ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 3.6.2021
COM(2021) 290 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

όσον αφορά την αξιολόγηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 910/2014 σχετικά με την ηλεκτρονική ταυτοποίηση και τις υπηρεσίες εμπιστοσύνης για τις ηλεκτρονικές συναλλαγές στην εσωτερική αγορά (eIDAS)

{SEC(2021) 229 final} - {SWD(2021) 130 final}

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην παρούσα έκθεση παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της αξιολόγησης του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 910/2014 σχετικά με την ηλεκτρονική ταυτοποίηση και τις υπηρεσίες εμπιστοσύνης για τις ηλεκτρονικές συναλλαγές στην εσωτερική αγορά (στο εξής: κανονισμός eIDAS)[1]. Το άρθρο 49 του κανονισμού απαιτεί από την Επιτροπή να προβεί σε επανεξέταση του εν λόγω κανονισμού και να αξιολογήσει ιδίως αν είναι σκόπιμο να τροποποιηθεί το πεδίο εφαρμογής του ή συγκεκριμένων διατάξεών του, λαμβανομένης υπόψη της πείρας από την εφαρμογή του, καθώς και των τεχνολογικών, εμπορικών και νομικών εξελίξεων[2] και, κατά περίπτωση, η έκθεση θα πρέπει να συνοδεύεται από νομοθετικές προτάσεις.

Το συνοδευτικό έγγραφο εργασίας περιέχει λεπτομερέστερα αποδεικτικά στοιχεία και ανάλυση για την τεκμηρίωση αυτών των πορισμάτων.

1.1. Το πλαίσιο eIDAS

Με τον κανονισμό eIDAS που εκδόθηκε το 2014, η ΕΕ πρωτοπόρησε θεσπίζοντας το πρώτο διασυνοριακό πλαίσιο για αξιόπιστες ψηφιακές ταυτότητες και υπηρεσίες εμπιστοσύνης, το οποίο πλέον αναγνωρίζεται και γίνεται σεβαστό σε παγκόσμιο επίπεδο. Στόχος του κανονισμού eIDAS ήταν να καταστήσει δυνατή την πρόσβαση όλων των πολιτών της ΕΕ σε δημόσιες υπηρεσίες σε ολόκληρη την ΕΕ με τη χρήση μέσων ηλεκτρονικής ταυτοποίησης που εκδίδονται στη χώρα καταγωγής τους. Επιδίωξή του ήταν να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη στις ηλεκτρονικές συναλλαγές εντός της εσωτερικής αγοράς, με την παροχή κοινής βάσης για ασφαλείς και αδιάλειπτες ηλεκτρονικές αλληλεπιδράσεις μεταξύ των πολιτών, των επιχειρήσεων και των δημόσιων αρχών, έτσι ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα των δημόσιων και ιδιωτικών επιγραμμικών υπηρεσιών, του ηλεκτρονικού επιχειρείν και του ηλεκτρονικού εμπορίου στην ΕΕ. Κατάργησε την οδηγία 1999/93/ΕΚ σχετικά με το κοινοτικό πλαίσιο για ηλεκτρονικές υπογραφές, η οποία ουσιαστικά κάλυπτε μόνο τις ηλεκτρονικές υπογραφές.

Όπως προκύπτει από τη νομική βάση του κανονισμού, το άρθρο 114 της ΣΛΕΕ, σκοπός του ήταν η εξάλειψη υφιστάμενων φραγμών στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς μέσω της προώθησης της προσέγγισης των νομοθεσιών των κρατών μελών, και ιδιαίτερα της αμοιβαίας αναγνώρισης και αποδοχής της ηλεκτρονικής ταυτοποίησης, της επαλήθευσης ταυτότητας, των υπογραφών και των σχετικών υπηρεσιών εμπιστοσύνης σε διασυνοριακό επίπεδο, όταν αυτά απαιτούνται για την πρόσβαση σε ηλεκτρονικές διαδικασίες ή συναλλαγές και για την ολοκλήρωση αυτών.

---

[1] Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 910/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 2014, σχετικά με την ηλεκτρονική ταυτοποίηση και τις υπηρεσίες εμπιστοσύνης για τις ηλεκτρονικές συναλλαγές στην εσωτερική αγορά και την κατάργηση της οδηγίας 1999/93/ΕΚ, *ΕΕ L 257*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=EN.

[2] «Η Επιτροπή προβαίνει σε επανεξέταση της εφαρμογής του παρόντος κανονισμού και υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο το αργότερο την 1η Ιουλίου 2020. Η Επιτροπή αξιολογεί ιδίως αν είναι σκόπιμο να τροποποιηθεί το πεδίο εφαρμογής του παρόντος κανονισμού ή συγκεκριμένων διατάξεών του, συμπεριλαμβανομένου του άρθρου 6, του άρθρου 7 στοιχείο στ) και των άρθρων 34, 43, 44 και 45, λαμβανομένης υπόψη της πείρας από την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού, καθώς και των τεχνολογικών, εμπορικών και νομικών εξελίξεων».

Πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού, δεν υπήρχε ολοκληρωμένο διασυνοριακό και διατομεακό πλαίσιο της ΕΕ για ασφαλείς, αξιόπιστες και εύχρηστες ηλεκτρονικές συναλλαγές το οποίο να περιλαμβάνει την ηλεκτρονική ταυτοποίηση, την επαλήθευση ταυτότητας και τις υπηρεσίες εμπιστοσύνης. Στην πρόταση της Επιτροπής [COM(2012) 238 final] της 4ης Ιουνίου 2012, η οποία συνοδευόταν από εκτίμηση επιπτώσεων [SWD(2012) 135 final], προσδιορίστηκαν οι ακόλουθοι τέσσερις γενικοί στόχοι:

- διασφάλιση της ανάπτυξης της ψηφιακής ενιαίας αγοράς·
- προώθηση της ανάπτυξης βασικών διασυνοριακών δημόσιων υπηρεσιών·
- τόνωση και ενίσχυση του ανταγωνισμού στην ενιαία αγορά·
- ενίσχυση του φιλικού για τον χρήστη (πολίτες και επιχειρήσεις) χαρακτήρα.

Παρά το γεγονός ότι ο κανονισμός υλοποιεί πολλούς από τους στόχους του και έχει μετατραπεί σε θεμελιώδες στοιχείο για τη διευκόλυνση της ενιαίας αγοράς σε διάφορους τομείς (π.χ. για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες και για τη διευκόλυνση της πρόσβασης και της επαναχρησιμοποίησης δεδομένων σε διοικητικές διαδικασίες), υπόκειται σε ορισμένους περιορισμούς: έλλειψη υποχρέωσης κοινοποίησης των εθνικών συστημάτων ηλεκτρονικής ταυτοποίησης, περιορισμένα χαρακτηριστικά (στοιχεία προσωπικών πληροφοριών) που μπορούν να γνωστοποιηθούν αξιόπιστα σε τρίτους, εστίαση της πράξης στον δημόσιο τομέα και απουσία σαφών κινήτρων για τη χρήση των εθνικών ηλεκτρονικών ταυτοτήτων από τους ιδιώτες. Επιπλέον, το ευρωπαϊκό οικοσύστημα ηλεκτρονικής ταυτότητας είναι κατακερματισμένο μεταξύ των διαφόρων εθνικών κανονιστικών πλαισίων, επιπέδων ψηφιακής διακυβέρνησης, πολιτισμικών χαρακτηριστικών, καθώς και των διαφορετικών επιπέδων εμπιστοσύνης στους δημόσιους θεσμούς.

1.2. Πλαίσιο

Η παροχή ψηφιακής ταυτότητας υφίσταται θεμελιώδεις αλλαγές. Οντότητες όπως τράπεζες, πάροχοι υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών ή εταιρείες κοινής ωφελείας, ορισμένες από τις οποίες υποχρεούνται εκ του νόμου να συλλέγουν χαρακτηριστικά ταυτότητας, μοχλεύουν τις διαδικασίες τους ώστε να ενεργούν ως εγκεκριμένοι πάροχοι ταυτότητας. Οι διαδικτυακοί ενδιάμεσοι, συμπεριλαμβανομένων των μεγάλων πλατφορμών μέσων κοινωνικής δικτύωσης και των φυλλομετρητών του διαδικτύου[3], ενεργούν ως εκ των πραγμάτων ρυθμιστές ψηφιακής ταυτότητας και προσφέρουν λύσεις BYOI (bring your own identity, φέρτε τη δική σας ταυτότητα) που επιτρέπουν στους χρήστες τους να επαληθεύουν την ταυτότητά τους σε ιστότοπους και υπηρεσίες τρίτων χρησιμοποιώντας τα προφίλ χρήστη τους. Το κόστος αυτής της διευκόλυνσης είναι η απώλεια του ελέγχου επί των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που γνωστοποιούνται, ενώ τα εν λόγω μέσα ηλεκτρονικής ταυτοποίησης δεν συνδέονται με επαληθευμένη φυσική ταυτότητα, γεγονός που δυσχεραίνει τον μετριασμό της απάτης και των απειλών για την κυβερνοασφάλεια. Οι πολίτες της ΕΕ στη μεγάλη πλειονότητά τους θα ήθελαν να έχουν πρόσβαση σε ασφαλή ψηφιακή ταυτότητα την οποία θα μπορούν να χρησιμοποιούν για να αποκτούν πρόσβαση σε επιγραμμικές υπηρεσίες[4]. Τέλος, παρότι υπάρχουν πολλές διαφορετικές απόψεις σχετικά με το μέλλον της ψηφιακής ταυτότητας, πρέπει να ληφθεί δεόντως υπόψη ο καίριος ρόλος των εθνικών κυβερνήσεων στην ανάπτυξη οποιουδήποτε εκτεταμένου οικοσυστήματος ψηφιακής ταυτοποίησης.

---

[3] Για παράδειγμα, οι χρήστες του Facebook ή του Google μπορούν να χρησιμοποιούν τους λογαριασμούς τους για να συνδέονται στο Booking.com ή στο EU Login: https://developers.facebook.com/docs/facebook-login/overview https://developers.google.com/identity/

[4] Ευρωβαρόμετρο 503, «Attitudes towards the impact of digitisation on daily lives» (Στάσεις σχετικά με τον αντίκτυπο της ψηφιοποίησης στην καθημερινή μας ζωή), Δεκέμβριος 2019, βλ.: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2228

Οι προσδοκίες των χρηστών σήμερα περιλαμβάνουν απρόσκοπτα επιγραμμικά ταξίδια, εφαρμογές για φορητές συσκευές και λύσεις ενιαίας πρόσβασης που μπορούν να χρησιμοποιούνται για επιγραμμικές υπηρεσίες στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, καλύπτοντας όλες τις περιπτώσεις χρήσης για ταυτοποίηση, από σύνδεση με ψευδώνυμο σε επιγραμμική πλατφόρμα έως ασφαλή ταυτοποίηση για υπηρεσίες ηλεκτρονικής υγείας ή δικτυοτραπεζικής. Η ασφαλής επιγραμμική ταυτοποίηση και η ανταλλαγή διαπιστευτηρίων βάσει χαρακτηριστικών αποκτούν όλο και μεγαλύτερη σημασία, καθώς αυξάνεται ο αριθμός των ευαίσθητων όσον αφορά την ταυτότητα και εξατομικευμένων υπηρεσιών. Η ικανότητα ψηφιακής ταυτοποίησης θα μετατραπεί σε σημαντικό παράγοντα κοινωνικής ένταξης και η παροχή ψηφιακής ταυτότητας θα αποτελεί στρατηγικό πλεονέκτημα.

Στην ομιλία της για την κατάσταση της Ένωσης στις 16 Σεπτεμβρίου 2020, η πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ανακοίνωσε τη φιλοδοξία της Επιτροπής να προσφέρει μια ασφαλή και αξιόπιστη ψηφιακή ταυτότητα σε όλους τους πολίτες της ΕΕ: *«Θέλουμε ένα σύνολο κανόνων που βάζει τους ανθρώπους στο επίκεντρο. (...) Όλα αυτά περιλαμβάνουν επίσης τον έλεγχο στα δεδομένα μας προσωπικού χαρακτήρα, τον οποίο, ακόμα και σήμερα, διαθέτουμε υπερβολικά σπάνια. Κάθε φορά που μια εφαρμογή ή ένας ιστότοπος μας ζητά να δημιουργήσουμε μια νέα ψηφιακή ταυτότητα ή να συνδεθούμε εύκολα μέσω μιας μεγάλης πλατφόρμας, δεν έχουμε ιδέα τι συμβαίνει στα δεδομένα μας στην πραγματικότητα. Γι' αυτόν τον λόγο η Επιτροπή θα προτείνει σύντομα μια ασφαλή ευρωπαϊκή ηλεκτρονική ταυτότητα. Μια ταυτότητα στην οποία θα έχουμε εμπιστοσύνη, και την οποία θα μπορούν να χρησιμοποιούν οι πολίτες οπουδήποτε στην Ευρώπη, για οποιαδήποτε συναλλαγή, από την πληρωμή των φόρων τους έως την ενοικίαση ενός ποδηλάτου. Μια τεχνολογία στο πλαίσιο της οποίας εμείς οι ίδιοι θα μπορούμε να ελέγχουμε ποια δεδομένα χρησιμοποιούνται και πώς».*

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στήριξε τη φιλοδοξία της Επιτροπής και, στα συμπεράσματά του της 1ης-2ας Οκτωβρίου 2020, κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση για μια ευρωπαϊκή πρωτοβουλία πλαίσιο για την ψηφιακή ταυτότητα έως τα μέσα του 2021:

Στα συμπεράσματά του, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζητεί *«να αναπτυχθεί ένα πανευρωπαϊκό πλαίσιο για ασφαλή δημόσια ηλεκτρονική ταυτοποίηση (eID), συμπεριλαμβανομένων διαλειτουργικών ψηφιακών υπογραφών, που θα παρέχει στα άτομα τον έλεγχο της διαδικτυακής ταυτότητας και των δεδομένων τους, καθώς και πρόσβαση σε δημόσιες, ιδιωτικές και διασυνοριακές ψηφιακές υπηρεσίες. Το Συμβούλιο καλεί την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση για μια ευρωπαϊκή πρωτοβουλία πλαίσιο για την ψηφιακή ταυτότητα έως τα μέσα του 2021».*

Η ηλεκτρονική ταυτοποίηση παρέχει τη δυνατότητα στους πολίτες και στις επιχειρήσεις να αποδεικνύουν την ταυτότητά τους όταν χρησιμοποιούν υπηρεσίες στο διαδίκτυο. Οι υπηρεσίες εμπιστοσύνης, όπως οι ηλεκτρονικές υπογραφές, αυξάνουν την ασφάλεια, την ευκολία και την αποτελεσματικότητα των επιγραμμικών συναλλαγών. Ο κανονισμός eIDAS είναι το μοναδικό διασυνοριακό πλαίσιο για αξιόπιστη ηλεκτρονική ταυτοποίηση φυσικών και νομικών προσώπων και για υπηρεσίες εμπιστοσύνης. Ο κανονισμός eIDAS καθιστά δυνατή τη διασυνοριακή αναγνώριση των δημόσιων ηλεκτρονικών ταυτοτήτων για την πρόσβαση σε δημόσιες υπηρεσίες, υπό την προϋπόθεση ότι η ηλεκτρονική ταυτότητα έχει κοινοποιηθεί στο πλαίσιο του κανονισμού eIDAS. Ο κανονισμός eIDAS δημιουργεί επίσης μια αγορά της ΕΕ για υπηρεσίες εμπιστοσύνης οι οποίες αναγνωρίζονται διασυνοριακά με το ίδιο νομικό καθεστώς με αυτό των παραδοσιακών αντίστοιχων έντυπων διαδικασιών.

2. ΚΥΡΙΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Τα κύρια πορίσματα της αξιολόγησης, σύμφωνα με τα κριτήρια αξιολόγησης, μπορούν να συνοψιστούν στα εξής σημεία.

2.1. Αποτελεσματικότητα

Οι διατάξεις για την ηλεκτρονική ταυτότητα οδήγησαν στη δημιουργία του δικτύου eIDAS, στόχος του οποίου είναι να παρέχει στους κατόχους κοινοποιημένου συστήματος ηλεκτρονικής ταυτοποίησης τη δυνατότητα πρόσβασης σε επιγραμμικές δημόσιες υπηρεσίες σε διασυνοριακό επίπεδο. Σε επίπεδο ΕΕ έχει επιτευχθεί η διαλειτουργικότητα περιορισμένου μόνο αριθμού συστημάτων ηλεκτρονικής ταυτοποίησης[5].
Ο κανονισμός eIDAS εξασφάλισε με επιτυχία ασφάλεια δικαίου όσον αφορά την ευθύνη, το βάρος της απόδειξης, τη νομική ισχύ και τις διεθνείς πτυχές των υπηρεσιών εμπιστοσύνης, αλλά εξακολουθούν να υπάρχουν ορισμένα ζητήματα. Η διαθεσιμότητα και η υιοθέτηση των υπηρεσιών εμπιστοσύνης στην ΕΕ έχουν αυξηθεί μετά τη θέσπιση του κανονισμού eIDAS, ωστόσο υπάρχουν διαφορές μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ διαφόρων υπηρεσιών εμπιστοσύνης.

Παρότι έχουν επιτευχθεί ορισμένοι στόχοι, ο κανονισμός δεν έχει αξιοποιήσει πλήρως το δυναμικό του από πλευράς αποτελεσματικότητας. Περιορισμένος μόνο αριθμός ηλεκτρονικών ταυτοτήτων έχει κοινοποιηθεί, γεγονός που περιορίζει την κάλυψη των πολιτών της ΕΕ από κοινοποιημένο σύστημα ηλεκτρονικής ταυτοποίησης (59 % του πληθυσμού). Η αποδοχή κοινοποιημένων ηλεκτρονικών ταυτοτήτων είναι περιορισμένη, καθώς δεν έχουν τεθεί σε λειτουργία όλοι οι κόμβοι eIDAS, λίγες δημόσιες υπηρεσίες προσφέρουν την κοινοποίηση eIDAS ή συνδέονται με την υποδομή, ενώ τεχνικά σφάλματα εμποδίζουν τους χρήστες στην αποτελεσματική επαλήθευση της ταυτότητάς τους.

Από την πλευρά των υπηρεσιών εμπιστοσύνης, ο στόχος του κανονισμού να παραμείνει τεχνολογικά ουδέτερος είχε ως αποτέλεσμα να προκύψουν ποικίλες ερμηνείες των απαιτήσεων μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων λόγω της μη έκδοσης πρόσθετων εκτελεστικών πράξεων. Δεν μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι έχουν επιτευχθεί πλήρως ισότιμοι όροι ανταγωνισμού σε επίπεδο ΕΕ. Ωστόσο, ο κανονισμός eIDAS έχει δημιουργήσει ένα ισχυρό πλαίσιο το οποίο μπορεί να συμπληρωθεί με τα αναγκαία πρότυπα και τις αναγκαίες απαιτήσεις προκειμένου να μειωθούν ο υφιστάμενος κατακερματισμός της αγοράς και οι αποκλίσεις μεταξύ εποπτικών φορέων και οργανισμών αξιολόγησης της συμμόρφωσης ως προς την ερμηνεία, καθώς και να ενισχυθεί η συνεργασία μεταξύ των εποπτικών φορέων.

2.2. Αποδοτικότητα

Από τη βασική αξιολόγηση προκύπτει ότι το κόστος που μπορεί να ποσοτικοποιηθεί ήταν μέχρι στιγμής υψηλότερο από τα οφέλη. Στον τομέα της ηλεκτρονικής ταυτοποίησης, αυτό οφείλεται στον χαμηλό βαθμό υιοθέτησης, στο πλαίσιο του οποίου δεν υλοποιήθηκαν τα οφέλη.

Οι βασικές ομάδες ενδιαφερομένων για τις οποίες το μέρος του κανονισμού eIDAS που αφορά την ηλεκτρονική ταυτοποίηση έχει δημιουργήσει κόστος και οφέλη είναι οι εθνικές

[5] Από την έναρξη ισχύος του μέρους του κανονισμού που αφορά την ηλεκτρονική ταυτοποίηση τον Σεπτέμβριο του 2017, 14 κράτη μέλη έχουν κοινοποιήσει τουλάχιστον ένα σύστημα ηλεκτρονικής ταυτοποίησης και τέσσερα κράτη μέλη έχουν ήδη κοινοποιήσει περισσότερα συστήματα. Συνολικά, μέχρι στιγμής έχουν κοινοποιηθεί 19 συστήματα ηλεκτρονικής ταυτοποίησης: https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/Country+overview

αρχές, οι φορείς εκμετάλλευσης κόμβων eIDAS, οι πάροχοι υπηρεσιών ηλεκτρονικής ταυτοποίησης και οι πάροχοι υπηρεσιών. Όσον αφορά τις υπηρεσίες εμπιστοσύνης, οι βασικές ομάδες ενδιαφερομένων που επιβαρύνθηκαν με τις βασικές δαπάνες και έλαβαν τα κυριότερα οφέλη είναι οι φορείς διαπίστευσης, οι οργανισμοί αξιολόγησης της συμμόρφωσης, οι εποπτικοί φορείς και οι εγκεκριμένοι και μη εγκεκριμένοι πάροχοι υπηρεσιών εμπιστοσύνης.

Για μεμονωμένους ενδιαφερόμενους, σημαντικό μέρος των οφελών είναι τα αναμενόμενα οφέλη (προεξοφλημένα ως μελλοντικά οφέλη) τα οποία, ως εκ τούτου, είναι δύσκολο να ποσοτικοποιηθούν. Οι επαναλαμβανόμενες δαπάνες για τη διακυβέρνηση στον τομέα των υπηρεσιών εμπιστοσύνης είναι περιορισμένες και συνδέονται κυρίως με τη διασφάλιση της συμμόρφωσης. Για μεμονωμένους ενδιαφερόμενους, σημαντικό μέρος των οφελών είναι υποθετικό σε αυτό το στάδιο (προεξοφλημένο ως μελλοντικά οφέλη) και είναι δύσκολο να ποσοτικοποιηθεί. Οι πάροχοι υπηρεσιών εμπιστοσύνης καταγράφουν οφέλη με τη μορφή εσόδων λόγω της παροχής υπηρεσιών εμπιστοσύνης σε άλλες χώρες της ΕΕ και της επέκτασης της βάσης της αγοράς.

2.3. Συνάφεια

Το οικοσύστημα ηλεκτρονικής ταυτοποίησης έχει αλλάξει ριζικά από τη θέσπιση του κανονισμού eIDAS, καθώς αυξάνεται το αποτύπωμα των ιδιωτικών παρόχων ταυτότητας. Λαμβανομένης υπόψη της αύξησης των ψηφιακών συναλλαγών, όλοι οι πολίτες της ΕΕ θα πρέπει να έχουν πρόσβαση σε ασφαλή και διαλειτουργική ψηφιακή ταυτότητα, κάτι που δεν συμβαίνει σήμερα. Οι στόχοι του νομικού πλαισίου eIDAS εξακολουθούν να είναι συναφείς για την αντιμετώπιση των ζητημάτων που είχαν εντοπιστεί αρχικά, και κυρίως της ανάγκης να διασφαλιστεί η μείωση του κατακερματισμού της αγοράς με την εξασφάλιση διασυνοριακής και διατομεακής διαλειτουργικότητας των υπηρεσιών εμπιστοσύνης μέσω της θέσπισης κοινών προτύπων. Το ισχύον πεδίο εφαρμογής και η εστίαση του κανονισμού eIDAS στα συστήματα ηλεκτρονικής ταυτοποίησης που κοινοποιούνται από τα κράτη μέλη της ΕΕ και στη διευκόλυνση της πρόσβασης σε επιγραμμικές δημόσιες υπηρεσίες φαίνονται υπερβολικά περιορισμένα.

Ορισμένα βασικά εμπόδια για την υιοθέτηση από τους χρήστες και τους παρόχους υπηρεσιών του ιδιωτικού τομέα δεν επέτρεψαν να αξιοποιηθεί πλήρως το δυναμικό του κανονιστικού πλαισίου. Παρά την εισαγωγή αναφορών σε λύσεις eIDAS σε σειρά τομεακών νομοθετικών πράξεων της ΕΕ, ο κανονισμός eIDAS δεν έχει ακόμη ανταποκριθεί στις ανάγκες συγκεκριμένων τομέων (π.χ. εκπαίδευση, τράπεζες, ταξίδια, αεροπορία). Ένας από τους περιοριστικούς παράγοντες του ισχύοντος πλαισίου όσον αφορά τις εν λόγω τομεακές ανάγκες είναι η έλλειψη ειδικών χαρακτηριστικών ανά τομέα.

Το κυριότερο ζήτημα είναι η ικανότητα του πλαισίου eIDAS να συμβαδίζει με τις πλέον πρόσφατες τεχνολογικές εξελίξεις στον τομέα των υπηρεσιών εμπιστοσύνης. Η επέκταση του καταλόγου των υπηρεσιών εμπιστοσύνης, κυρίως μέσω της καθιέρωσης υπηρεσίας εμπιστοσύνης για την ηλεκτρονική αρχειοθέτηση, υπηρεσίας εμπιστοσύνης που θα υποστηρίζει φορητά διαπιστευτήρια ταυτότητας και υπηρεσίας εμπιστοσύνης για ηλεκτρονικά λογιστικά βιβλία, θα καλύψει ορισμένες περιπτώσεις χρήσης και θα παράσχει στους πολίτες και στις επιχειρήσεις τη δυνατότητα να αποδεικνύουν ψηφιακά ποιοι είναι ή να αποδεικνύουν τα χαρακτηριστικά τους, χωρίς να απαιτούνται έντυπα έγγραφα.

2.4. Συνοχή

Από την αξιολόγηση προκύπτει ότι το μέρος του κανονισμού που αφορά την ηλεκτρονική ταυτοποίηση υποστηρίζεται από ένα γενικά συνεκτικό σύστημα για την αμοιβαία αναγνώριση των ηλεκτρονικών ταυτοτήτων με βάση την κοινοποίηση και την αξιολόγηση από ομοτίμους. Το πλαίσιο των υπηρεσιών εμπιστοσύνης προβλέπει ένα συνεκτικό σύστημα εποπτείας για τις υπηρεσίες εμπιστοσύνης. Ωστόσο, έχουν εντοπιστεί ορισμένα ζητήματα που επηρεάζουν την εσωτερική συνοχή του κανονισμού.

Όσον αφορά τις ηλεκτρονικές ταυτότητες, το σύστημα κοινοποίησης και αξιολόγησης από ομοτίμους που προβλέπεται στο πλαίσιο eIDAS αποσκοπεί στην εξασφάλιση κοινής αντίληψης σχετικά με το επίπεδο διασφάλισης που παρέχεται από ένα σύστημα ηλεκτρονικής ταυτοποίησης· ωστόσο, από την αξιολόγηση της πρακτικής εφαρμογής προκύπτει ότι αυτό δεν συμβαίνει πάντα. Παρότι ο κανονισμός ενθαρρύνει την ευελιξία και την τεχνολογική ουδετερότητα, εξακολουθεί να απουσιάζει η κοινή αντίληψη σχετικά με το τι αποτελεί σημαντικό και υψηλό επίπεδο διασφάλισης. Η εστίαση στις δημόσιες υπηρεσίες έρχεται σε αντίθεση με τη δυνατότητα του χρήστη να περιορίζει τα διαβιβαζόμενα δεδομένα στα ελάχιστα αναγκαία για την επαλήθευση της ταυτότητας σε μια συγκεκριμένη υπηρεσία, καθώς το ελάχιστο σύνολο δεδομένων διαβιβάζεται σε κάθε περίπτωση ώστε να καθίσταται δυνατή η ταυτοποίηση του προσώπου. Η εφαρμογή του ισχύοντος συστήματος eIDAS δεν επιτρέπει στον χρήστη να διευκολύνει την επιβολή των αρχών του ΓΚΠΔ όσον αφορά την ελαχιστοποίηση των δεδομένων και την προστασία της ιδιωτικής ζωής εξ ορισμού, μέσω του ελέγχου του ποια δεδομένα πρέπει να κοινολογούνται και σε ποιον.

Οι κανόνες που αφορούν την αξιολόγηση των παρόχων υπηρεσιών εμπιστοσύνης έναντι των λειτουργικών απαιτήσεων του κανονισμού για την απόκτηση έγκρισης παρουσιάζουν ορισμένες αδυναμίες, καθώς ο ρόλος των οργανισμών αξιολόγησης της συμμόρφωσης δεν αναλύεται με επαρκείς λεπτομέρειες όσον αφορά τις υποχρεώσεις, την ευθύνη ή το επίπεδο ικανότητας. Βάσει ορισμένων διατάξεων εναπόκειται στα κράτη μέλη η αναγνώριση ορισμένων μεθόδων ταυτοποίησης (όπως η βιομετρική επαλήθευση) σε εθνικό επίπεδο, γεγονός που παρεμποδίζει την εξασφάλιση ισότιμων κανονιστικών όρων ανταγωνισμού και δημιουργεί ανασφάλεια.

2.5. Ενωσιακή προστιθέμενη αξία:

Ο κανονισμός eIDAS δημιούργησε κίνητρα για τα κράτη μέλη ώστε να αναπτύξουν εθνικές λύσεις ηλεκτρονικής ταυτοποίησης, ωστόσο έχουν προκύψει σοβαροί περιορισμοί όσον αφορά την προστιθέμενη αξία του πλαισίου ηλεκτρονικής ταυτοποίησης, εξαιτίας της χαμηλής κάλυψης, υιοθέτησης και χρήσης του. Όσον αφορά τις υπηρεσίες εμπιστοσύνης, ο κανονισμός έχει παράσχει ένα κοινό νομικό πλαίσιο για τη χρήση τους, μειώνοντας τον κατακερματισμό της αγοράς και αυξάνοντας την υιοθέτησή τους. Με τη βοήθεια των υπηρεσιών εμπιστοσύνης, οι δημόσιες διοικήσεις μπορούν να εκσυγχρονίσουν και να ψηφιοποιήσουν τις υπηρεσίες και να εκδίδουν αποδεικτικά στοιχεία ψηφιακά, μειώνοντας με τον τρόπο αυτόν τον διοικητικό φόρτο.

Όσον αφορά το μέρος που αφορά την ηλεκτρονική ταυτοποίηση, οι ανάγκες που προσδιορίστηκαν αρχικά για την έκδοση του κανονισμού παραμένουν συναφείς και η κατάργηση του κανονισμού θα οδηγήσει σε κατακερματισμό και θα έχει αρνητικές συνέπειες σε άλλους νομοθετικούς τομείς που βασίζονται στο πλαίσιο eIDAS. Ορισμένες προσαρμογές του κανονιστικού πλαισίου θα μπορούσαν να αυξήσουν την ενωσιακή προστιθέμενη αξία του (όπως η διευκόλυνση της χρήσης αξιόπιστων δημόσιων ηλεκτρονικών ταυτοτήτων από τον

ιδιωτικό τομέα και ο καθορισμός πλαισίου για την ανταλλαγή ειδικών χαρακτηριστικών και διαπιστευτηρίων που παρέχονται από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα). Όσον αφορά τις υπηρεσίες εμπιστοσύνης, εξακολουθούν να υφίστανται ορισμένοι φραγμοί που προκύπτουν από την εθνική ερμηνεία και/ή την αντικρουόμενη εθνική νομοθεσία και περιορίζουν την υιοθέτηση των υπηρεσιών εμπιστοσύνης.

3. ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ EIDAS

Ο κανονισμός eIDAS αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο για τη διευκόλυνση της ενιαίας αγοράς σε διάφορους τομείς [π.χ. στον τραπεζικό τομέα για την παροχή ορισμένων από τα δεδομένα ταυτότητας που απαιτούνται για τη διευκόλυνση της συμμόρφωσης με τους κανόνες που αφορούν την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες[6], η οδηγία για τις υπηρεσίες πληρωμών (PSD2)[7] βασίζεται σε υπηρεσίες εμπιστοσύνης του πλαισίου eIDAS, όπως οι ηλεκτρονικές σφραγίδες και τα εγκεκριμένα πιστοποιητικά για επαλήθευση της ταυτότητας ιστοτόπων (Qualified Website Authentication Certificate, QWAC) για την εξακρίβωση της γνησιότητας ιστοτόπων από τρίτους παρόχους πληρωμών, η ηλεκτρονική ταυτοποίηση μέσω του eIDAS συνιστά προϋπόθεση για τη διασυνοριακή ανταλλαγή διοικητικών πιστοποιητικών και το πλαίσιο eIDAS είναι απαραίτητο για την επιτυχή εφαρμογή και λειτουργία της αρχής «μόνον άπαξ» (Once-only principle, OOP) από το 2023[8]]. Το πλαίσιο για τις υπηρεσίες εμπιστοσύνης αναγνωρίζεται διεθνώς και αποτελεί τη βάση για σχέδιο διάταξης[9] που αναμένεται να καταστεί υπόδειγμα νόμου του ΟΗΕ σχετικά με τις υπηρεσίες εμπιστοσύνης στο ηλεκτρονικό εμπόριο το 2021, καθώς και για τις εν εξελίξει ηλεκτρονικές εμπορικές διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο του ΠΟΕ[10].

Ωστόσο, πολλά έχουν αλλάξει από την έκδοση του κανονισμού eIDAS το 2014. Το πλαίσιο βασίζεται σε εθνικά συστήματα ηλεκτρονικής ταυτοποίησης που ακολουθούν διαφορετικά πρότυπα και επικεντρώνεται σε ένα σχετικά μικρό τμήμα των αναγκών των πολιτών και των επιχειρήσεων όσον αφορά την ηλεκτρονική ταυτοποίηση: στην ασφαλή διασυνοριακή πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες. Οι στοχευόμενες υπηρεσίες αφορούν κυρίως το 3 % του πληθυσμού της ΕΕ[11] που διαμένει σε κράτος μέλος διαφορετικό από το κράτος γέννησης.

Έκτοτε, η ψηφιοποίηση όλων των λειτουργιών της κοινωνίας έχει αυξηθεί θεαματικά. Η πανδημία COVID-19, μεταξύ άλλων, είχε πολύ ισχυρό αντίκτυπο στην ταχύτητα της ψηφιοποίησης. Ως αποτέλεσμα, τόσο δημόσιες όσο και ιδιωτικές υπηρεσίες παρέχονται όλο και περισσότερο ψηφιακά. Οι προσδοκίες των πολιτών και των επιχειρήσεων περιλαμβάνουν την επίτευξη υψηλής ασφάλειας και ευκολίας για κάθε επιγραμμική δραστηριότητα, όπως η υποβολή φορολογικών δηλώσεων, η εγγραφή σε πανεπιστήμιο της αλλοδαπής, το άνοιγμα τραπεζικού λογαριασμού ή η αίτηση για λήψη δανείου εξ αποστάσεως, η ενοικίαση

---

[6] Οδηγία (ΕΕ) 2015/849 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 2015, σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, και την κατάργηση της οδηγίας 2005/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της οδηγίας 2006/70/ΕΚ της Επιτροπής.

[7] Οδηγία (ΕΕ) 2015/2366 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2015, σχετικά με υπηρεσίες πληρωμών στην εσωτερική αγορά, την τροποποίηση των οδηγιών 2002/65/ΕΚ, 2009/110/ΕΚ και 2013/36/ΕΕ και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 και την κατάργηση της οδηγίας 2007/64/ΕΚ.

[8] Η αρχή «μόνον άπαξ» θα παράσχει τη δυνατότητα, από το 2023, στις δημόσιες διοικήσεις να επαναχρησιμοποιούν και να ανταλλάσσουν με διαφανή και ασφαλή τρόπο δεδομένα και έγγραφα που έχουν ήδη υποβληθεί από πολίτες. [Άρθρο 14 του κανονισμού (ΕΕ) 2018/1724 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 2ας Οκτωβρίου 2018, για τη δημιουργία ενιαίας ψηφιακής θύρας με σκοπό την παροχή πρόσβασης σε πληροφορίες, σε διαδικασίες και σε υπηρεσίες υποστήριξης και επίλυσης προβλημάτων. ΕΕ L 295 της 21.11.2018].

[9] https://undocs.org/en/A/CN.9/WG.IV/WP.167

[10] Βλ. π.χ. έγγραφα συνεδριάσεων της ομάδας εργασίας IV της UNCITRAL/Ηλεκτρονικό εμπόριο, συνεδρίαση 6-9 Απριλίου 2021: https://uncitral.un.org/en/working_groups/4/electronic_commerce

[11]. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_citizens_living_in_another_Member_State_-_statistical_overview

αυτοκινήτου, η σύσταση επιχείρησης σε άλλο κράτος μέλος, η επαλήθευση της γνησιότητας των πληρωμών μέσω διαδικτύου, η υποβολή προσφορών σε ηλεκτρονική πρόσκληση υποβολής προσφορών, και άλλα.

Κατά συνέπεια, η ζήτηση για μέσα ταυτοποίησης και επαλήθευσης της ταυτότητας επιγραμμικά, καθώς και για ψηφιακή ανταλλαγή πληροφοριών που αφορούν την ταυτότητα, τα χαρακτηριστικά ή τα προσόντα με ασφάλεια και υψηλό επίπεδο προστασίας των δεδομένων, έχει αυξηθεί εκθετικά[12]. Η αύξηση αυτή πυροδότησε μια αλλαγή παραδείγματος με στροφή προς προηγμένες και εύκολες λύσεις που μπορούν να ενσωματώνουν διάφορα επαληθεύσιμα δεδομένα και πιστοποιητικά του χρήστη. Σήμερα, η ζήτηση αυτή δεν μπορεί να ικανοποιηθεί από τα μέσα ηλεκτρονικής ταυτοποίησης και τις υπηρεσίες εμπιστοσύνης, όπως ρυθμίζονται από τον κανονισμό eIDAS, δεδομένων των υφιστάμενων περιορισμών του. Όσον αφορά τα μέσα ταυτοποίησης ή επαλήθευσης ταυτότητας που αναπτύχθηκαν από τον ιδιωτικό τομέα εκτός του πλαισίου eIDAS ανταποκρίνονται μόνο εν μέρει στην πρόκληση αυτή. Παρότι προσφέρουν φιλικές προς τον χρήστη υπηρεσίες ταυτοποίησης από τρίτους (π.χ. χρήση λογαριασμού Facebook ή Google για σύνδεση σε διάφορες υπηρεσίες), χρησιμοποιούνται συνήθως για πρόσβαση σε μη ρυθμιζόμενες ιδιωτικές επιγραμμικές υπηρεσίες για τις οποίες δεν απαιτείται υψηλό επίπεδο ασφάλειας. Δεν μπορούν να προσφέρουν το ίδιο επίπεδο ασφάλειας δικαίου, προστασίας των δεδομένων και της ιδιωτικής ζωής, κυρίως διότι πρόκειται για συστήματα αυτο-επαλήθευσης τα οποία δεν μπορούν να παρέχουν σύνδεση σε αξιόπιστη και ασφαλή δημόσια ηλεκτρονική ταυτοποίηση.

Τον Φεβρουάριο του 2020, η Επιτροπή, στη στρατηγική της για τη διαμόρφωση του ψηφιακού μέλλοντος της Ευρώπης[13], δεσμεύτηκε να προβεί σε αναθεώρηση του κανονισμού eIDAS με σκοπό τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς του, την επέκταση της εφαρμογής του στον ιδιωτικό τομέα και την προώθηση αξιόπιστων ψηφιακών ταυτοτήτων για όλους τους πολίτες και τις επιχειρήσεις της ΕΕ. Η επείγουσα ανάγκη για την εν λόγω αναθεώρηση κατέστη σαφής με την έξαρση της πανδημίας COVID-19. Οι διακοπές στις μη επιγραμμικές δημόσιες και ιδιωτικές υπηρεσίες, καθώς και η αιφνίδια ανάγκη για πρόσβαση και χρήση όλων των τύπων δημόσιων και ιδιωτικών υπηρεσιών επιγραμμικά, αποκάλυψαν τους περιορισμούς του κανονισμού eIDAS όσον αφορά την επίτευξη των αναμενόμενων οφελών για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τις κυβερνήσεις έξι έτη μετά την έκδοσή του. Ο αναθεωρημένος και ενισχυμένος κανονισμός eIDAS θα είναι σε θέση να ανταποκριθεί στις νέες απαιτήσεις της αγοράς και της κοινωνίας, καλύπτοντας τις ανάγκες για αξιόπιστες λύσεις συνδεδεμένες με δημόσιες ηλεκτρονικές ταυτότητες, αλλά και για χαρακτηριστικά και διαπιστευτήρια που παρέχονται από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα και τα οποία τελούν όλα υπό την πλήρη διαχείριση του χρήστη και αναγνωρίζονται σε ολόκληρη την ΕΕ για την πρόσβαση τόσο σε δημόσιες όσο και σε ιδιωτικές υπηρεσίες. Με τον τρόπο αυτόν θα υποστηριχθεί μεγάλος αριθμός υφιστάμενων ή προτεινόμενων κανονιστικών πλαισίων για την ενίσχυση της ενιαίας αγοράς της ΕΕ.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Συνολικά, ο κανονισμός eIDAS έχει συμβάλει στην περαιτέρω ανάπτυξη της ενιαίας αγοράς. Έχει θέσει τα θεμέλια για την ανάπτυξη μιας αγοράς υπηρεσιών ταυτότητας και εμπιστοσύνης στην ΕΕ, στηρίζοντας τη διαρκώς αυξανόμενη ανάγκη για ασφαλείς ψηφιακές συναλλαγές. Ωστόσο, από μια μελλοντική προοπτική, η οποία έχει εξελιχθεί όσον αφορά

[12] Για παράδειγμα, στην Ιταλία ο αριθμός χρηστών του SPID (που άρχισε να λειτουργεί το 2016) στα τέλη του 2019 ήταν περίπου 5 εκατομμύρια. Σήμερα, οι ενεργοί χρήστες είναι περισσότεροι από 18 εκατομμύρια (βλ. https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/spid) με σταθερή αύξηση κατά περίπου 1 εκατομμύριο χρήστες μηνιαίως. Η χρήση του SPID αυξήθηκε από περίπου 55 εκατομμύρια για ολόκληρο το έτος 2019 σε περίπου 32,4 εκατομμύρια μόνο τον Φεβρουάριο του 2021.

[13] Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2020). Στρατηγική για τη διαμόρφωση του ψηφιακού μέλλοντος της Ευρώπης.

τους στόχους και τις προσδοκίες των χρηστών, ο κανονισμός eIDAS πρέπει να βελτιωθεί ως προς την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα, τη συνοχή και τη συνάφεια προκειμένου να επιτευχθούν νέοι στόχοι πολιτικής, να καλυφθούν οι προσδοκίες των χρηστών και η ζήτηση της αγοράς, λαμβανομένων επίσης υπόψη των πρόσφατων εξελίξεων στην ψηφιοποίηση.

Στην αγορά αναδύεται πλέον ένα νέο περιβάλλον στο οποίο το επίκεντρο έχει μετατοπιστεί από την παροχή και τη χρήση άκαμπτων ψηφιακών ταυτοτήτων στην παροχή και την εξάρτηση από ειδικά χαρακτηριστικά που σχετίζονται με τις εν λόγω ταυτότητες. Υπάρχει αυξημένη ζήτηση για λύσεις ηλεκτρονικής ταυτοποίησης που μπορούν να προσφέρουν αυτές τις δυνατότητες, παρέχοντας οφέλη αποδοτικότητας και υψηλό επίπεδο εμπιστοσύνης στις υπηρεσίες σε ολόκληρη την ΕΕ, τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα, με βάση την ανάγκη για ταυτοποίηση και επαλήθευση της ταυτότητας χρηστών με υψηλό επίπεδο διασφάλισης.

Ο ισχύων κανονισμός eIDAS δεν μπορεί να ανταποκριθεί σε αυτές τις νέες απαιτήσεις της αγοράς λόγω των εγγενών περιορισμών του στον δημόσιο τομέα, της πολυπλοκότητας που αντιμετωπίζουν οι επιγραμμικοί ιδιωτικοί πάροχοι όσον αφορά τη σύνδεσή τους στο σύστημα, της ανεπαρκούς διαθεσιμότητάς του σε όλα τα κράτη μέλη και της έλλειψης ευελιξίας ώστε να μπορεί να υποστηρίξει διάφορες περιπτώσεις.