

Justis og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep.

0030 Oslo

Dato: 14.12.2017

Høringsuttalelse – Ny finansavtalelov

Innledning

Det vises til høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet vedrørende forslag til ny finansavtalelov av 07.09.17 som har høringsfrist 15.12.17

BankID Norge AS ønsker en ny finansavtalelov som legger til rette for digitalt førstevalg og digitalisering velkommen. Lovforslaget § 14 om misbruk av elektronisk signatur kan imidlertid ikke sies å fremme digitalisering. Tvert om mener BankID at en slik regel vil være et betydelig tilbakesteg for digitaliseringen av det norske samfunn.

Ny finansavtalelov skal implementere EU-direktivene det reviderte betalingstjenestedirektivet (PSD2), betalingskontodirektivet (PAD) og boliglånsdirektivet (MCD). Forslag til misbruksregel for elektronisk signatur er ikke regulert av disse direktivene, og er følgelig en særnorsk bestemmelse. BankID kan ikke se at departementet har påvist et behov for denne regelen, og forslaget er i liten grad nærmere konsekvensutredet.

BankID Norge vil innledningsvis poengtere at digital signatur er like juridisk bindende som en fysisk signatur, og bør behandles deretter.

Hovedsynspunkter

- Regelen om misbruk av elektronisk signatur må utgå fra finansavtaleloven. Ansvar ved misbruk av elektronisk signatur ved inngåelse av finansavtaler må reguleres av avtalerett og alminnelig erstatningsrett.
- En regel der sertifikatholder ikke holdes ansvarlig for å beskytte sikkerhetslementer kan medføre økt misbruk av elektronisk signatur ettersom brukers insentiver til å beskytte egne sikkerhetslementer blir mindre.
- Digitaliseringen av samfunnet kan risikere å stanse opp dersom tjenesteytere må bære nærmest hele kundens tap. Fysisk signatur kan dermed blir den foretrukne metoden for signering.
- Omfanget av hvilke aktører som kan bli ansvarlig er utydelig beskrevet, eksempelvis for offentlige instanser. Også mindre tjenesteytere som ikke har stor kapital, kan få et stort ansvar som de ikke har anledning til å dekke.

Kort om BankID som elektronisk signatur

Departementet beskriver elektronisk signering av finansavtaler under pkt. 2.5 i høringsnotatet med å henvise til bruk av elektronisk sertifikat. BankID mener at bruk av ordet «sertifikat» er uheldig, da det ikke er teknologisk nøytralt for signaturløsninger. På dette området skjer det en rivende utvikling. Kodebrikken er en teknologi som har kortvarig overlevelseskraft og den teknologiske utviklingen vil medføre tryggere og mer effektive signerings- og identifiseringsløsninger som er langt mer tillitvekkende å benytte enn fysisk signatur.

BankID Norge vil fremheve at departementet i beskrivelsen av BankID Norges produkt «BankID» har enkelte feilbeskrivelser om produktets funksjonalitet. Departementet beskriver bl.a. BankID som en «kodebrikke». BankID Norge vil presisere at BankID er en elektronisk signatur og en elektronisk identifikasjon regulert av esignaturloven og PKI i offentlig sektor, se nærmere beskrivelse nedenfor.

Elektronisk identifikasjon

BankID er en personlig og enkel elektronisk identifikasjon - også kalt eID - for sikker identifisering på nett. I den fysiske verden kan du bruke pass, førerkort eller bankkort med bilde for å bekrefte hvem du er. I den elektroniske verden kan du bruke eID (f.eks. BankID).

Autentisering og signering

Med identifisering forstår vi en metode for å utpeke en bestemt person. Autentisering innebærer en verifikasjon av at den identifiserte personen er den han/hun utgir seg for. Med BankID autentiserer du deg med ditt fødselsnummer, samt "noe du har" og "noe du vet" - også kalt to-faktor autentisering. Eksempler på noe du har kan være kodebrikke, kodekort eller en kodeapp på mobiltelefonen. Noe du vet er ditt personlige passord for banklagret BankID, eller ID-PIN for BankID på mobil.

Fysisk eller elektronisk	Identifikasjon	1-faktor autentisering (vite)	2-faktor autentisering (vite/ha)
Elektronisk verden	Brukernavn, epost, mobil nummer, hele eller deler av fødselsnummer. Eller en kombinasjon av en eller flere nevnte.	Noe man vet, feks passord, pin-kode eller en delt hemmelighet	Består av noe du vet ref. 1-faktor pluss noe du har. Noe du har kan f.eks. være kodebrikke, kodekort, ID-kort eller smart mobiltelefon.
Fysisk verden	Pass, bankkort med bilde, førerkort	Personlig oppmøte	

BankID tilfredsstill det høyeste sikkerhetskravet for elektronisk ID i Norge. BankID har to hovedfunksjoner, eller bruksområder, som fremkommer av tabellen under:

Bruksområde	I den fysiske verden	I digitale verden
Du signerer på en ansettelseskontrakt eller lånepapirer (signering).	Du underskriver med penn og papir.	Du bruker din BankID til å signere.
Bevise hvem du er (autentisering).	Personlig fremmøte og fremviser gyldig legitimasjon (pass, førerkort, osv.).	Du bruker din BankID til å bevise hvem du er.*

* for å få en BankID må man fremvise sitt pass ved innrulling.

BankID er et eksempel på elektronisk signatur som kan benyttes til å signere en finansavtale, både for å ta opp kreditt, billån, budgivning, studielån mv. Elektronisk signatur er likestilt med fysisk signatur, og for BankID Norge er det et viktig premiss at disse behandles deretter.

Gjeldende finansavtalelov § 35 regulerer i dag allerede situasjonen hvor BankID benyttes som et ledd i en betalingstransaksjon. BankID Norge har ingen innvendinger mot videreføring av denne bestemmelsen da den er formålstjenlig og i tråd med PSD1 og PSD2s definisjon av betalingsinstrument og ansvarsregelen ved misbruk av betalingsinstrument. Vi mener imidlertid at gjeldende finansavtalelov § 35 ikke derved kan benyttes som modell for en regel om tjenesteyterens misbruk av elektronisk signatur. BankID Norge mener en slik regel vil fungere mot sin hensikt, og heller ikke være i forbrukerens interesse.

Konsekvensvurdering

Økt misbruk av BankID

Sertifikatholder pålegges i dag, gjennom avtale med utsteder, å beskytte sine sikkerhetsanordninger og passord. Tilfeller av misbruk av elektronisk signatur er ikke et omfattende problem, men BankID Norge vet at det forekommer. Tilliten til BankID er svært viktig for BankID Norge, utstedere (bankene), brukerne (3.8 millioner) og samfunnet for øvrig, og antallet tilfeller av misbrukssituasjoner er såpass lavt ettersom norske utstedere og BankID Norge har omfattende sikkerhetsmekanismer på plass for å hindre misbruk. BankID Norge arbeider videre med tiltak som kan bedre sikkerheten i BankID, men hvordan en sertifikatholder beskytter og sikkerhetsmekanismer og passord, vil være utenfor kontrollen til utsteder eller BankID Norge og er sertifikatholders ansvar.

BankID Norge mener innføring av en generell misbruksregel for elektronisk signatur, som ikke er begrenset til betalingstransaksjoner, kan medføre økt omfang av misbrukssaker. Brukers insentiver til å beskytte sine sikkerhetsmekanismer blir mindre. Et viktig premiss bak utstedelse av sikkerhetsmekanismen er at bruker kjenner til farene ved at denne deles og på grunn av dette, oppbevarer den og passord trygt uten å dele med andre. Fjernes denne forutsetningen, vil det kunne medføre økt misbruk.

For tilfeller der sertifikatholder ikke beskytter disse sikkerhetsmekanismer godt nok, kan den aktør som tilbyr en finansavtale dermed måtte bære nærmest hele tapet til kunden. Dagens regel med ansvar for betalingstransaksjoner vil alltid ha en begrensning til enten beløpsgrense på personers kredittkort eller midler på debetkort/konto. Dette er en situasjon hvor bankene kan beregne risikoen og vurdere mulig tap. Virkeområdet til finansavtaleloven skal i henhold til forslaget omfatte så langt det passer «lignende avtaler» som etter omstendighetene eksempelvis kan omfatte kjøp av boliger, bil mv. BankID Norge anser det ikke rimelig at tjenesteytere skal stå ansvarlig for slike disposisjoner dersom sertifikatholder ikke har ivaretatt sikkerhetsmekanismer og passord i tråd med avtalevilkår.

Dagens avtaleregulering pålegger bruker av BankID en rekke krav om vern av passord for å sikre at det elektroniske sertifikatet benyttes kun av sertifikatholder. For elektronisk ID på sikkerhetsnivå 4 stilles det strenge krav i hele verdikjeden, det være seg legitimering, opprettelse, utstedelse, endring, samt

sperre og slette.¹ eIDAS,² som departementet henviser til i høringsnotatet, regulerer også en rekke krav for avansert elektronisk signatur, herunder kravet til «sole control» i artikkel 26.

Prinsippet om «sole control» innebærer at kun sertifikatholder skal ha tilgang til sikkerhetselementene som engangskode og passord. På bakgrunn av denne regelen er det dermed svært viktig at utsteder kan avtaleregulere hvordan sertifikatholder skal beskytte sine sikkerhetselementer.

Departmentet har likestilt misbruk av elektronisk signatur og identitetstyveri og misbruk i nære relasjoner eller hvor sertifikatholder med vilje deler sikkerhetsmekanismer med tredjepersoner. BankID vil vise til at disse situasjonene er vesensforskjellige.

Misbruk av BankID i nære relasjoner forekommer, og skyldes at familiemedlemmer deler egne eller tilegner seg andres passord og sikkerhetsmekanismer. Omfanget av disse tilfellene er ikke betydelig, og det kan blant annet skyldes at personer ikke ønsker å påføre nærstående gjeld eller finansielle problemer. Ved opprettelsen av den foreslåtte misbruksregel for elektronisk signatur – med lav ansvarsgrense - fjernes dette «samvittighetsaspektet». Næringen frykter at personer vil ha mindre insentiv til å avstå fra slike handlinger når de vet at familiemedlemmet ikke fullt ut blir ansvarlig.

Dersom departementet velger å opprettholde en bestemmelse om misbruk av elektronisk signatur, må denne være begrenset til tyveri av andres sikkerhetselementer, ikke saker som departementet henviser til, ref. LB-2016-43622 hvor en kvinne har overlatt kodebrikke og passord til sin ektefelle og han foretar disposisjoner som hun ikke har godtatt. Dette er brudd på avtalen med utsteder om å ikke dele sikkerhetselementer med andre.

BankID mener i så fall også at beløpsgrensen på 12.000 kroner må økes betydelig.

Digitalisering av samfunnet i revers

Digitalisering av samfunnet, der forbrukere, næringsliv og offentlige virksomheter kan kommunisere uten personlig oppmøte er avhengig av muligheten til å benytte elektronisk signaturløsninger. Også offentlige instanser er i dag avhengig av at brukere i hovedsak velger digitale løsninger, for eksempel Skatteetaten. Sett i lys av digitaliseringsprosjektene med digitalt førstevalg som offentlig og privat sektor arbeider med å gjennomføre, vil dette være et tilbakesteg i digitaliseringsarbeidet.

Forslag til § 14, sett i sammenheng med forslag til § 7 annet ledd om omvendt bevisbyrde, antas å motarbeide digitaliseringsarbeidet i samfunnet og effektiviseringen av ulike tjenester. Det er ikke forslått noen tilsvarende ansvarsbegrensning for fysisk underskrift, noe som vil favorisere fysisk signatur fremfor elektronisk. Fysisk underskrift vil kunne bli den fortrukne metode for signering av dokumenter av stor betydning. En slik løsning vil være uheldig.

Vi kan ikke se at en slik løsning der digitalisering og effektiviteten får et tilbakesteg, vil være i forbrukernes eller samfunnets interesse. BankID i kraft av å være et «sikkerhetsnivå 4»-produkt har den styrken at det ikke er tvil om hvilket sertifikat som er benyttet til signering eller autentisering.

¹ I henhold til eSignaturloven m/forskrift, og «Rammeverk for autentisering og uavviselighet i elektronisk kommunikasjon med og i offentlig sektor».

² Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC

Elektronisk signatur er like juridisk bindende som fysisk signatur, og BankID Norge forventer at produktet BankID behandles deretter.

Tjenesteyter av «finansielle tjenester og lignende avtaler» har ansvaret

Lovforslaget utvider virkeområdet til å gjelde tjenesteytere av finansielle tjenester og tjenesteytere av «lignende avtaler», jf. forslaget § 1. Det er mao. noe uklart hvem som kan pådras ansvar etter bestemmelsen.

For mindre tjenesteytere eller offentlige instanser, som for eksempel Statens Lånekasse, er det usikkert hvorvidt disse har midler eller forsikring til å dekke et eventuelt krav fra tjenestebruker der elektronisk signatur er blitt misbrukt. Dette vil særlig være tilfelle for tjenesteytere som ikke utsteder egne elektroniske sertifikater og som er avhengig av at andre har gjennomført tilstrekkelig person- og legitimasjonskontroll.

BankID Norge mener også at dersom en slik bestemmelse skal innføres må den uansett ikke fremgå av finansavtaleloven da dette skaper usikkerhet knyttet til begrepet «tjenesteyter» og «lignende avtaler.» At dette reguleres i avtaleloven eller esignaturloven er tilsynlatende mer formålstjenelig. Dessuten er det uhensiktsmessig at kun finansnæringen stilles ansvarlig for misbrukssituasjoner. Også andre avtaler vil kunne være av stor betydning for forbruker, for eksempel bruk av BankID ved budgiving i forbindelse med huskjøp.

Konklusjon

BankID Norge mener forslag til § 14 må utgå av ny finansavtalelov. Ansvar for misbruk av elektronisk signatur bør reguleres av avtalerettslig lovgivning og alminnelig erstastningsrett i likhet med i dag.

Dersom departementet, etter en bred konsekvensutredning fortsatt mener dette må reguleres av lov, må den eventuelt inntas i avtaleloven eller esignaturloven.

I det minste må næringen kunne pålegge brukere visse krav til bruk og beskyttelse av sikkerhetsmekanismer slik at misbruk i nære relasjoner der sertifikatholder, på tross av kravene som følger om bruk og vern av passord i avtalen, med vitende og vilje har delt sine sikkerhetsmekanismer med andre og dermed lagt forholdene til rette for misbruk. Det må inntas lovbestemte plikter for bruk og oppbevaring av elektronisk signatur, slik Finansavtaleloven § 34 første ledd, jf. § 35 har for betalingsinstrument i dag.

Med vennlig hilsen

Jan Bjerved

Daglig leder

BankID Norge AS