

Høringsnotat om Forslag til lov om MitID og NemLog-in

12. oktober 2020
KDR/BJBRS

1. Indledning

Et udkast til forslag til lov om MitID og NemLog-in har i perioden fra den 27. august 2020 til den 17. september 2020 været i ekstern høring hos relevante myndigheder og organisationer. Udkastet blev også offentliggjort på Høringsportalen.

Der er modtaget høringssvar fra 28 af de hørte myndigheder og organisationer. 19 høringssvar indeholder bemærkninger til lovudkastet. En oversigt over, hvilke af de hørte myndigheder, borger og organisationer, der har afgivet høringssvar, er vedlagt.

Det er alene de væsentligste bemærkninger fra høringssvarene, der er medtaget i dette notat.

2. Sammenfatning af ændringer i lovforslaget i forhold til høringssudkastet

De indkomne høringssvar har givet anledning til følgende bemærkninger i lovudkastet, som uddybes i det følgende:

- I § 2 er tilføjet nr. 17, som definerer begrebet ”broker”.
- I § 5, stk. 2, og de tilhørende bemærkninger er kommunale borgerservicecentre rettet til kommunalbestyrelsen.
- I de specielle bemærkninger til § 8, stk. 3, (serviceområdet Digital signering) er det tilføjet, at Digitaliseringsstyrelsen selvstændigt varetager rollen som certificeringscenter.
- I § 9 er der tilføjet stk. 3 og stk. 4 om anvendelse af MitID i en erhvervsmæssig sammenhæng og det dobbelte frivillighedsprincip.
- I afsnit 7.3.1. om databeskyttelse i de almindelige bemærkninger fremgår der ikke længere et påvisningskrav.
- I § 13 om dataansvar og behandling af personoplysninger og i bemærkningerne til bestemmelsen er der foretaget præciseringer.
- I § 14 er der indsat en henvisning til databeskyttelsesforordningens art. 9, stk. 2, litra g og præciseringen er uddybet i bemærkningerne til bestemmelsen.
- § 18 om tilsyn er rettet til i forhold til NemLog-in, således at bestemmelsen og bemærkningerne er mere præcise i forhold til tilsynsopgaven for denne løsning.

- § 19 om tavshedspligt og bemærkningerne hertil er ændret således at retssubjektet for tavshedspligten er tilpasset de faktiske forhold.
- Bemærkningerne til § 20 om forvaltningsloven er blevet præciseret yderligere.
- Bemærkningerne til § 21 om erstatningsansvar er blevet præciseret.
- § 25 og bemærkningerne hertil er blevet ændret således, at loven helt eller delvist vil kunne sættes i kraft i Færøerne.

3. Bemærkninger til lovudkastet

Indledningsvist skal det nævnes, at overordnet er høringssvarene positive over lovforslaget. Digitaliseringsstyrelsen har noteret sig den positive modtagelse af lovforslaget. Nedenfor fremgår de enkelte høringssvar med Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger dertil.

3.1. Ældre sagen

Ældre Sagen bemærker, at det er vigtigt at myndighederne samtidig med selve implementeringen af denne nye digitale løsning også husker, at alle borgere skal vænne sig til de nye muligheder og løsninger, samt at nogle borgere, herunder ikke mindst en betydelig gruppe af ældre, ikke kan bruge de digitale løsninger. Der er således brug for både alternative løsninger for de ikke-digitale og understøttelse af allerede digitale i anvendelsen af de nye løsninger.

Ældre Sagen bemærker endvidere, at det er vigtigt at være opmærksom på, at der fortsat vil være ældre (og andre) borgere, der har behov for personlig betjening og vejledning, både fysisk og telefonisk. Ved overgangen til den nye løsning går Ældre Sagen ud fra, at der udarbejdes en løsning, hvorved de personer, der allerede er undtaget eller partsrepræsenteret i det eksisterende NemID, fortsætter uændret uden at skulle foretage sig yderligere handlinger. Ældre Sagen opfordrer samtidig til, at den nye løsning understøtter simple og overskuelige løsninger og fremgangsmåder for så vidt angår partspræsentation og fuldmagtsmuligheder (og tilbagekaldelse heraf) samt fritagelse fra den digitale løsning.

Med henblik på at sikre den bedst mulige overgang fra NemID til MitID vil Ældre Sagen afslutningsvis opfordre til, at myndighederne, herunder kommunerne, udvikler fx læringsmaterialer og demoer, der kan benyttes lokalt, herunder af de frivillige.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen er meget opmærksom på, at den nye infrastruktur kræver tilvænnning. Derfor rejser Digitaliseringsstyrelsen rundt i landet allerede nu for at introducere de kommende løsninger. Herunder besøges alle Ældre Sagens distrikter. Endvidere udarbejdes vejledningsmateriale særligt målrettet it-udfordrede borgere. For borgere, der ikke er digitale, sker der ikke ændringer. Der vil fremadrettet gælde de samme fritagelsesmuligheder som i dag.

Der vil fortsat være den samme support af borgerne, som der er i dag. Endvidere opbygges en supportfunktion i Erhvervsstyrelsen, der på mail og telefon kan hjælpe borgerne med spørgsmål om de nye løsninger. Supporten vil have åbent alle ugens 7 dage.

Digitaliseringsstyrelsen vurderer, at lovforslaget indeholder muligheder for, at myndighederne kan fortsætte med at stille alternative løsninger til rådighed for ikke-digitale borgere. Styrelsen vil i samarbejde med blandt andet kommunerne understøtte borgere i brugen af de nye løsninger, herunder gennem personlig betjening og vejledning.

De nye løsninger ændrer ikke på reglerne om undtagelse, fritagelse eller partsrepræsentation. Det er Digitaliseringsstyrelsens ambition, at de nye løsninger skal understøtte disse områder på en simpel og overskuelig måde.

3.2. Danske Handicaporganisationer (DH)

3.2.1. De ikke-digitale borgere

DH bemærker, at ved etablering af alle nye digitale løsninger, som denne, er det afgørende for DH, at der tages et særligt hensyn til vejledningsforpligtelsen, som fremgår af forvaltningsloven – en forpligtelse, som er en grundlæggende forudsætning for borgernes retssikkerhed.

DH bemærker endvidere, at vejledningen skal være meget tydelig i forhold til klageadgang. Ud over den kommunale vejledning bør systemerne være bygget op, så man under brug af dem hele tiden oplyses tydeligt om, hvor og hvordan man får adgang til vejledning.

DH bemærker også, at en stor gruppe borgere er fritaget for anvendelse af digitale løsninger. Denne gruppe står udenfor og har som udgangspunkt ikke den samme adgang til deres data, og som følge heraf har gruppen et særligt behov for, at der er veldefinerede og tydelige veje til at få adgang til disse data.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen vurderer, at lovforslaget indeholder muligheder for at styrelsen kan fortsætte med at stille alternative løsninger til rådighed for ikke-digitale borgere, ligesom styrelsen i samarbejde med bl.a. kommunerne vil kunne understøtte borgere i brugen af de nye løsninger, herunder personlig betjening og vejledning.

De nye løsninger ændrer ikke på reglerne om undtagelse, fritagelse eller partsrepræsentation. Det er Digitaliseringsstyrelsens ambition, at de nye løsninger skal understøtte disse områder på en simpel og overskuelig måde.

3.2.2. Hjemmel til bekendtgørelser og forhold til anden lovgivning

DH bemærker, at deres standpunkt grundlæggende er, at de digitale systemer skal tilpasses borgernes juridiske og lovmæssige rettigheder og ikke omvendt. I forhold til disse rettigheder, så fremgår af lovforslagets § 4 stk. 2, at finansministeren får hjemmel til at fastsætte borgernes rettigheder i en bekendtgørelse.

DH mener, det er afgørende for tilliden til digitaliseringsprocessen, at lovgivning på området indeholder meget klare og tydelige referencer til de overordnede lovgivningsmæssige rammer, som de skal operere indenfor – fx persondataforordning, forvaltningslov, retssikkerhedslov mv. Det kan gøres ved at nævne rettighederne på lovniveau og ikke kun bekendtgørelsesniveau, og det vil tydeliggøre, at de rettigheder, som løbende kan fastsættes i en bekendtgørelse, altid er i overensstemmelse med de overordnede juridiske rammer.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen vurderer, at de bemyndigelseshjemler, der er i lovforslaget, er nødvendige af hensyn til, at lovforslagets omfang bliver af passende størrelse. De bekendtgørelser som forventes udstedt i henhold til loven skal detailregulere på områder som egner sig hertil, idet fx retningslinjer for udstedelse løbende skal kunne tilpasses det aktuelle trusselsbillede.

Med hensyn til borgerens rettigheder i de nye løsninger, så overholder lovforslaget relevant lovgivning i forhold til behandling af data m.v. Det er styrelsens vurdering, at det ikke bør fremgå af lovforslaget, hvilken grundlæggende lovgivning og principper der overholdes.

3.2.3. Tilgængelighed

DH bemærker, at mennesker med handicap kan have mange barrierer i forhold til at anvende digitale løsninger. Det kan være både fysiske, kognitive eller andre sammensatte udfordringer. Ud fra et lighedsprincip skal alle borgere have adgang til løsningerne. Det skal derfor meget tydeligt fremgå, at alle løsninger og operatører tilknyttet NemID-løsninger, skal anvende godkendte standarder for tilgængelighed, ligesom systemerne skal være forberedt for fremtidig videreudvikling af standarder mv.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen har ressortansvaret for lov om webtilgængelighed. Det er styrelsens klare udgangspunkt, at alle løsninger, der udvikles og stilles til rådighed af styrelsen, herunder MitID og NemLog-in, skal leve op til lovens krav om webtilgængelighed og hertil hørende standarder. Det er således lovreguleret i forvejen og kræver ikke yderligere regulering i denne lov.

3.2.4. Repræsentationsmodel

DH bemærker, at en stor gruppe borgere med funktionsnedsættelser har udfordringer med at anvende de digitale løsninger uden hjælp. Det fremgår af § 8 stk. 2, at der er mulighed for at lade sig repræsentere af andre. Omkring repræsentation,

så er det afgørende, at det kan ske nemt og smidigt, men med maksimal sikkerhed. For nogen kan det være gennem en digital proces, hvor man giver tilladelsen til, at en specifik person kan repræsentere borgeren, men for andre, som har behov for hjælp / støtte til at udføre handlingen, skal der være alternative muligheder for at give fuldmagt – for eksempel gennem fremmøde i borgerservice eller lignende. Uanset, om tilladelsen til repræsentation gives digitalt eller analogt, så skal det være meget tydeligt, at det sker i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler for repræsentation, og det skal præciseres, hvordan en sådan tilladelse hurtigt kan tilbagekaldes.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen skal bemærke, at lovforslagets § 8, stk. 2, nr. 2 regulerer serviceområdet Digital Repræsentation, som er selve den digitale løsning som vil kunne understøtte bl.a. repræsentationsforhold. De materielle regler om repræsentation hører hjemme i anden lovgivning.

Det er Digitaliseringsstyrelsens klare målsætning, at udvikle en enkel og brugervenlig løsning. Styrelsen vil i det arbejde også være opmærksom på, hvilke alternativer der skal gælde for de borgere, der ikke kan bruge den givne løsning.

3.2.5. Biometriske data

DH bemærker, at det af bemærkningernes afsnit 7.3.1.1. fremgår, at der ikke på nuværende tidspunkt vil ske indsamling af biometriske data i MitID-løsningen, men at det kan blive relevant på et senere tidspunkt for eksempel at indsamle tastemønstre, når personen anvender MitID med henblik på at kunne afvise forsøg på misbrug.

DH's bekymring går specifikt på tastemønstre ved indtastning af adgangskode. En del blinde og svagsynede og andre handicapgrupper er ikke altid særlig fortrolige med et tastatur eller touch indtastning på en smarttelefon- eller tabletskærm, hvorfor der ikke altid vil kunne opnås en ensartethed i måden, hvorpå login og autentifikation af den enkelte bruger forekommer. Det betyder, at skulle man på et tidspunkt indføre anvendelse af biometriske data, skal man sikre sig fra myndighedernes side, at man har alternative måder at verificere, at en bruger af systemet er den rigtige person. Man skal således kunne lægge andre data til grund i risikovurderingen end blot de biometriske data.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen vil tage DH's bekymring i betragtning, i fald man fremadrettet vil indføre anvendelse af biometriske data.

3.3. Institut for Menneskerettigheder

3.3.1. Tilgængelighed

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at udkastet til lovforslag ikke forholder sig nærmere til tilgængelighed for mennesker med handicap. Det fremgår således

ikke, om og i givet fald hvilke tilgængelighedsstander, der finder anvendelse på de to digitale infrastrukturløsninger, MitID og NemLog-in. Ligeledes fremgår det ikke, hvordan sådanne tilgængelighedsstander forventes håndhævet i praksis.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Digitaliseringsstyrelsen i bemærkningerne tydeliggør, hvordan det sikres, at MitID og NemLog-in bliver tilgængelige for mennesker med handicap, herunder ved fastsættelse af klare tilgængelighedsstander og et effektivt håndhævelsessystem.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen har ressortansvaret for lov om webtilgængelighed. Det er styrelsens klare udgangspunkt, at alle løsninger, der udvikles og stilles til rådighed af styrelsen, herunder MitID og NemLog-in, skal leve op til lovens krav om webtilgængelighed og hertil hørende standarder. Det er således lovreguleret i forvejen og kræver ikke yderligere regulering i denne lov.

3.3.2. Databeskyttelse

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at når der med udkastet lægges op til en ny rammelovgivning, som vil indebære indsamling af mange personoplysninger om størstedelen af befolkningen, anser instituttet det for væsentligt, at overholdelse af persondataretlige principper, herunder navnlig princippet om ansvarlighed, behandles udførligt i bemærkningerne til den tiltænkte nye lov. Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Digitaliseringsbestyrelsen i bemærkningerne redegør for overholdelsen af principperne i databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1 og 2.

Institut for Menneskerettigheder bemærker også, at den omfattende behandling af personoplysninger indebærer, at der skal stilles særdeles høje krav til behandlingssikkerheden. Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det tilføjes i bemærkningerne, om gældende løsninger for at sikre fornøden behandlingssikkerhed vil blive videreført i den nye ordning, eller om der vil være behov for at udvikle og anvende nye teknologiske løsninger, samt i givet fald, hvilke.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen henviser til styrelsens bemærkninger til Datatilsynets bemærkninger i afsnit 3.15.

3.3.3. Personer under værgemål

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at det bør sikres, at en værge fuldt ud kan varetage personen under værgemåls anliggender og interesser i overensstemmelse med værgemålet. Samtidig er det væsentligt, at en given løsning fremmer støttet beslutningstagning og sikrer, at personer under værgemål ikke i unødvendig grad bliver frataget muligheden for at træffe beslutninger og handle på egne vegne. En løsning bør ligeledes sikre effektive beskyttelsesmekanismer, der forebygger og beskytter mod misbrug.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Digitaliseringsstyrelsen i bemærkningerne uddyber, hvilke muligheder værger har for at repræsentere personer under værgemål over for juridiske enheder, herunder i tilfælde, hvor det ikke er muligt for personen under værgemål at afgive fuldmagt.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Digitaliseringsstyrelsen i det videre arbejde med implementeringen af lovforslaget tilvejebringer en enkel og centraliseret løsning for at sikre, at personer under værgemål kan få den rette støtte til at anvende digitale selvbetjeningsløsninger.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen skal bemærke, at lovforslagets § 8, stk. 2, nr. 2, regulerer Digital Repræsentation, som er selve den digitale løsning, som vil kunne understøtte bl.a. repræsentationsforhold. Løsningen vil som udgangspunkt fungere på samme måde, som den forrige løsning har fungeret. Det er Digitaliseringsstyrelsens klare målsætning at udvikle en enkel og brugervenlig løsning.

3.4. Kommunernes Landsforening (KL)

KL bemærker, at kommunerne bliver pålagt en række administrative opgaver med lovforslaget, og derfor ønsker at blive inddraget i den nærmere udmøntning af disse i forbindelse med ministeriets udarbejdelse af bekendtgørelser herom. Som en del af implementeringsarbejdet bliver det afgørende, at der udarbejdes helt praksisnært materiale til kommunerne. KL vurderer også, at det er nødvendigt med en overgangsperiode fra NemID til MitID på minimum 6 måneder. Der bliver også brug for at sikre, at alle systemer, som kan tilgås for borgere med MitID også får forholdt sig til den ændrede aldersgrænse, idet 13-15-årige bliver nye brugere.

KL bemærker om NemLog-in, at det med lovforslaget gøres obligatorisk for kommunerne at bruge NemLog-in på serviceområder for login og autentifikation samt digital repræsentation, og at der kan udstedes påbud til kommunerne om indarbejdelse af serviceområderne. Dette kan medføre betydelige behov for systemtilretninger i kommunerne.

KL ser frem til at lovforslaget sendes i økonomisk høring, så øgede kommunaløkonomiske- og administrative byrder kan afdækkes.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen tager KL's bemærkninger om de øgede økonomiske- og administrative konsekvenser som følge af lovforslaget til efterretning og vil tage lovforslagets økonomiske konsekvenser op til bilateral drøftelse med KL.

Digitaliseringsstyrelsen er enig med KL i, at der som led i implementeringen af de nye it-løsninger og krav bør udarbejdes vejledningsmateriale til sagsbehandlere, og at det vil være hensigtsmæssigt at sikre, at der er opmærksomhed på nye brugere, der skal kunne benytte MitID i selvbetjeningsløsninger. KL vil blive inddraget ved

den nærmere udmøntning af de nye lovkrav etc. Organiseringen omkring gennemførelse af MitID og NemLog-in-projekterne indeholder formaliserede samarbejdsfora, af både ledelsesmæssig og faglig karakter. Det videre arbejde, herunder arbejdet med bekendtgørelserne, gennemføres i regi af dette samarbejde.

Digitaliseringsstyrelsen bemærker til KL's ønske om overgangsperiode, at det i lovforslaget er forudsat, at der er en omstillingsperiode fra de eksisterende infrastrukturløsninger, NemID og nuværende NemLog-in, til de nye, MitID og det nye NemLog-in, hvor de alle understøttes samtidig. Det er ved lovforslagets fremsættelse ikke endeligt besluttet, hvornår de ældre infrastrukturløsninger udfases. Udfasningen er blandt andet afhængig af, hvor hurtigt privatpersoner og virksomheder overgår fra de gamle løsninger til de nye løsninger.

3.5. Danske Regioner (DR)

DR støtter overordnet op om lovforslaget, da det bl.a. understøtter en høj identitetssikring og sikring af alle typer af personoplysninger. DR er dog bekymrede for, at lovforslaget vil skabe mere social ulighed, hvis der opkræves gebyrer hos privatpersoner for registrering og udstedelse af MitID, og derfor ønsker DR det præciseres i lovforslaget, at det skal være muligt at anvende MitID uden omkostninger, og at evt. gebyr kun kan opkræves for ydelser, som ligger ud over den grundlæggende funktionalitet.

DR vurderer, at de tekniske omstillinger til de kommende løsninger er væsentlig højere end de i lovforslaget estimerede omkostninger. DR vurderer også, at der kan ligge betydelige omkostninger for myndighederne, hvis Digitaliseringsstyrelsen anvender hjemlen til at meddele påbud om opfyldelse af forpligtelser til log-in og autentifikation.

Endelig bemærker DR, at:

- det bør fremgå af lovforslaget, hvorvidt lokalt udstedte erhvervs-eID'ere skal spærres, hvis de er aktiveret med et MitID, der er blevet spærret.
- det bør klart og tydeligt fremgå af lovteksten, i hvilke henseender en borger kan forvente at blive notificeret via egen private e-mail postkasse og via den Digital Post.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Det noteres, at DR overordnet støtter op om lovforslaget. Digitaliseringsstyrelsen tager DR's bemærkninger om de øgede økonomiske- og administrative konsekvenser som følge af lovforslaget til efterretning og vil tage lovforslagets økonomiske konsekvenser op til bilateral drøftelse med DR.

Digitaliseringsstyrelsen vurderer ikke, at lovforslaget vil medføre øget social ulighed som følge af gebyropkrævning for registrering og udstedelse af MitID til privatpersoner, da det fra idriftsættelse af MitID-løsningen er hensigten, at en privatperson gebyr frit kan få op til tre elektroniske identifikationsmidler, og at MitID-app'en kan anvendes som elektronisk identifikationsmiddel uden brugerbetaling.

Det bemærkes til DR's forslag om en præcisering af lovforslagets bemærkninger om spærring af lokalt udstedte erhvervs-eID'er, at de nærmere regler herom vil blive udmøntet ved udstedelse af bekendtgørelser, hvor bl.a. DR vil blive inddraget i forbindelse med den offentlige høring mv.

Det bemærkes endelig til DR's forslag om præcisering af lovbemærkninger om notifikationer, at lovforslaget ikke regulerer dette, da det er reguleret af reglerne om behandling af personoplysninger, jf. lovforslagets afsnit 7.3.1.1., hvor der fx kan indgås aftale herom ved oprettelse og udstedelse af MitID, og i lov om Digital Post fra offentlige afsendere, hvor en persons postkasse i Digital Post ligeledes kan blive anvendt til visse typer af notifikationer. Digitaliseringsstyrelsen vurderer på den baggrund ikke, at der er hensigtsmæssigt at ændre lovforslagets bemærkninger herom. Der henvises til lovforslagets afsnit 7.3.1.1.

Digitaliseringsstyrelsen bemærker, at organiseringen omkring gennemførelse af MitID og NemLog-in-projekterne indeholder formaliserede samarbejdsfora, af både ledelsesmæssig og faglig karakter. Det videre arbejde, herunder arbejdet med bekendtgørelserne, gennemføres i regi af dette samarbejde.

3.6. Finans Danmark

3.6.1. Ad §§ 1, 2 og 4

Finans Danmark bemærker, at det fremgår af bemærkningerne til § 1 (side 47), at ”Privatpersoner kan anvende deres MitID (digital identitet og et eller flere elektroniske identifikationsmidler) i digitale selvbetjeningsløsninger, som kræver autentifikation af digitale identiteter”. Finans Danmark foreslår, at det præciseres, at der er tale om offentlige og private selvbetjeningsløsninger. Finans Danmark foreslår, at der i lovforslagets § 2 tilføjes en definition af en broker.

Af bemærkninger til lovforslagets § 4, stk. 2 (side 61), fremgår at, ”Det bemærkes, at spærring alene betragtes som en forvaltningsretlig afgørelse, hvis spærringen foretages af Digitaliseringsstyrelsen eller af de offentlige myndigheder, offentligretlige organer eller juridiske enheder, som i medfør af den foreslåede § 5, stk. 1, er udpeget til på vegne af Digitaliseringsstyrelsen at varetage opgaver med blandt andet forvaltningen af MitID samt opgaver i medfør af § 4, stk. 1.”

Det fremgår ikke klart af bemærkningerne, om der er andre aktører, der ville kunne fortage en spærring, som i givet fald ikke ville blive betragtet som en forvaltningsretlig afgørelse, eller om der alene er tale om det tilfælde, at brugeren selv spærrer sit MitID. I givet fald foreslår Finans Danmark, at det præciseres, at der ikke er tale om en forvaltningsretlig afgørelse, når brugeren selv foretager spærringen.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Det vil blive præciseret i bemærkningerne til § 1, at der er tale om offentlige og private selvbetjeningsløsninger. Ligeledes vil der i § 2 blive indsat en definition af begrebet ”broker”.

Det er de i loven nævnte aktører som kan spærre et MitID. Digitaliseringsstyrelsen skal påpege, at der ikke er tale om en forvaltningsretlig afgørelse, såfremt en bruger selv spærre sit MitID eller en brugerorganisation spærre egne erhvervsidentiteter.

3.6.2. Forholdet til forvaltningsloven

Det fremgår af lovforslagets § 20, stk. 1, at ”Forvaltningsloven finder anvendelse på afgørelser om udstedelse, spærring og genåbning af MitID, jf. § 4, stk. 2, som træffes af juridiske enheder, der er udpeget i medfør af § 5, stk. 1.”

Forvaltningsloven finder hovedsageligt anvendelse for den offentlige forvaltning, som derfor har et indgående kendskab til lovens formål og principper samt erfaring med partshøring, klagevejledning og udarbejdelse af afgørelser i overensstemmelse med lovens regler.

Samme kendskab må ikke forventes at være til stede hos de juridiske enheder, der kan blive udpeget til at varetage opgaver i henhold til forslagets § 5, stk. 1, herunder som registreringsenhed. Det er derfor afgørende for privatpersoners retsstilling, at der udarbejdes vejledninger og standardskrivelser samt sikres uddannelse af relevante medarbejdere for at understøtte de juridiske enheder, der som følge af forslagets § 20, stk. 1, skal leve op til forvaltningslovens regler. Der skal samtidig sikres en løbende vedligeholdelse af materialet. Det er Finans Danmarks ønske, at denne understøttelse af de juridiske enheder kommer til at fremgå klart af bemærkningerne til lovforslagets § 20.

Af bemærkningerne til forslagets § 20 (side 90) fremgår, at ”Det medfører blandt andet, at afgørelser om udstedelse, spærring og genåbning af MitID, som opfylder afgørelsesbegrebet efter forvaltningslovens § 19, skal ledsages af en begrundelse og en klagevejledning, at reglerne om partshøring skal iagttages, og at borgere og erhvervsbrugere skal vejledes tilstrækkeligt om deres rettigheder mv. En afgørelse om at spærre et MitID træffes for at sikre mod misbrug. Spærring kan derfor foretages uden forudgående kontakt til den fysiske person eller erhvervsbrugeren.”

Forvaltningslovens § 19 omhandler partshøring, og det er Finans Danmarks opfattelse, at der i stedet bør henvises til forvaltningslovens kapitel 6 (§§ 22-24), der omhandler afgørelser og begrundelser.

Det er samtidig Finans Danmarks antagelse, at en ansøgning om MitID, der imødekommes, ikke skal være ledsaget af en begrundelse, da der så er tale om en afgørelse, der fuldt ud giver den pågældende part medhold, jf. forvaltningslovens § 22. Dette bør i givet fald præciseres i bemærkningerne.

Af det citerede afsnit fremgår samtidig, at der kan ske spærring af MitID uden forudgående kontakt til den fysiske person eller erhvervsbrugeren. Finans Danmark

mener, at det bør uddybes i bemærkningerne, at den efter forvaltningsloven påkrævede partshøring og klagevejledning dermed først kan finde sted efter, at der er truffet en afgørelse om spærring, og ikke før/i forbindelse med afgørelsen, som det ellers kræves.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen er enig med Finans Danmark i, at styrelsen har en forpligtelse til at klæde de juridiske enheder på til at følge forvaltningslovens regler, herunder i form af udarbejdelse og vedligeholdelse af materiale herom.

Digitaliseringsstyrelsen vil i øvrigt i bemærkningerne til lovforslagets § 20 ændre henvisningen til forvaltningsloven, så den rettelig henviser til kapitel 6 og ikke § 19.

Digitaliseringsstyrelsen mener ikke, at det bør fremgå af lovens bemærkninger, at en begunstigende forvaltningsakt, jf. forvaltningslovens § 22, medfører at afgørelsen ikke skal begrundes. Derimod vil styrelsen tilføje til bemærkningerne, at partshøring og klagevejledning vil finde sted efter spærring, i fald dette er sket uden forudgående kontakt.

3.7. Social- og indenrigsministeriet

Social- og indenrigsministeriet påpeger, at ”kommunale borgerservicecentre” i lovforslagets § 5, stk. 2, efter ministeriets opfattelse skal ændres til ”Kommunalbestyrelsen”.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen har noteret sig, at anførelsen af ”kommunalbestyrelsen” retteligt bør ændres til ”kommunale borgerservicecentre” som foreslået af Social- og Indenrigsministeriet.

Bemærkningerne giver anledning til ændringer i lovforslagets § 5, stk. 2, samt i bemærkningerne hertil.

3.8. Sundheds- og Ældreministeriet, Sundhedsdatastyrelsen

Sundheds- og Ældreministeriet anfører, at det er uklart, hvad der helt præcist menes med ”selvbetjeningsløsninger” i § 5, stk. 1.

Sundheds- og Ældreministeriet har påpeget, at der ved udformningen af bekendtgørelser bør tages stilling til, hvorvidt Digitaliseringsstyrelsen fører tilsyn med sig selv.

Sundheds- og Ældreministeriet spørger i høringssvaret, om det med de nye MitID-løsning og NemLog-in ikke længere er muligt at indgå aftaler om frikøb af områder.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen bemærker, at "selvbetjeningsløsninger" som anført i bl.a. § 5, stk. 1 skal forstås i overensstemmelse med definitionen af "Digitale selvbetjeningsløsninger", jf. § 2 nr. 12 og de tilhørende bemærkninger hertil. Digitaliseringsstyrelsen skal i den sammenhæng påpege, at definitionen i bestemmelsens nr. 12 er bredt formuleret derved; at en digital selvbetjeningsløsning defineres som et it-system, som kan tilgås af privatpersoner eller erhvervsbrugere med digitale identiteter efter at være blevet autentificeret. En digital selvbetjeningsløsning udstiller digitale services, som kan tilgås af privatpersoner eller erhvervsbrugere. Digitaliseringsstyrelsen skal yderligere bemærke, at en offentlig myndighed eller et offentligt organ alene skal anvende serviceområdet Login og autentifikation samt MitID-løsningen, hvis der er behov for sikker autentifikation, som defineret i § 2, nr. 5. Dette indebærer, at hvis fx en offentlig myndighed har en digital selvbetjeningsløsning, hvor der ikke kræves sikker autentifikation, da kan myndigheden vælge andre autentifikationsløsninger, som adgang til deres digitale selvbetjeningsløsninger.

Digitaliseringsstyrelsen skal bemærke, at ved det kommende arbejde med udarbejdelse af bekendtgørelser vil styrelsen tage nærmere stilling til at få fastlagt rammerne for tilsynet. Sundheds- og Ældreministeriets betragtninger vil naturligvis indgå i disse overvejelser.

Digitaliseringsstyrelsen bemærker, at betalingsmodellen for de kommende løsninger adskiller sig fra NemID. Termen "frikøb" giver derfor ikke umiddelbart samme mening i fremtiden.

Digitaliseringsstyrelsen påpeger endvidere, at det ikke vil være muligt at indgå aftaler om frikøb af områder, såfremt en offentlig myndighed eller et offentligt organ har pligt til at anskaffe sig løsningerne fra Digitaliseringsstyrelsen, idet dette vil være omfattet af central finansiering, men at der dog stadig er mulighed for indkøb, hvor myndighederne ikke er omfattet af anskaffelsespligten, i de øvrige tilfælde. Det bemærkes at § 15 om betaling for anvendelse af løsningerne, vil regulere prisen for et evt. indkøb.

3.9. Forsvarsministeriet

Forsvarsministeriet har i høringssvaret efterspurgt en definition af begreberne "broker" og "risikodata".

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen har på baggrund af høringssvaret besluttet at indarbejde en definition af begrebet "broker" i lovforslagets § 2. I forhold til begrebet "risikodata" henvises til beskrivelsen af dette i de almindelige bemærkninger og i bemærkningerne til § 13.

3.10. Børne- og undervisningsministeriet, Styrelsen for it og læring

Styrelsen for it og læring har anført at de med loven anser betalingspligten for afløftet for offentlige myndigheder og offentligretlige organer. Styrelsen for it og læring har videre anført, at tilkoblingen af UniLogin som broker til NemLog-in opfylder kravet om anvendelse af NemLog-in og MitID, for så vidt angår offentlige myndigheder og offentligretlige organer på Børne- og Undervisningsministeriets område.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Indledningsvis skal Digitaliseringsstyrelsen understrege, at loven ikke omhandler afløftning af betalingspligt, men afløftning af udbudspligt. Ligeledes skal Digitaliseringsstyrelsen bemærke, at betalingsstrukturen for anvendelse og tilrådighedsstillelse af løsninger skal iagttages særskilt, jf. § 16.

Digitaliseringsstyrelsen skal understrege, at forpligtelsen til at tilrådighedsstille udvalgte serviceområder i NemLog-in, jf. lovforslagets § 11, ikke udelukker at en offentlig myndighed eller et offentligretligt organ kan vælge at tilkoble sig NemLog-in som broker. Det vil derfor være muligt at indgå i en brokerstruktur og derved foretage en tilkobling til NemLog-in, såfremt gældende regler og standarder for føderationen opfyldes, således at tjenesteudbydere kan tilsluttes den føderede broker. Dette vil ikke ændre betalingspligten.

Det bemærkes, at der i loven er en klar sondring mellem rollen som brugerorganisation og tjenesteudbyderollen. Der henvises til definitionerne i §§ 2, nr. 15 (for tjenesteudbydere) og 16 (for brugerorganisationer). Offentlige myndigheder og offentligretlige organer kan vælge at blive brugerorganisation i serviceområdet Erhvervsadministration i NemLog-in, mens de skal tilrådighedsstille serviceområdet Login og autentifikation i NemLog-in som tjenesteudbydere, når de med en digital selvbetjeningsløsning udfører en myndighedsopgave, hvortil der kræves sikker autentifikation.

3.11. Dansk Industri (DI)

DI har anført, at de forventer, at der er afsat tilstrækkeligt med ressourcer til support til virksomhedernes ibrugtagning og anvendelse af de nye løsninger.

Derudover foreslår DI, at der nedsættes et advisory board til at sikre bredere udviklingsfokus for lovens formål i et formelt bredt samarbejde med brancheforeningerne.

DI har om behandling af persondata fremhævet, at det specifikt bør fremgå af lovforslaget, at behandlingen af risikodata skal ske inden for rammerne af Databeskyttelsesforordningen igennem hele brugerrejsen på tværs af både den offentlige sektor og den private sektor. DI har endvidere anført, at principperne i Databeskyttelsesforordningen bør være bestemmende frem for referencer til Databeskyttelseslovens mindre privatlivsbeskyttende hjemler, når der er tale om behandling af per-

sondata på tværs af den offentlige sektor og den private sektor. DI foreslår i forlængelse heraf, at Databeskyttelsesforordningens regler følges eller at der alternativt indhentes en ny lovhjemmel.

DI vurderer, at omstillingsomkostninger i lovforslaget er estimeret forkert.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen er opmærksom på, at der er et behov for øget support til virksomheders ibrugtagning og anvendelse af de nye løsninger. Support til erhvervsdrivende indgår som et af hovedfokusområderne for migreringsplanerne til de nye løsninger.

Digitaliseringsstyrelsen har noteret sig forslaget om nedsættelse af Advisory Board, det skal dog bemærkes, at der allerede er etableret et interessentforum bestående af repræsentanter fra en række interesse- og brancheorganisationer. Interessentforumets formål er at tage imod input fra og kommunikere med slutbruger- og repræsentanter for tjenesteudbydere. Forummet vil primært blive anvendt i forhold til at sikre, at MitID-løsningen og NemLogin bliver så attraktiv som muligt hos tjenesteudbydere og så anvendelig som muligt hos slutbrugerne.

Digitaliseringsstyrelsen skal med hensyn til DI's bemærkninger til overholdelse af databeskyttelse bemærke, at løsningerne lever op til de gældende regler om databeskyttelse.

Digitaliseringsstyrelsen har noteret sig DI's bemærkninger til lovforslagets økonomiske konsekvenser for erhvervslivet og bemærker, at der ved de af lovforslaget omhandlede it-løsningers gevinstrealisering foretages en opdateret vurdering af deres administrative konsekvenser. Det kan ske i forbindelse med, at it-løsningernes gevinstrealiseringsrapporter bliver udarbejdet, hvilket efter gældende tidsplaner forventes at være i 2022.

3.12. ATP

ATP efterspørger i høringssvaret en uddybning af, hvad der ligger i, at tjenesteudbyderen, som anvender serviceområdet Digital Repræsentation, overlader den praktiske håndtering af oprettelse og tilbagekaldelse af repræsentationsforholdet i serviceområdet Digital repræsentation til Digitaliseringsstyrelsen, når det er repræsentanten, der anmoder om oprettelse af repræsentationsforhold, og hvad der ligger i, at den praktiske håndtering af oprettelse og tilbagekaldelse af repræsentationsforholdet varetages af borgerservice eller tjenesteudbyderen selv, når anmodningen om oprettelse af et repræsentationsforhold afgives af fuldmagtsgiver.

ATP anmoder desuden om en præcisering af, i hvilket omfang en identitetsgarant, der selv udsteder egne loginmidler/identifikationsmidler til brug for oprettelse og administration af egne medarbejdere/erhvervsbrugere i eget sikkerhedssystem, som

synkroniseres med NemLog-in, kan søge medarbejderens/erhvervsbrugerens identitet bekræftet ved brug af medarbejderens/erhvervsbrugerens private MitID, herunder fx ved genudstedelse.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen skal til anmodningen om uddybelse vedr. serviceområdet Digital repræsentation anføre følgende:

Den tekniske tilslutning for et fuldmagtsforhold sker automatisk i brugerflowet, når det er fuldmagtsafgiveren, som afgiver fuldmagten og manuelt, når det er fuldmagtsrepræsentationen, der anmoder om at få fuldmagt. Det er altså alene den tekniske tilslutning, som enten sker automatisk eller manuelt hos Digitaliseringsstyrelsen. Det er de samme to brugerflow, som kendes fra løsningen i dag (NemLog-in2). En tjenesteudbyder vil altid selv skulle forestå den forvaltningsretlige vurdering af et oprettet fuldmagtsforhold, og vil dermed også være i stand til at foretage oprettelse og tilbagekaldelse af fuldmagtsforhold.

Digitaliseringsstyrelsen skal til ønsket om præciseringen ift. identitetsgaranter, der selv udsteder egne loginmidler/identifikationsmidler anføre, at der i loven vil være hjemmel til, at erhvervsbrugere vil kunne anvende deres MitID-identifikationsmiddel udstedt til privat brug, til identitetssikring i forbindelse med oprettelse af en eller flere erhvervsidentiteter.

3.13. Finanstilsynet

3.13.1. Finansielle virksomheders adgang til data

Finanstilsynet bemærker, at finansielle virksomheder, herunder særligt pengeinstitutter, har en række forpligtelser i henhold til den finansielle lovgivning, som kan indebære et behov for adgang til risikodata, afhængigt af hvad disse konkret indeholder. Det kan eksempelvis være i relation til finansielle virksomheders forpligtelser til at foretage kundekendskabsprocedurer og transaktionsovervågning i henhold til hvidvaskloven. Det kan også være i relation til reglerne i lov om betalinger om afvisning af uautoriserede betalinger og anvendelse af stærk kundeautentifikation. Finanstilsynet bemærker i forlængelse heraf, at en række af de aktiviteter, som en broker udfører for en finansiell virksomhed, sandsynligvis vil være at anse for outsourcing, jf. lov om finansiell virksomhed, hvorfor en finansiell virksomhed kan have behov for at få adgang til data og processer, der udføres af en broker. Endelig er det Finanstilsynets forståelse, at enkelte finansielle virksomheder både vil fungere som broker og tjenesteudbyder i samme juridiske enhed.

Finanstilsynet opfordrer derfor Digitaliseringsstyrelsen til overveje, om lovforslaget giver finansielle virksomheder, herunder særligt pengeinstitutter, den nødvendige adgang til data, der er relevant for de finansielle virksomheders overholdelse af anden lovgivning.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Det bemærkes, at tilrådighedsstillelsen af MitID sker gennem et partnerskab mellem FRI, der er ejet af Finans Danmark, og Digitaliseringsstyrelsen. Pengeinstitutterne har således deltaget i kravsætningen til den tekniske løsning, herunder i kravsætningen til, hvilke risikodata, der skal indsamles og videregives.

3.13.2. Persondataforordningen

Finanstilsynet bemærker, at § 14 i lovforslaget henviser til forbuddet mod at behandle særlige kategorier af personoplysninger i artikel 9, stk. 1, i persondataforordningen, hvorimod det er artikel 9, stk. 2, i persondataforordningen, der fastsætter undtagelse fra forbuddet i artikel 9, stk. 1.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen bemærker, at bestemmelsen og de specielle bemærkninger hertil er blevet tilpasset.

3.13.3. Tavshedspligt

Finanstilsynet bemærker, at § 19 fastsætter en særlig tavshedspligt, der medfører, at myndigheder og myndighedernes medarbejdere, der udøver tilsyn i medfør af § 18, iagttager ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om den tekniske og sikkerhedsmæssige indretning samt processer for opretholdelse, vedligeholdelse og drift af sikkerhed i MitID-løsningen og NemLog-in. Det er uklart, hvad ”ubetinget tavshed over for uvedkommende” betyder, særligt idet § 152 i straffeloven omhandler uberettiget videregivelse eller udnyttelse af fortrolige oplysninger. Det er Finanstilsynets opfattelse, at det kan overvejes, om tavshedspligten som formuleret er tilstrækkelig bred.

Finanstilsynet skal gøre opmærksom på, at Finanstilsynet også er omfattet af en skærpet tavshedspligt i § 354 i lov om finansiel virksomhed. Finanstilsynets tavshedspligt indebærer dog, at der under særlige og indskrænkede omstændigheder kan videregives fortrolige oplysninger til eksempelvis andre relevante myndigheder og vedkommende minister som led i dennes overordnede tilsyn. I forlængelse af Finanstilsynets bemærkning vedrørende § 18 i lovforslaget vil Finanstilsynet opfordre Digitaliseringsstyrelsen til at overveje, om forslaget til § 19 giver tilstrækkelig mulighed for at dele oplysninger med andre relevante myndigheder.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen bemærker, at bestemmelsen og de specielle bemærkninger hertil er blevet tilpasset.

3.14. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST)

KFST bemærker, at deres umiddelbare vurdering er, at lovforslaget kan medføre mulige konkurrencebegrænsninger. KFST kan dog ikke på det foreliggende grundlag vurdere dette. Dette skyldes navnlig, at broker kontrakten, som brokerne skal indgå med leverandøren af MitID, ikke fremgår af det fremsendte materiale.

Det er KFST's foreløbige vurdering, at MitID-projektet overordnet set kan påvirke: (i) konkurrencen mellem tjenesteudbydere, som fremadrettet vil anvende brokere til at få adgang til MitID-løsningen og (ii) konkurrencen mellem "brokere".

3.14.1. konkurrence mellem tjenesteudbydere

I konkurrenceretligt perspektiv er det vigtigt at sikre, at gebyret for at anvende brokerløsningerne ("broker-gebyret") ikke begrænser konkurrencen mellem tjenesteudbydere. Denne overvejelse kan være særligt relevant, hvis selvstændige tjenesteudbydere skal betale et højere gebyr end konkurrerende tjenesteudbydere, der er ejet af en bank, som indgår i partnerskabet, jf. KFST's præhøringssvar og mødereferat imellem Digitaliseringsstyrelsen og KFST af den 15. maj 2020. Digitaliseringsstyrelsen har i e-mail til KFST dateret den 23. juni 2020 oplyst, at "En autentifikation til en TU [tjenesteudbyder], der ikke er repræsenteret af Partnerskabet bag MitID bliver pålagt et udviklingsbidrag pr. transaktion, svarende til ikke-repræsenterede TU'ers relative andel af den udviklingspris, som Partnerskabet har afholdt. Dette udviklingsbidrag opkræves i 4 år medmindre den relative andel er tilbagebetalt inden forløbet af de 4 år."

Efter en konkret vurdering vil et sådant højere gebyr kunne have en konkurrencebegrænsende virkning, f.eks. hvis gebyret bidrager til en væsentlig stigning i marginalomkostning for de selvstændige tjenesteudbydere i forhold til tjenesteudbydere, der er repræsenteret af Partnerskabet til MitID. Lovforslaget ses ikke at indeholde bemærkninger herom, bortset fra at vederlaget skal være "ikke-diskriminerende" og "sikre, at der ikke sker konkurrencefordrejning", jf. de specielle bemærkninger til forslaget § 15. I den forbindelse henleder, vi også til KFST's bemærkninger i forbindelse med Digitaliseringsstyrelsen og KFST's møder den 27. september 2019 og 15. maj 2020.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen noterer sig KFST's bemærkning. Styrelsen vil fremadrettet bestræbe sig på, at dette område ikke må udvikle sig til at blive konkurrenceforvridende.

3.14.2. Konkurrencen mellem brokere

KFST forstår det fremsendte materiale således, at leverandøren af udvikling, drift, vedligeholdelse og forvaltning af MitID-løsningen (pt. Nets), også kan være "broker" for private tjenesteudbydere (og dermed være vertikalt integreret). Det er ligeledes KFST's umiddelbare forståelse, at der alene kan være én "broker" for så vidt angår udførelsen af myndighedsopgaver, samt at denne broker er "NemLog-in", der i de kommende minimum 10 år vil være driftet, udviklet, vedligeholdt og forvaltet af Nets. KFST forstår, at dette allerede er fastlagt. KFST forstår endvidere

forslaget således, at det vil være Nets, der administrer tilslutningen af brokere til løsningen.

I den grad en vertikalt integreret virksomhed har markedsmagt i forhold til identitets- og autentifikationsløsningen (MitID), kan det potentielt give virksomheden evne og incitament til begrænse konkurrencen i forhold til ”broker”-leddet eller tjenesteydelsesleddet. Det er derfor væsentligt at sikre, at vilkårene for at blive godkendt som ”broker”, eller for at agere som broker i praksis, ikke kan favorisere leverandøren.

En leverandør, der også agerer som broker, ville muligvis kunne anvende sin markedsmagt som leverandør til løsningen, for at begrænse konkurrencen på de vertikalt forbundne markeder til fordel for sig selv. Dette kunne f.eks. manifestere sig i en forringet service for brokere, og tjenesteudbydere tilknyttet andre brokere end leverandøren.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen bemærker, at der indgås en aftale mellem den enkelte broker og leverandøren om vilkår for tilslutning og anvendelse. Disse vilkår fastsættes af Partnerskabet mellem FR1 og Digitaliseringsstyrelsen - og kræver enighed - og blev i store træk allerede fastslagt i forbindelse med udbuddet af MitID af hensyn til transparens for de potentielle tilbudsgivere om, hvorledes reguleringen af brokere ville se ud - og i forbindelse hermed den kommende leverandørs rettigheder og pligter over for brokerne. Det bemærkes, at broker vilkårene ikke kan forhandles individuelt mellem en broker og leverandøren. For at sikre mod forfordeling af egen broker, fremgår det endvidere af MitID kontrakten, at en leverandør, der selv ønsker at agere broker ikke er afskåret herfra, men skal iagttage særlige forholdsregler for at hindre forfordeling. Dette gælder bl.a. krav om samtidig tilrådighedsstillelse af viden, herunder tekniske specifikationer til brug for opkobling til MitID-løsningen. Det bemærkes endvidere, at kun Partnerskabet kan ændre vilkår for brokerne, men at sådanne vilkårsændringer vil gælde for alle brokere, ligesom ændringer skal kunne rummes i medfør af den indgåede kontrakt med leverandøren af MitID.

3.15. Datatilsynet

3.15.1. Det dobbelte frivillighedsprincip

Datatilsynet har noteret sig, at Digitaliseringsstyrelsen med nærværende udkast til lovforslag nu søger at etablere en lovhjemmel til den løsning, som tilsynet tidligere har udtalt sig om vedrørende muligheden for, at en borger kan anvende borgerens eget elektroniske identifikationsmiddel til at handle i erhvervsøjemed.

På baggrund af lovforslaget står det ikke Datatilsynet klart, hvorvidt de samme forhold, som tilsynet udtrykte bekymring over i 2012 og igen i 2017 stadigvæk gør sig gældende i forhold til den beskrevne løsning.

Datatilsynet har derfor ikke hermed taget stilling til, om der – efter at sagen senest i 2017 blev behandlet af Datarådet – er sket en udvikling, der betyder, at sagen på nuværende tidspunkt vil falde anderledes ud, hvis sagen blev forelagt for Datarådet igen, herunder hvorvidt den faktiske implementering af løsningen, som den er beskrevet i udkastet til lovforslag, nu sker med henblik på at efterleve krav, som f.eks. er fastsat i eIDAS-forordningen og/eller NSIS-standard.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Det er Digitaliseringsstyrelsens opfattelse, at den kommende infrastruktur er designet således, at den opfylder krav og definitioner i hhv. eIDAS-forordningen og NSIS-standard for oprettelse og anvendelse af erhvervsidentiteter. Brugerorganisationer vil have fuld kontrol over deres erhvervsidentiteter, mens brugerne selv kan vælge, hvorvidt de ønsker at anvende private MitID-identifikationsmidler til at autentificere deres erhvervsidentitet. Samtidig imødekommer den kommende erhvervs-løsning behov for brugervenlighed, effektivitet, fleksibilitet, sikkerhed og samfundsøkonomiske hensyn, som har været efterspurgt.

Det er således hensigten med lovforslaget at etablere hjemmel til en løsning, hvor en erhvervsbruger kan vælge at anvende sit private MitID-identifikationsmiddel til at autentificere en erhvervsidentitet under forudsætning af efterlevelse af det dobbelte frivillighedsprincip.

Digitaliseringsstyrelsen bemærker, at der i bemærkningerne til lovforslaget i pkt. 2.3.3 beskrives ”det dobbelte frivilligheds princip”. Dette princip betyder, at såvel medarbejder som brugerorganisation skal være enige om, at en medarbejder kan og må anvende sit private MitID-identifikationsmiddel til at autentificere en erhvervsidentitet knyttet til den pågældende virksomhed. Medarbejder bruges her synonymt med en person, der er tilknyttet en brugerorganisation, uden at der forligger et egentligt ansættelsesforhold. Det bemærkes, at der alene er tale om brug af det private MitID *identifikationsmiddel* og *ikke* den private MitID *identitet*. Det kan ikke forekomme, at en medarbejder logger ind med sin private MitID *identitet* som medarbejder i brugerorganisationen. En medarbejders brug af sit private identifikationsmiddel er alene mulig, såfremt brugerorganisationen har oprettet en erhvervsidentitet til medarbejderen i serviceområdet Erhvervsadministration i NemLog-in. Medarbejderen kan i givet fald – forudsat fælles aftale herom - anvende sit private MitID-identifikationsmiddel til at autentificere sin erhvervsidentitet i forbindelse med login. Det betyder også, at såfremt brugerorganisationen ønsker at spærre medarbejderens mulighed for at agere på brugerorganisationens vegne, kan brugerorganisationen spærre erhvervsidentiteten - men ikke MitID-identifikationsmidlet. Dermed kan medarbejderen stadig foretage log-in med sit private MitID i private sammenhænge, og brugerorganisationen har fuld kontrol over egne identiteter. En medarbejder, der ikke længere ønsker at benytte sit private MitID-identifikationsmiddel ved login med sin erhvervsidentitet, kan anmode om et dedikeret MitID-identifikationsmiddel, der så kun kan anvendes i erhvervsmæssig sammenhæng.

For at sikre en udtrykkelig hjemmel er der nu indføjet to yderligere stykker i lovforslagets § 9, idet der tillige vurderes behov for en tydelig hjemmel til, at en medarbejder ved oprettelse som erhvervsbruger kan anvende sit private MitID til identitetssikring i forbindelse med oprettelsen.

3.15.2. Udnyttelse af det nationale råderum

Datatilsynet bemærker, at med lovforslaget foreslås indført en række nye behandlingshjemler til behandling af personoplysninger.

Det fremgår bl.a. i udkastet til lovforslaget, at der i § 13 indføres en hjemmel til, at Digitaliseringsstyrelsen kan videregive autentifikationssvar og risikodata – indeholdende personoplysninger – vedrørende registrerede, der anvender MitID, til en ”broker” (et ”bindeled”), der er tilsluttet MitID-løsningen, ligesom det fremgår af bemærkningerne, at NemLog-in i medfør af § 8 i udkastet til lovforslag får en selvstændig behandlingshjemmel, der rækker videre end den foreslåede § 13.

Endvidere fremgår det af udkastet til lovforslag, at der med forslagets § 14 gives Digitaliseringsstyrelsen hjemmel til at behandle personoplysninger omfattet af databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, i forbindelse med validering af digitale signaturer i valideringstjenesten i serviceområdet Digital signering. Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 14, at der efter Digitaliseringsstyrelsens vurdering potentielt kan behandles alle former for personoplysninger i valideringstjenesten, som, i forbindelse med en verifikation af dokumenter underskrevet med digital signatur, kortvarigt behandler oplysningerne i de dokumenter, der bliver underskrevet.

Da det alene fremgår af udkastet til lovforslaget, at der indføres nationale behandlingshjemler til behandling af personoplysninger, uden, at der i selve lovforslaget eller bemærkningerne hertil henvises til bestemmelser i databeskyttelsesforordningen eller databeskyttelsesloven, står det ikke Datatilsynet klart, om der tilsigtes en egentlig fravigelse af databeskyttelsesforordningens og databeskyttelseslovens bestemmelser om behandling af personoplysninger.

Datatilsynet bemærker i den forbindelse, at national lovgivning skal indrettes i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningens bestemmelser, med mindre der efter forordningen kan eller skal fastsættes nationale regler. Der er således bestemmelser i forordningen, der fastsætter, at medlemsstaterne inden for nærmere bestemte områder enten kan eller skal fastsætte nationale regler.

Det fremgår for så vidt angår behandlingshjemlen i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 2 og 3, om almindelige oplysninger, at medlemsstaterne er bemyndiget til at fastsætte mere specifikke bestemmelser inden for rammerne af forordningens harmonisering.

For så vidt angår fastsættelse af nationale regler om behandling af personoplysninger omfattet af databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, kan regler bl.a. fastsættes på baggrund af databeskyttelseslovens § 7, stk. 5.

Det er Datatilsynets vurdering, at det er en forudsætning for lovforslagets udformning, at Digitaliseringsstyrelsen forholder sig til, om den omhandlede lovændring kan indeholdes inden for det nationale råderum, og at dette klart fremgår af lovforslagets bemærkninger.

Digitaliseringsstyrelsen bør i den forbindelse – for så vidt angår bl.a. § 8 og § 13 i udkastet til lovforslag – foretage en vurdering i henhold til ”tjeklisten” om udarbejdelse af nye nationale regler for behandling af ikke-følsomme personoplysninger, som fremgår af side 168f i betænkning nr. 1565 om databeskyttelsesforordningen – de retlige rammer for dansk lovgivning.

Med hensyn til § 14 i udkastet til lovforslag bør Digitaliseringsstyrelsen ligeledes præcisere, hvis det med bestemmelsen er styrelsens hensigt at udnytte det nationale råderum for fastsættelse af særregler, med henvisning til de relevante bestemmelser i databeskyttelsesforordningen og/eller databeskyttelsesloven, hvorefter det fremgår, at særreglen kan indføres.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen bemærker, at det ikke er hensigten med de foreslåede bestemmelser, at fravige databeskyttelsesreglerne. På baggrund af tilsynets bemærkninger er de relevante behandlingshjemler i henholdsvis databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven blevet tydeliggjort.

Digitaliseringsstyrelsen har overvejet behovet for den foreslåede § 13, herunder ved inddragelse af ”tjeklisten”. Det er vurderingen, at bestemmelsens indhold kan rummes inden for den myndighedsudøvelse, der følger af lovforslaget. Henset til at lovforslaget i et vist omfang er præget af den tekniske virkemåde for infrastruktur-løsningerne, har styrelsen vurderet, at det er relevant af hensyn til gennemsigtighed bl.a. for de registrerede, at den centrale løsnings videregivelse af personoplysninger fremgår tydeligt. Det er endvidere vurderingen, at bestemmelsen kan rummes inde for det nationale råderum.

§ 14 er justeret ligesom de tilhørende specielle lovbemærkninger, idet det er hensigten at udnytte det nationale råderum.

3.15.3. Risikodata

Datatilsynet har noteret sig, at der med udkastet til lovforslag etableres en løsning, hvorefter personoplysninger i nogle tilfælde behandles af såkaldte ”brokere”, der fungerer som bindeled mellem tjenesteudbydere og MitID-løsningen.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 13 i udkastet til lovforslag, at Digitaliseringsstyrelsen kan videregive risikodata – der bl.a. er oplysninger om lokation,

IP nummer og identitet – vedrørende en bruger til en broker, hvis formål er at vurdere og afgøre, om risikodata af sikkerhedsmæssige årsager skal umuliggøre brugerens login på en given tjeneste.

Det står i den forbindelse ikke Datatilsynet klart, om samme formål kunne opnås ved, at Digitaliseringsstyrelsen videregav færre oplysninger til brokeren, f.eks. en risikoscore beregnet på baggrund af den risikodata, som styrelsen behandler. Datatilsynet skal derfor opfordre til, at Digitaliseringsstyrelsen forholder sig til og eventuelt i forarbejderne til loven præciserer, at det er nødvendigt, at samtlige risikodata videregives til brokeren i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i databeskyttelsesforordningens artikel 5, og at formålet ikke kan opnås ved at videregive færre oplysninger.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen bemærker, at det er nødvendigt at videregive samtlige risikodata. Ministeriets overvejelser i så henseende fremgår nu af de almindelige bemærkninger afsnit 7.1.3.

3.15.4. Brokeres dokumentation af hjemmel til anden behandling af personoplysninger

Datatilsynet bemærker, at det fremgår bl.a. af lovforslagets § 13, at Digitaliseringsstyrelsen kan videregive autentifikationssvar og risikodata vedrørende den konkrete og enkelte transaktion til en offentlig myndighed, et offentligretligt organ eller en juridisk enhed i rollen som broker, der er tilsluttet MitID-løsningen eller NemLogin.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 13 i udkastet til lovforslag, at modtagerne af de pågældende oplysninger (brokere) skal indgå en aftale med Nets DanID A/S på vegne af partnerskabet med bl.a. Digitaliseringsstyrelsen. Aftalen regulerer de vilkår, hvorunder en broker kan blive og vedblive med at være broker, herunder hvordan en broker må behandle de risikodata, som brokeren modtager fra Digitaliseringsstyrelsen.

Af de specielle bemærkninger fremgår det endvidere, at en broker ifølge aftalen bliver dataansvarlig for de risikodata, som brokeren modtager fra Digitaliseringsstyrelsen, og at brokeren kun må behandle risikodata som anført i den foreslåede bestemmelse i § 13, hvoraf det bl.a. er anført, at brokere kun må behandle oplysningerne til at foretage automatiske afgørelser om log-in, eller videregive oplysningerne til en tjenesteudbyder.

Endelig fremgår det, at enhver behandling ud over den behandling, som er anført i bestemmelsen, kræver, at brokeren har en selvstændig hjemmel til behandlingen og over for Digitaliseringsstyrelsen har dokumenteret denne hjemmel.

For så vidt angår det forhold, at Digitaliseringsstyrelsen kan stille krav til, at brokere – som selvstændige dataansvarlige – skal dokumentere en eventuel anden behandlingshjemmel over for styrelsen, finder Datatilsynet, at et sådant krav ikke kan

udledes af de databeskyttelsesretlige regler. Datatilsynet skal i den forbindelse henlede opmærksomheden på, at ansvaret for, at en behandling sker i overensstemmelse med de databeskyttelsesretlige regler som udgangspunkt påhviler den dataansvarlige, og der ikke gælder et påvisningskrav over for andre (tidligere) dataansvarlige. Det står ikke klart for Datatilsynet, hvad der ligger til grund for at fastlægge et sådant påvisningskrav i udkastet til lovforslag.

Datatilsynet skal i den forbindelse bemærke, at det er tilsynet, som i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningens artikel VI og VII fører tilsyn med enhver behandling, der omfattes af databeskyttelsesloven, databeskyttelsesforordningen og anden lovgivning, som ligger inden for rammerne for særregler om behandling af personoplysninger, jf. databeskyttelseslovens § 27. Det vil derfor være Datatilsynet, der skal føre tilsyn med, om brokernes behandling af personoplysninger sker i overensstemmelse med de databeskyttelsesretlige regler.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen bemærker, at det ikke har været hensigten med bestemmelsen eller de specielle bemærkninger hertil at søge at fravige gældende regler om tilsynets virke. Der er derfor sket justeringer i de specielle bemærkninger, således at der ikke længere fremgår et påvisningskrav.

3.15.5. Oplysningspligt

Datatilsynet bemærker, at i medfør af databeskyttelsesforordningens artikel 13 og artikel 14 gælder der som udgangspunkt en oplysningspligt for dataansvarlige, der behandler personoplysninger

I udkastet til lovforslaget er det fastsat, at flere forskellige aktører er dataansvarlige for de oplysninger, der afstedkommer at en brugers anvendelse af løsningen MitID og NemLog-in – herunder Digitaliseringsstyrelsen, tjenesteudbydere og brokere – afhængig af, hvilket led i processen, brugeren er nået til. Det fremgår også – bl.a. af de specielle bemærkninger til § 13 i udkastet til lovforslag – at der kan være behov for at ændre eller tilføje risikodata, der kan indsamles og videregives i forbindelse med brugen af løsningen.

Datatilsynet skal i den forbindelse henstille til, at det i loven eller forarbejderne her til tydeliggøres, hvordan oplysningspligten opfyldes af henholdsvis Digitaliseringsstyrelsen, brokere og tjenesteudbydere, når brugere anvender løsningen, herunder når der sker ændringer eller tilføjelser af risikodata, der indsamles og videregives.

Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

Digitaliseringsstyrelsen bemærker, at det er tydeliggjort, at Digitaliseringsstyrelsen, brokere og tjenesteudbydere skal overholde oplysningspligten, når de er dataansvarlige for behandling af personoplysninger. Det er således ikke hensigten at fravige de registreredes databeskyttelsesretlige rettigheder.

4. Øvrige ændringer

Der er foretaget en række ændringer af sproglig og lovteknisk karakter i lovforslaget, der er fundet hensigtsmæssige på baggrund af høringen og den endelige lovtekniske gennemgang.