

Vår dato	Vår referanse
03.12.2012	2012-674-1
Deres dato	Deres referanse
13.09.2012	201203327-1

NHD  
PB 8014 Dep  
0030 Oslo  
postmottak@nhd.dep.no

Saksbehandler:  
Jon Holden

## Høring - Europakommisjonens forslag til forordning om e-ID og e-signatur m.m.

Vi viser til høringsbrev vedrørende Europakommisjonens forslag til forordning om e-ID og e-signatur m.m.

Difi forvalter i dag ID-porten, som er et samtrafikknapp for e-ID-bruk inn mot offentlige tjenester. ID-porten har i dag støtte for autentisering av fysiske personer, men eksisterende avtaler med e-ID-leverandører åpner også for etablering av krypterings- og signeringstjenester.

### *Behovet for elektronisk samhandling på tvers av landegrensler*

Difi har høsten 2012 kartlagt behovet for autentisering av utenlandske brukere mot norske tjenester. Undersøkelsen viser at årlig benyttes norske tjenester av 150 – 200 000 utenlandske brukere. Anslagsvis kommer 50 – 70% av disse fra EU-/EØS-området, altså innen forordningens virkeområde.

Hittil er problemstillinger knyttet til utenlandske brukeres tilgang til norske tjenester dels blitt løst ved at brukerne tildeles et D-nummer og derigjennom får tilgang til MinID og dels ved at tjenesteeierne har etablert egne selvregistreringsordninger for denne typen brukere. Forordningen vil, slik Difi oppfatter det, kunne redusere, eventuelt fjerne, behovet for selvregistreringsløsninger for personer fra EU/EØS området dersom den gjennomføres som foreslått.

Difi har ikke vurdert behovet for norske statsborgeres behov for tilgang til utenlandske tjenester.

### *Tilpasning av ID-porten*

Dersom forordningen vedtas, skal utenlandske notifikerte e-ID-er kunne benyttes mot norske digitale tjenester. Difi antar effektivitetshensyn taler for at tjenesteeiernes integrasjon mot notifikerte e-ID-er vil skje via ID-porten.

### *Om rettsvirkninger*

Det er krevende å gi dekkende formuleringer av rettsvirkningen av tillitstjenester. Slik Difi ser det, vil den viktigste rettsvirkningen være at e-tjenestene kan oppfylle formkrav. De tekniske løsninger som foreskrives vil gjerne også ha høy bevisverdi. Norsk rett bygger imidlertid på prinsippet om fri bevisbedømmelse, og vi er usikre på om det er hensiktsmessig å gi regler om tillitstjenesters bevisverdi, selv om det bare skjer i form av lovsformodninger.

Vår erfaring fra veiledning av forvaltningen tyder på at det hersker enkelte misforståelser ved at e-signaturer oppfattes som uomtvistelige bevis<sup>1</sup> for en disposisjon og at den garanterer at en disposisjon er rettsgyldig; realiteten er som kjent at e-signaturlovens § 6 bare avskjærer ev. innsigelser om at disposisjoner er ugyldig på grunn av at den ikke er signert (formkrav om underskrift), og bevisverdien må vurderes konkret<sup>2</sup>.

Det er således positivt at forordningen i art 34 nr 1 tar med en passus om "under hensyntagen til graden av sikkerhed for dokumentets ækthed og integritet" (vår kursivering). For e-signaturer er en liknende passus inntatt ("with high level of confidence"/"med stor grad av tillid"), men et slikt forbehold mangler – uvisst av hvilken grunn - i definisjonen av e-segl (art 3 nr 20).

Forordningsutkastet legger, slik vi forstår det, opp til at visse tillitstjenester (e-dokumenter, e-segl, e-tidsstempler) skal gi en presumsjon for at et bestemt faktum foreligger, som at dokumentet er ekte og integriteten er i behold, se artiklene 32 nr 2, 34 nr 2 og 35 nr 2. Dette synes nå å være en uvanlig konstruksjon i norsk rett, jf. at liknende bestemmelser i tvistemålsloven 1915 kapittel 19 del II ikke ble ikke videreført i tvisteloven av 2006.<sup>3</sup> Difi antar imidlertid slike lovsformodninger vil kunne bidra til en bedre forståelse av tillitstjenestenes rettslige verdi. Det kan dog med fordel presiseres at motbevis kan føres.

## **Kapittel II – e-ID**

Reglene om notifikasjon og pliktig gjensidig anerkjennelse mangler beskrivelse av prinsipper og krav for sikkerhetsnivåer I Norge har vi definert 4 sikkerhetsnivåer for e-ID-er, de to høyeste nivåene er i bruk. En lavere e-ID vil ikke kunne benyttes til tjenester hvor høyeste e-ID er krevd av tjenesteeieren. Det kan ikke være slik at en e-ID som etter norske regler ville vært på nivå 3 skal kunne benyttes til nivå 4-tjenester.

Forordningen overlater utformingen av dette saksfeltet til Kommisjonen i form av en myndighet til å utforme «Implementing acts» og «Delegating acts». Vi mener at det må være et krav at forordningens tekst viser hvilke prinsipper som skal legges til grunn for Kommisjonens utforming av sikkerhetsnivåer; Legges det f.eks. opp til et felles sett av nivåer innenfor EU?

Det er problematisk for Norge dersom forvaltningen og den endelige utformingen av viktige deler av forordningen skjer gjøres uten av Norge kan gjøre sien synspunkter gjeldende. Norge må sikres inngrep med de ekspertgrupper og andre ordninger som utformes under Regulation No 182/2011 for å forvalte ordningen. Dette gjelder særlig forhold knyttet til fullmakter, e-ID for ikke fysiske personer og notifikasjon av e-ID-er.

Tilsynsordningen for e-ID er ikke beskrevet i forordningen. Difi mener at dette må tas inn i ordningens tekst og beskrives på tilsvarende måte som tilsynsordningen for «trust services»

---

<sup>1</sup> jf. uttrykkene "uavviselighet" og "ikke-benektning", som dessverre gjerne oppfattes som binære begreper knyttet til digitale signaturer. Norsk rett har fri bevisbedømmelse og fri bevisføring, legal bevisbedømming (med *uomtvistelige* bevis) er oss fremmed.

<sup>2</sup> Justisdepartementets uttalelse i brev 5.5.1999 om elektroniske dokumenterts beviskraft er treffende: "Vi antar at utskriften av elektroniske dokumenter i kombinasjon med sakkyndige erklæringer om at det er anvendt tekniske metoder med høy bevisverdi, vil ha stor overbevisningskraft." (gjengitt i [kartleggingsrapporten](#)).

<sup>3</sup> Tvistelovsutvalget uttalte om lovsformodninger: "Utvalgets oppfatning er, som nevnt, at tvisteloven bør inneholde en regel om fri bevisvurdering, jf. utkastet § 24-2(1). Som påpekt er det en del enkeltregler i dagens lov som gir mer begrensede regler som ikke sier annet enn det som ville følge av hovedreglen, og det er også enkelte regler som – iallfall tilsynelatende – i noen grad legger opp til en mer bundet vurdering enn det som skulle følge av regelen om fri bevisbedømmelse. Slike regler er det etter utvalgets mening ikke grunnlag for å opprettholde.", se [NOU 2001:21 kapittel 16.3](#).

Det er derfor behov for at notifikasjonens virkning begrenses til at den utenlandske e-ID skal anerkjennes på en ikke-diskriminerende måte, dvs. at den tillates brukt i de samme tjenester som en tilsvarende nasjonale e-ID ville vært tillat brukt til. En tilsvarende norm er foreslått i forordningen når det gjelder e-signaturer og e-segl, se art 20 nr 4 og art 28 nr 4.

Det kan tenkes ulike måter for å definere ikke-diskriminerende krav, men vi antar et godt utgangspunkt vil være systematiske beskrivelser av notifiserte e-ID-er, som kan brukes for å plassere e-ID-ene i nasjonale rammeverk. En annen – noe mer ambisiøs tilnærming – er å basere seg på omforente sikkerhetsnivåer, slik Stork baserer seg på. En tredje er å se på hvilke tjenester e-ID-en tillates brukt til i hjemlandet.

Tilrettelegging av notifiserte utenlandske e-ID-er til bruk mot norske offentlige tjenester vil kunne være problematisk i forhold til reglene om statsstøtte. Effekten av en slik tilretteleggelse av ID-porten vil ha som effekt at utenlandske e-ID-utstedere enkelt vil konkurrere med eksisterende norske e-ID-utstedere uten å måtte oppfylle de regulatoriske kravene som gjelder for norske e-ID utstedere.

Videre vil kravet om at validering av e-ID-en skal kunne skje kostnadsfritt også kunne åpne for statsstøtteproblematikk. Norske e-ID-løsninger er i stor grad bruksfinansierte, e-ID-leverandøren får vederlag for valideringen av e-ID-en; dette er en tjeneste som etter forordningsutkastet skal være gratis for notifiserte e-ID-er, når de benyttes utenlands.

Videre legges det opp til at staten har et erstatningsansvar for visse feil knyttet til notifiserte e-ID-er, jf. art. 6 nr 1 litra e. Rammene for statens ansvar fremstår som uklart, og bør presiseres.

Difi bidrar gjerne i ytterligere diskusjoner.

Vennlig hilsen  
for Difi

Ellen Strålberg  
fung. avdelingsdirektør

Jon Holden  
seniorrådgiver

Kopi:  
FAD v/postmottak@fad.dep.no