningen av identifieringstjänster ansett det sistnämnda vara problematiskt. I sin nuvarande form kan användningen av den inte utvidgas. Bankernas Tupas-identifiering har använts för företagsidentifiering en relativt kort tid vilket betyder att utvidgningen av dess användning inte ännu kan förutses. Utöver dessa används det flera identifieringssystem som har anknytning till en viss tjänst. Sådana är t.ex. identifieringssystemen som underhålls av operatörerna för Tyvi-rapporteringen.

Patent- och registerstyrelsens uppdrag är att ordna underhåll och utlämning av uppgifter om företag. Dess register utgör underlag för andra register. Patent- och registerstyrelsen underhåller en rollinformationstjänst där man kan söka t.ex. rättigheter till namnteckning. Användningen av den har tillsvidare varit liten.

Förpliktelserna i tjänstedirektivet ger behov av gränsöverskridande identifiering av företag på Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. I Finland är formkraven i regel lägre än i många andra medlemsländer. I Finland måste man ändå kunna behandla dokument som kommit från andra medlemsländer och å andra sidan måste inhemska företag kunna sända dem så att de fyller de krav som andra länder ställer. Arbets- och näringsministeriet svarar för den nationella verkställigheten av tjänstedirektivet.

Målsättning:

Användningen av Patent- och registerstyrelsens rollinformationstjänst ska utvidgas betydligt från den nuvarande. Det ska undersökas om det är möjligt att tillägga olika roller i tjänsten. Det ska utvärderas från fall till fall om det i fråga om andra uppgifter om roller och åtkomsträttigheter än grunduppgifter handlar om myndighetsverksamhet eller om tjänsterna borde tillhandahållas på marknadsvillkor. Identifieringslösningar mellan företagen bygger alltid på marknadens villkor.

Det är jobbigt att underhålla information om stora företag och organisationer. Om det tekniskt är möjligt är målet att underhållet av dessa uppgifter ska kopplas till annan hantering av organisationers åtkomsträttigheter eller alternativt ska de erbjudas möjligheter att själva underhålla sin egen rollinformation.

Det ska utföras en utvärdering av fortsättningen av Skatteförvaltningens Katso-system och dess förhållande till Patent- och registerstyrelsens rollinformationstjänst. Båda systemen har goda sidor som ska beaktas i den fortsatta utvecklingen.

Det ska sörjas för företagens förutsättningar att vara verksamma på EU:s inre marknad. De nationella lösningarna följer gemenskapens lösningar när de har kommit till kännedom.

Medel:

- Finansministeriet inleder tillsammans med arbets- och näringsministeriet och kommunikationsministeriet ett projekt som utvärderar fortsättningen av Skatteförvaltningens Katso-system och som utarbetar en plan för utvidgningen av användningen av Patent- och registerstyrelsens rollinformationstjänst. I projektet ska det också utvärderas hur andra aktörer kan utnyttja Patent- och registerstyrelsens uppgifter i sina egna tjänster. Projektet bedömer om detta föranleder behov av ändringar i lagstiftningen. Att den privata sektorn deltar i projektet säkerställs med hjälp av utvecklingsgruppen för den elektroniska identifieringen.

- Arbets- och näringsministeriet sköter om den nationella verkställigheten av tjänstedirektivet och följer aktivt den europeiska utvecklingen. Finansministeriet och kommunikationsministeriet deltar i arbetet när det handlar om elektronisk ärendehantering eller elektroniska signaturer.

4) Identifiering av tjänstemän

Som ett ValtIT-topprojeckt har finansministeriet inlett projekt för identifiering av tjänstemannen (VIRTU) där det skapas ett förtroendenätverk. Ämbetsverken svarar fortfarande för identifieringen och hanteringen av åtkomsträttigheter men man kan logga in till gemensamma tjänster med lokala användarnamn. För organisationer bestäms vissa målnivåer i hanteringen av åtkomsträttigheter och i identifieringen. Som parallellt projekt har Kommunförbundet haft projektet VIRTU (K) som utnyttjar resultaten av ValtIT-projektet och kompletterar dem med kommunfältets speciella behov.

I identifieringen av tjänstemän kan det tillämpas samma identifieringslösningar som i identifieringen av medborgare, men det har ofta ställts speciella krav på lösningarna på grund av nationell säkerhet, lagstiftning eller internationella avtal. Detta medför att det måste inrättas separata register och användas separata identifieringsmedel. Identifieringsmedlen kan också användas till passerkontroll och elektronisk signatur om teknologierna tillåter det. När identifieringsmedel och identifieringslösningar väljs iakttas det de bestämmelser och anvisningar som har utfärdats om datasäkerhetsnivåer.

Ansvar och underhållet i fråga om identifiering av tjänstemän är decentraliserat i organisationer. Det finns stora skillnader i sätten att sköta användaruppgifter. I de ena organisationer har de skötts föredömligt men i de andra finns det stora brister. T.ex. när arbetsgivaren byts sker avstängningen av användarnamn inte automatiskt. Gemensamma system har separata användarförvaltningar. Att ett nytt system tas i

bruk betyder ofta ett nytt användarnamn till. Om utvecklingen fortsätter så här, kan det leda till en mycket förvirrande situation.

Målsättning:

Förfarandena i identifieringen av tjänstemän förenhetligas fortfarande och införandet av VIRTU-förtroendenätverket försnabbas. Ämbetsverken och kommunerna ska få stöd i utvecklingen av användarförvaltningen. Införandet av ett tjänstekort ska för- snabbas med ett projekt där det definieras när kortet kan anses obligatoriskt och där införandet främjas genom att ingå behövliga avtal eller att konkurrensutsätta tjäns- terna. I lösningarna ska det speciellt beaktas synpunkterna på den nationella säkerhe- ten.

Medel:

- Kommunförbundet och finansministeriet fortsätter VIRTU-projekten och ser till att verksamheten inleds.
- Utifrån resultaten av projektet för omorganisering av statens certifikatproduktion tillsätter finansministeriet ett projekt för identifieringslösningar, t.ex. införande av ett tjänstekort och har hand om de nödvändiga anvisningarna.

5) Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården som verifieringscen- tral

I syfte att stöda den nationella hälsovården håller man på att bygga en databas och elektroniskt recept. I identifieringen av den hälsovårdspersonal som Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (nedan Valvira) har registrerat behövs det vid sidan av yrkeskunskaperna uppgifter om tjänsteställningen och å andra sidan uppgifter om eventuella inskränkningar i att vidta åtgärder av vissa typer. Därutöver ska användbarheten av identifieringslösningen vara på en hög nivå, .t.ex. personalen måste få ett reservkort på ett mycket kort varsel.

För detta syfte utvecklar Valvira en egen verifieringstjänst. Utgångspunkten för Valvira är att det är fråga om ett kvalificerat certifikat. Valvira's certifieringstjänst har hittills utvecklats i någon mån skilt från statsförvaltningens övriga utvecklings- projekt som gäller den elektroniska identifieringen. Statens revisionsverk har i sin revisionsberättelse 161/2008 sett också flera problem i verksamheten av föregånga- ren av Valvira, Rättsskyddscentralen för hälsovården.

Målsättning:

Valviras certifikat ska vara i bruk när det är dags att införa nya system. Systemet ska stöda verksamheten men samtidigt ska ekonomiska verkningar beaktas. Sjukvårdsdistrikten och andra aktörer inom området ska ha färdigheter att införa de nya korten och sköta den förvaltningen som hänför sig till korten. Lösningen får inte äventyra verksamheten i hälsovården.

I fortsättningen ska man se till att Valviras system är kompatibla med andra system i statsförvaltningen. Speciellt omsorgsfullt måste man följa den utveckling som sker i projektet för omorganisering av statens certifikatproduktion.

Medel:

Social- och hälsovårdsministeriet omvärderar Valviras roll som producent av certifikattjänster så snabbt som möjligt efter att finansministeriet har slutfört projektet för omorganisering av statens certifikatproduktion som nämns i 1 punkten. Samtidigt måste det utvärderas eventuella behov att reformera lagstiftningen.

6) Stöld av uppgifter som identifierar en person och användning av falsk identitet

Olika former av missbruk av någon annans identitet är en form av brottslighet som snabbt blir allmännare och ett allvarligt internationellt problem. Missbruk av någon annans identitet anknyter ofta till organiserad brottslighet eller olaglig invandring. Falska identiteter används ofta i brott som hänger samman med ekonomiska förmåner. Flera länder har vidtagit omfattande åtgärder för att hindra brott av denna art. Identiteten skyddas i lagstiftningen indirekt med flera bestämmelser men lagstiftningen är inte nödvändigtvis helt täckande. Det kan hända att lagstiftningen behövs i situationer där användningen av falsk identitet anknyter till databrottsligheten. Vid sidan av att lagstiftningen kartläggs finns det skäl att även se över terminologin och att den är förenlig.

Nätbrottsligheten är i största mått dold kriminalitet. I praktiken används ofta någon annans privatuppgifter, t.ex. kreditkortnummer, olovligen till att begå andra brott. I flera andra medlemsstater i EU straffas användningen av falsk identitet ofta som bedrägeri eller det är inte alls straffbart. En likadan lagstiftning i medlemsländerna skulle kunna göra samarbetet mellan lagtillsynsmyndigheterna lättare. Kommissionen har inlett samråd om det behövs en gemensam lagstiftning i denna fråga.

Det kan inte antas att medborgaren är en sakkunnig i informations säkerheten. Identifierings- eller underskriftsmetoden som erbjuds till medborgaren bör vara absolut pålitlig. Med tanke på medborgarens rättssäkerhet är skyddet av egen identitet

mycket viktigt. Det kan anses att skyddet av identitet är en grundläggande rättighet för medborgaren.

Målsättning:

Stöld av uppgifter som identifierar en person och användning av falsk identitet måste kunna hindras effektivt. Vid sidan av eventuell lagstiftning behövs det effektiv utbildning och information.

Ett delområde i programmet för den inre säkerheten som har godkänts av statsrådet och som leds av inrikesministeriet är datanätsbrottsligheten och identitetsstölder som anknyter till den. Ett centralt mål för inrikesministeriets projekt för skapande av identitet (nedan identitetsprogrammet) är att skydda identiteten och att på förhand hindra missbruk av någon annans identitet. Polisen har en central roll som aktör när det gäller missbruk av någon annans identitet.

Medel:

- I programmet för den inre säkerheten och i identitetsprogrammet betraktas det genomgripande stöld av uppgifter som identifierar någon annan och användningen av falsk identitet som fenomen. I projekten redogörs det bl.a. för hurdana former dessa fenomen kan framträda i och vilket hot de utgör mot medborgarna nu och i framtiden. Dessutom redogörs det för hur den nuvarande lagstiftningen, speciellt strafflagen, bemöter dessa problem och om det finns behov av ytterligare reglering. I programmen finns flera ministerier, bl.a. kommunikationsministeriet, justitieministeriet och finansministeriet representerade.

7) Användning av biometriska kännetecken i den elektroniska identifieringen

Biometriska data är exceptionellt starkt kopplade till individen själv och deras karaktär är mycket annorlunda än andra personuppgifters. Förlorandet av biometriska kännetecken är kopplat med oåterkallelighet.

Den gällande lagstiftningen beaktar inte tillräckligt väl de specialdrag som anknyter till biometrisk identifiering. Lagstiftningen ger inte dem som utvecklar tjänster tillräcklig handledning i produktionen av tjänster så att skyddet för privatlivet tryggas för dem som ska identifieras. De som utvecklar tjänster har i praktiken svårt att utifrån den gällande lagstiftningen bestämma hur och för vilka ändamål den biometriska identifieringen kan användas och hur tjänsterna bör verkställas så att skyddet för privatlivet för dem som ska identifieras kan beaktas.

Det oklara rättsläget är en klar risk för skyddet för medborgarnas privatliv. Om spelreglerna som gäller den biometriska identifieringen inte klargörs med lagstiftning, uppstår det en risk att det även på finländsk marknad allt mera kommer tjänster som utnyttjar den biometriska identifieringen men i vilka kraven på skyddet för privatlivet och informationssäkerheten inte har beaktats i tillräcklig mån. Genom att klarlägga spelreglerna inom branschen tryggas medborgarnas skydd för privatlivet i användningen av den biometriska identifieringen.

Målsättning:

Användningen av biometriska kännetecken regleras fortsättningsvis allmänt så att kraven på medborgarnas skydd för privatlivet och informationssäkerheten kan tryggas i användningen av dessa kännetecken.

Användningen av biometriska kännetecken hänför sig inte bara till tillhandahållande av tjänster för stark autentisering utan kännetecken kan användas och de används redan i aktörernas egna interna system t.ex. i motionssalar. Därför är det rätta forumet för regleringen inte lagen om stark autentisering och elektroniska signaturer som bereds som bäst utan regleringen bör vara horisontell. Med tanke på detta är det motiverat att de behövliga allmänna bestämmelserna om hanteringen av biometriska kännetecken skrivs i personuppgiftslagen.

Medel:

- Justitieministeriet tillsätter 2009 en arbetsgrupp som ska utreda ärendet. I arbetsgruppen finns åtminstone kommunikationsministeriet, inrikesministeriet och finansministeriet representerade.