

Høringssvar om eID og eSignatur

1. Sammendrag	1
2. Generelle kommentarer	1
3. Erfaringer fra ESIDEP	2
4. Uavklarte spørsmål	3
5. Å bygge en infrastruktur	4
6. Anbefalinger	5

1. Sammendrag

Statskonsult setter pris på at strategien bygger på et ønske om å bruke erfaringene fra realisering av forrige strategi. Vi tror det er et viktig og riktig grep å åpne strategidiskusjonen for et bredere tilfang av løsninger, som inkluderer flere teknologier for å oppnå eID og sikkerhet.

Slik den foreligger vil strategien kreve ytterligere utredninger og konkretiseringer om gjennomføring, kostnader, gevinster og gevinstrealisering før Statskonsult kan ta endelig stilling til forslaget.

Vi vil anbefale at det legges mer vekt på å tydeliggjøre motivasjonen for forslaget, og at kost-nytte-vurderinger og planer for gevinstrealisering inngår i langt større grad.

Statskonsult vil videre anbefale FAD å redusere risikoen knyttet til gjennomføring av strategien betydelig. Ved å utvikle infrastruktur i mindre skritt gjennom kultivering vil den nødvendige tilpasningen til behov og lokale løsninger komme i form av mange små skritt på veien.

2. Generelle kommentarer

Det er nedlagt et omfattende arbeid i å utrede ny strategi etter avviklingen av sikkerhetsportalen i juni fjor. Det er rosverdig at departementet ønsker å bruke erfaringene fra realisering av forrige strategi. Vi tror det er et viktig og riktig grep å åpne strategidiskusjonen for et bredere tilfang av løsninger, som inkluderer flere teknologier for å oppnå eID og sikkerhet.

Teknologier for eID og e-signatur er gjerne meget kompliserte teknologier. Det krever et godt forarbeid å ta disse teknologiene i bruk på en god måte.

Det er meget bra at også resultatene fra behovsundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2006 ser ut til å ligge til grunn for strategien, slik at den så langt råd er kan baseres på reelle behov og kjente forutsetninger. Vi skulle gjerne sett at resultatene fra denne undersøkelsen ble presentert nærmere i strategien.

Strategien tar fatt i flere sentrale problemstillinger når det gjelder å ta i bruk eID og e-signatur i offentlige virksomheter. For å oppnå den ønskete spredning er det viktig å forstå mulige forretningsmodeller og økonomiske konsekvenser for de forskjellige aktørene.

Selv om strategiforslaget favner over mye, er det likevel noen temaer som er mangelfullt behandlet. Strategien er holdt på et forholdsvis høyt abstraksjonsnivå og det vil være mye som må konkretiseres vesentlig før strategien kan gjennomføres.

Det viktigste punktet er knyttet til fraværet av motivasjon for å innføre eID og e-signatur. Hvorfor er det et problem at utbredelse av dagens eID er for liten? Hvem er det eventuelt et problem for? Det er neppe et problem for de brukerne som ikke finner den aktuelle anvendelsen å være praktisk og hensiktsmessig. Det er muligens et problem for den offentlige tjenesteyteren som må håndtere manuelle rutiner i stedet for helelektroniske.

Statskonsult har selv i liten grad hittil hatt behov for eID og e-signatur i sin elektroniske kommunikasjon¹. Denne høringsuttalelsen er derfor basert på våre erfaringer med behov og bruk hos de forskjellige offentlige virksomhetene gjennom mange års arbeid i forvaltningen.

Departementet stiller noen spørsmål til høringsinstansene i sitt høringsbrev datert 12.3.2007. Statskonsult kan ikke basert på egne behov gi svar på disse spørsmålene, men vil anbefale at flere av disse temaene utredes ytterligere.

3. Erfaringer fra ESIDEP

I ESIDEP utredet Statskonsult med samarbeidspartnere en konkret praktisk løsning for å innføre virksomhetssertifikater for utveksling av signert epost i departementsfellesskapet. Dette ga oss god innsikt i hvor det kunne oppstå problemer av forskjellig art. I dette avsnittet vil vi kommentere strategien i lys av disse erfaringene.

Under arbeidet med ESIDEP² på oppdrag fra FAD oppfattet vi en etterspørsel fra brukermiljøene, dvs departementene, på motivasjon og begrunnelse for å ta i bruk elektronisk signatur. Det ble ikke sett som dekkende at tiltaket var opplistet i eNorge-planen. Brukermiljøene så at tiltaket vil kreve omstilling og nye arbeidsformer, samt medføre kostnader i ukjent størrelsesorden for dem, og ville ønske å sikre at gevinstene står i forhold til innsatsen som kreves. Behovene ble i liten grad følt direkte hos brukermiljøene.

Statskonsult slutter seg til arbeidsgruppens oppfatning om at regelverket er tilstrekkelig for å håndtere eID og e-signatur. Erfaringer fra ESIDEP tyder på at det er mye usikkerhet blant brukermiljøene om dette. Denne usikkerheten fører til en betydelig passivitet når det gjelder å ta i bruk løsninger. For å stimulere til å ta i bruk eID og e-signatur vil det være hensiktsmessig at FAD eliminerer denne kilden til uklarhet ved å tydeliggjøre forutsetningene i regelverket, og aktivt sprer informasjon om dette til brukermiljøene.

Risikoanalysen fra ESIDEP viste høy risiko på flere viktige punktene, hovedsaklig knyttet til aktørenes evne til å utvikle sin bit av løsningen eller integrere løsningen i eksisterende programvare. For departementenes del vil det være snakk om å integrere digital signatur i DepSak-systemet. Nytt sak/arkiv-system var under revurdering på den tiden ESIDEP gikk, og

¹ Vi ser imidlertid behov for krypteringsegenskaper knyttet til konfidensiell kommunikasjon.

² Elektroniske signaturer i departementsfellesskapet, utført på oppdrag for FAD i 2006

anbefalingene fra ESIDEP måtte times med prosessen for anskaffelse og innføring av nytt system.

Det ligger betydelig risiko i å integrere løsninger for eID og e-signatur i eksisterende systemer, og forsinkelser og uavklarte situasjoner vil sannsynligvis opptre knyttet til virksomhetenes og leverandørenes policy for oppgraderinger. Løsninger som ikke er integrert i eksisterende systemer vil være mye enklere å etablere og være mer robust for endringer, men ble vurdert som uegnet i ESIDEP-sammenheng.

Fordelene med fellesløsning kan vel oppveies av ulempene ved tilpasning av lokale, virksomhetsinterne systemer opp mot fellesløsningene. Det er ikke gitt at ressursbruken for de enkelte offentlige virksomhetene vil være lavere ved å ta i bruk fellesløsninger (s 65.), dette forholdet vil blant annet være avhengig av at fellesløsningene er godt tilpasset virksomhetenes behov.

For en praktisk løsning vil det være nødvendig å avklare hvor digitale signaturer skal lagres. I ESIDEP-sammenheng var det aktuelt å lagre dem hos DSS. En mulighet ville også være å lagre dem hos Brønnøysundregistrene. Denne vurderingen har imidlertid både prinsipielle og tekniske sider. Prinsipielle sider er knyttet til forvaltningsorganers rolle, troverdighet og tillit innenfor sikkerhet.

4. Uavklarte spørsmål

Enkelte temaer er behandlet meget kort i strategien, slik at de i liten grad kan danne bakgrunn for vurdering. Dette avsnittet lister opp noen av de punktene vi anser vi kreve en oppfølging.

Det gjøres noen steder antagelser om kostnader og ressursbruk som etter vårt syn ikke er tilstrekkelig underbygget (for eksempel s 37 øverst). Det er vanskelig å ta stilling til strategien uten at disse forholdene er bedre dokumentert.

Det foreslås (på s 52 øverst) å la et digitalt arkiv inngå i funksjonaliteten til det foreslåtte samtrafikknivet. Dette vil trenge tilslutning fra Riksarkivet og antageligvis innarbeides i NOARK 5 som er under utvikling.

Sannsynligvis vil utvikling av digitalt arkiv være en stor oppgave. Det ligger et arbeid i å avklare hva slags behov for arkivtjenester de forskjellige brukermiljøene har, våre erfaringer er at de forskjellige offentlige virksomhetene har vidt forskjellige behov. Noen kan trenge lagring av logg-informasjon for sporings- og dokumentasjonsformål, andre kan ønske seg fullelektronisk lagring av signerte dokumenter for å sikre vedlikehold av signaturens gyldighet. Vi vil minne om at Statskonsult i utredningen ”Mellomlangsiktig lagring av elektroniske dokumenter”³ fra 2001 presenterte og foreslo løsninger på virksomhetenes lagrings- og vedlikeholdsbehov før avlevering til Riksarkivet. Selv uten e-signatur kunne dette være et vanskelig område for små- og mellomstore offentlige virksomheter.

For at teknologi skal bli tatt bruk er det viktig at den oppleves som nyttig og praktisk. Det gjøres i strategien antagelser om brukervennlighet. Vi kan ikke se at høy brukervennlighet er sikret slik det står. Videre er det mer enn god brukervennlighet som gjør at en bestemt teknologisk løsning vinner fram og blir tatt i bruk, og særlig er brukernes preferanser uforutsigbare når det dreier seg om infrastrukturelle problemstillinger.

³ Statskonsult notat 2002:11

Sist, men ikke minst, er ikke omfanget og på hvilke områder gevinster forventes tilstrekkelig klarlagt. Gevinstene kan være både kvantitative og kvalitative, både økonomiske og ikke-økonomiske. For å realisere potensialet i elektroniske sak- og arkivssystemer vil det være nødvendig å oppnå fullelektronisk dokumentbehandling i forvaltningen. I tillegg til gevinster knyttet til effektivisering av arbeidsprosesser kan det komme gevinster knyttet til større åpenhet og innsyn gjennom elektronisk postjournal (EPJ/OEP), som er basert på de elektroniske sak- og arkivssystemene.

For å oppnå de største gevinstene ved IKT, vil det vanligvis være nødvendig å legge om arbeidsprosesser. Å kopiere papirbaserte rutiner inn i en elektronisk kontekst, kan føre til en effektivisering av de eksisterende rutiner, men uten at teknologiens muligheter til å gi helt nye prosesser og løsninger benyttes. God gevinstrealisering er ofte knyttet til at de virksomhetene som skal ta teknologien i bruk, er i stand til å legge om eller tilpasse rutinene sine. Det vil derfor etter vårt syn være viktig at brukermiljøene i større grad er helhjertet med på å ta eID og e-signatur i bruk, og at man gjør større anstrengelser for å innhente hvilke behov brukermiljøene reelt sett har.

Det forutsettes bruk av SEID. Denne er imidlertid ikke standardisert. For at SEID kan inngå i nasjonal samtrafikk må formatet standardiseres. Standardisering forutsetter mange aktørers enighet, og Statskonsult kjenner ikke fremdriften i dette arbeidet. Imidlertid er ikke nasjonal enighet i standardisering nok i internasjonal sammenheng, så en nasjonal SEID standard vil ikke være tilstrekkelig for å oppnå internasjonal samtrafikk. I verste fall kan en nasjonal standard svekke våre muligheter for internasjonal samtrafikk hvis de internasjonale standardene utvikler seg i andre retninger. Et eksempel har vi da norsk offentlig forvaltning knyttet seg til CCITTs X400-standard for elektronisk post mens markedsløsningene for internasjonal samtrafikk utviklet seg basert på Internett-standarder. Det tok noen år før norske offentlige virksomheter var oppe på markedets nivå i e-post-bruk.

Sikkerhetsnivåene er utilstrekkelige ved at de ikke tar inn samspill med andre løsninger for å oppnå sikkerhet, for eksempel ved at signering kan skje på et brev som sendes etter at man har registrert seg ved selvvalgt brukernavn og passord, slik Samordna opptak gjør det. Dermed fremstilles mulighetsrommet for sikkerhetsløsninger som trangere enn det er. Samordna opptak har oppnådd stor utbredelse, og benyttes av 99 % av de søkerne til høyere utdanning i Norge som kan benytte tjenesten⁴.

Pris og prisingsmodell kan ikke være et argument for en offentlig løsning, det kan også være et forhandlings- og avtalespørsmål mellom offentlig forvaltning som kjøper og leverandøren.

På bakgrunn av erfaringene fra ESIDEP ser vi at forutsetninger og uklare punkter kommer tydeligere fram gjennom en risikoanalyse. Både motivasjon og mulige gevinster vil komme tydeligere fram hvis det ble presentert en risikoanalyse for gjennomføring av strategien.

5. Å bygge en infrastruktur

Departementet har arbeidet med å utbre eID og e-signatur i mange år. Det er fortsatt langt igjen til en storskala realisering av slike løsninger innen Norge. Det er mange problemstillinger som må konkretiseres og avklares før programvare er på plass for å bli tatt i bruk. Mange detaljer må på plass i hensiktsmessig rekkefølge før en teknisk løsning kan realiseres. Brukermiljøene, departementene, er avventende før de er sikre på at regelverket er tilstrekkelig modernisert til at

⁴ Se www.samordnaopptak.no, se under søkertall.

eID og e-signatur kan benyttes. Leverandørene er avventende på kravspesifikasjonene og forutsetningene før de tilpasser eller utvikler ny programvare. En tjeneste som fungerer i praksis vil kreve fin tilpassning fra mange aktører som vil ha forskjellige roller i samspillet. Tilpasninger hos de enkelte virksomhetene må for eksempel gjøres overfor fellesløsningene, og fellesløsningene må være tilpasset brukermiljøenes behov.

Disse utfordringene kommer ved utvikling av infrastruktur. Aktørene er avhengige av hverandre og en løsning er avhengig av gjensidig tilpasning på flere områder av mange aktører. Det er en meget stor utfordring å jenke alle biter på plass ved å sørge for at uavklarte spørsmål avklares ett for ett i riktig sekvens. Det vil være meget vanskelig, sannsynligvis uhensiktsmessig og muligens ugjørlig å få oversikt over dette feltet på forhånd.

For å oppnå utbredt bruk av infrastrukturen for eID og e-signatur vil det være nødvendig å avklare i detalj mange problemstillinger fra de enkelte virksomheters lokale tekniske forhold til organisatoriske og juridiske problemstillinger. Vi tror at departementet må gjøre noen nye grep for å utvikle en infrastruktur for anvendelse av denne teknologien.

Det er vanskelig å spå hva slags teknologi som vil vinne markedet. Det fører sjelden fram at offentlige myndigheter peker ut den teknologien som vil slå an hos brukere og leverandører. Det er flere konkurrerende teknologier i bruk for eID og e-signatur, med hver sine styrker og forutsetninger. Det kan bli meget dyrt og er lite robust hvis man i en offentlig strategi skal peke ut en teknologi som ikke slår an i bruk. Det er å ta stor risiko på skattebetalernes penger.

Vi vil anbefale en tilnærming som er mer orientert mot å kultivere fram praktiske løsninger, for så å samle erfaringer fram mot en robust og utprøvd offentlig fellesløsning.

6. Anbefalinger

Slik den foreligger vil strategien kreve ytterligere utredninger og konkretiseringer før Statskonsult kan ta stilling til FADs spørsmål i høringsbrevet samt gjennomføring, kostnader, gevinster og gevinstrealisering. Vi vil anbefale at det legges mer vekt på

- Å tydeliggjøre motivasjonen for forslaget
- At kost-nytte-vurderinger og planer for gevinstrealisering inngår i langt større grad
- Å redusere risiko ved en skrittvis ibruktaking i mindre prosjekter

Statskonsult vil anbefale FAD å redusere risikoen knyttet til gjennomføring av strategien betydelig. Ved å utvikle infrastruktur gjennom kultivering vil den nødvendige tilpasningen til behov og lokale løsninger komme i form av mange små skritt på veien. Erfaringer kan vinnes før neste skritt taes. Det stimuleres til utprøving av forskjellige teknologier og det bygges på erfaringene. Teknologiske løsninger som viser seg å virke, kan danne grunnlag for standarder og bli tatt i bruk av andre miljøer. Erfaringene som gjøres hos de miljøene som arbeider med lokale løsninger vil bygge viktig kunnskap, også om ikke den aktuelle teknologien er den som vil vinne fram.