



Returadresse:
Postboks 9200 Grønland, N-0134 OSLO

Vår dato
19. august 2022

Din dato
20. juni 2022

Saksbehandler
Thomas Offstad

800 80 000
skatteetaten.no

Din referanse
22/5045

Telefon

Org. nr:
974761076

Vår referanse
2022/2876

Postadresse
Postboks 9200, Grønland
0134 OSLO

Kommunal- og distriktsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Høring – utkast til ny strategi for eID i offentlig sektor

Skattedirektoratet viser til høring fra Kommunal- og distriktsdepartementet om ny nasjonal strategi for eID i offentlig sektor med frist 22. august 2022.

Skatteetaten har grunnet ferieavvikling behandlet høringen i en noe kortere prosess enn normalt, og kan om nødvendig supplere med ytterligere informasjon på et senere tidspunkt

Strategien er viktig for Skatteetaten og offentlig sektor i stort og vi er generelt positive til forslaget til ny eID-strategi. Hovedmålene i strategien er gode og setter en retning for den fremtidige utviklingen, samtidig som den bygger på etablerte strategiske målsettinger og ambisjoner for ID-forvaltningen. For den helhetlige ID-forvaltningen og målet om én person én identitet, er det avgjørende å lykkes med de ambisjoner som settes i eID-strategien. På nåværende tidspunkt er det vanskelig å beregne hvilke økonomiske og administrative konsekvenser strategien vil få for Skatteetaten.

Skattedirektoratet ønsker å bidra i den videre prosessen med strategien, herunder arbeidet med handlingsplan og nærmere konkretisering av tiltakene. Flere av tiltakene har direkte betydning for Skatteetaten. Vi ber derfor om at vi blir involvert i det videre arbeidet på et tidlig tidspunkt.

Høringssvaret er strukturert slik at vi først gir noen generelle kommentarer, før vi deretter gir konkrete merknader til strategiens hovedmål og tiltak der dette er relevant.

Generelle merknader

- Strategien angir retning mot en sterkere offentlig rolle i arbeidet med å sikre befolkningen tilgang til digitale tjenester. Skattedirektoratet støtter dette og mener at det bør være et offentlig ansvar å sørge for at alle kan få en sikker identitet, både fysisk og digital, for å ivareta grunnleggende behov. Ikke alle brukergrupper kan få utstedt en eID på sikkerhetsnivå høyt gjennom dagens markedsaktører og utestenges dermed fra en rekke offentlige digitale tjenester.



Manglende tilgang til eID på sikkerhetsnivå høyt gjør at personer ekskluderes fra finansiell, sosial og digital deltagelse i samfunnet.

- Det antas at det i senere handlingsplaner og nærmere konkretisering av tiltakene vurderes hvordan sammenhengende og digitale tjenester skal sikres for hele befolkningen, og på en måte som er tilrettelagt for alle. Vi mener likevel at strategien med fordel kan være tydeligere på strategisk retning for samhandlingen mellom det offentlige og private eID-tilbydere, og i hvilken grad det kan stilles tydeligere krav til kommersielle aktører for å ivareta målene som strategien setter. Tiltakene treffer ulike etater, og det vil kreve en god koordinering og styring også med private aktører for å lykkes.

Konkrete merknader

Mål 1: Alle relevante brukergrupper skal enkelt kunne skaffe seg en eID på det sikkerhetsnivået de har behov for

- **Til faktaboks om «unik».** I høringsforslaget står det at risikoen for at samme person kan få mer enn ett identifikasjonsnummer i Folkeregisteret er «størst ved tildeling av identifikasjonsnummer til EØS-borgere». Vi kjenner ikke faktagrunnlaget for denne påstanden og mener at den mer generelle formuleringen «risikoen er størst blant utenlandske borgere» på side 23 (under punkt 3.2) er en bedre beskrivelse, og at samme formulering bør benyttes i faktaboksen.

I faktaboks om «unik» fremgår det at; «[v]ed bruk av «unik» kan offentlig sektor med større grad av sikkerhet vite at en person ikke har eID-er i flere forskjellige identiteter». Setningen er ikke nødvendigvis helt korrekt. Etablering av status «unik» forutsetter at biometri som tas opp i justissektoren kan benyttes til å «låse» en fysisk person til et fødsels- eller d-nummer. Selv om status «unik» kan gi bedre sikkerhet knyttet til hvem som benytter hvilke fødsels- og d-nummer i Norge, understrekes at en person reelt sett kan ha eID-er tilknyttet flere identifikasjonsnumre i Folkeregisteret, så lenge eID kan utstedes uten en sikker biometrisk knytning mellom fysisk og digital identitet. Det er avhengigheter mellom utstedelse av fysiske ID-dokumenter og eID. En sikker knytning mellom fysisk og digital identitet er viktig for enkeltpersoners mulighet til å sikre seg mot ID-tyveri og svindel, og for samfunnet til å ha en trygg identitetsforvaltning i stort.

Det bemerkes at det i strategien benyttes ulike begrep for å beskrive «unik», herunder «status unik», «unik» og «unike identiteter». For å unngå misforståelser foreslås at benevnningen gjøres lik gjennom hele strategien. Skattedirektoratet foretrekker bruken av begrepet «status unik».

- **Til punkt 3.1 omtale av EØS-retten.** Skattedirektoratet er enig i at «[m]angelen på tilgang til det digitale Norge med eID for EØS-borgere med d-nummer kan være til hinder for fri bevegelse». Vi vil likevel påpeke at problemstillingen vil kunne gjelde *alle* EØS-borgere,



men særlig EØS-borgere uten identifikasjonsnummer. Problemet er ikke begrenset til de som har d-nummer. Vi foreslår derfor at setningen omformuleres.

- **Til mål 1, tiltak 2) Realisering av en offentlig utstedt eID på sikkerhetsnivå høyt skal vurderes.** Skattedirektoratet er positive til at det ses nærmere på om det skal utstedes offentlig eID på sikkerhetsnivå høyt. I tiltaket står det at «[d]et tas sikte på at alle folkeregistrerte personer hvor det foreligger en entydig knytning til deres fødsels- eller d-nummer skal ha mulighet til å skaffe seg en eID på sikkerhetsnivå høyt. Når øvrige prosesser i identitetsforvaltningen muliggjør dette, kan et eventuelt krav om status «unik» for identitetsnummeret som legges til grunn for utstedelsen vurderes.» Skattedirektoratet bemerker at det kan forekomme at utenlandske statsborgere, som er tildelt norsk identifikasjonsnummer i Folkeregisteret, ikke har pass eller ID-dokumenter som kan legges til grunn for utstedelse av eID og at dette bør tas i betraktning i vurderingen. Videre bemerkes at et eventuelt krav om status «unik» for utstedelse av eID på høyt sikkerhetsnivå vil kunne innebære at personer ekskluderes fra enkelte tjenester i Norge og kan innebære diskriminering av utenlandske borgere.

Som påpekt i høringsforslaget, vil også personer som ikke er tildelt fødsels- eller d-nummer i Folkeregisteret kunne ha behov for eID på sikkerhetsnivå høyt. For å oppnå mål 1, tiltak 3) om utbredelse av eID på høyt sikkerhetsnivå, vil det derfor være viktig at tiltaket ses i sammenheng med mål 1, tiltak 7) om utredning av eID til brukere uten fødsels- eller d-nummer. Det vil også være relevant å se mål 1, tiltak 2) opp mot tiltaket som omhandler identitetsmatching i mål 2, tiltak 2).

- **Til mål 1, tiltak 6) Sikre og brukervennlige fullmaktsløsninger som muliggjør tilgang til offentlige tjenester på vegne av en annen bruker skal vurderes.** Skattedirektoratet er positive til tiltaket om fullmaktsløsning og mener tiltaket er viktig for å redusere digitalt utenforskap og ivareta borgernes rettsikkerhet. Skattedirektoratet ser at tiltaket vil bli viktig for blant annet statsautorisert revisor, registrert revisor, autorisert regnskapsfører, advokater og person med juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap uten advokatbevilling, men som driver rettshjelpvirksomhet (domstoloven § 218 nr. 1).
- **Til mål 1, tiltak 7) Brukervennlig eID til brukere uten fødsels- eller d-nummer skal utredes.** Det er Skattedirektoratets oppfatning at utredningen bør omfatte personer som ikke er tildelt et identifikasjonsnummer fra Folkeregisteret, men som for eksempel har en eID fra et EØS-land som er deklart etter eIDAS-forordningen.

I det videre arbeidet med å konkretisere tiltakene bør de strategiske spørsmålene om ansvar og roller i en helhetlig ID-forvaltning tydeliggjøres, herunder hva som forventes av Folkeregisterets



rolle i denne sammenheng. Det fremheves at arbeidet vil ha stor betydning for Skatteetatens oppgaver og at det derfor er viktig for oss å få delta.

Mål 2: Løsning for innlogging og bruk av offentlige digitale tjenester skal være sikker, kostnadseffektiv og helhetlig

- **Til mål 2, tiltak 1) Det legges til rette for at «unike» identiteter kan realiseres i Folkeregisteret.** Realisering av status «unik» er et viktig tiltak for eID-strategien, blant annet for å oppnå sikker og trygg eID. I tiltaket står det at; «[n]år «unike» identiteter er etablert, kan en person kun knytte eID-er til én identitet i Norge og krav om «unik» tilknyttet utstedelse av eID-er kan stilles». Det er uklart hva dette vil innebære, herunder hvorvidt en offentlig eID på høyt sikkerhetsnivå ikke kan utstedes før en identitet har fått status «unik» i Folkeregisteret. En slik forståelse vil kunne innebære at øvrige tiltak i ID-forvaltningen må ferdigstilles før ambisjonene i ny eID-strategi kan iverksettes, noe Skattedirektoratet mener er uheldig. Formuleringen bør derfor endres for å fjerne tvil. Det bemerkes at krav om status «unik» ved utstedelse av eID vil innebære at personer uten pass eller annet ID-bevis blir ekskludert fra å få en eID, samt at kravet vil kunne være diskriminerende. Se innspill til mål 1, tiltak 2).
- **Til mål 2, tiltak 2) Det skal sørges for at staten skal på en sikker måte kunne koble en identitet fra utlandet mot en norsk identitet som brukeren allerede har (identitetsmatching).** Skattedirektoratet bistår gjerne inn arbeidet og ønsker tett dialog rundt prosessen om identitetsmatching ettersom praksis i dag er at eID kobles mot identifikasjonsnummer i Folkeregisteret.

Strategien kan forstås slik at identitetsmatching skal skje mellom utenlandsk eID og norsk identifikasjonsnummer fra Folkeregisteret i de tilfeller der personen har et slikt identifikasjonsnummer.

Vi forstår det videre slik at eID til brukere uten fødsels eller d-nummer skal utredes nærmere, jf. mål 1, tiltak 7). Det blir viktig i utredningen å finne ut hvordan man kan gjennomføre identitetsmatching for denne brukergruppen. Det blir viktig i arbeidet å se helheten i ID-forvaltningen for eksempel for de tilfeller at en person har flere eID-er, senere får d-nummer og/eller fødselsnummer, og funksjoner for å avdekke dubletter og andre feil i denne forbindelse. Skattedirektoratet anser dette som et viktig arbeid som vil kreve betydelig utredning.

Skattedirektoratet bemerker at behov for eID ikke i seg selv er et tilstrekkelig grunnlag for å tildele et identifikasjonsnummer fra Folkeregisteret. Skatteetaten kan kun tildele et identifikasjonsnummer til en person med en viss tilknytning til Norge. Kravet som oppstilles i eIDAS-forordningen artikkel 6 om å kunne benytte hjemlandets eID for grensekryssende pålogging til både private og offentlige tjenester, vil måtte etterleves uavhengig av om personen



kan registreres i Folkeregisteret. Identitetsmatching kan derfor, slik Skattedirektoratet ser det, ikke alene løses via Folkeregisteret.

Videre gjøres det oppmerksom på at eventuelt systematisk registrering av og deling av opplysning om utenlandsk identifikator i og fra Folkeregisteret i forbindelse med identitetsmatching vil kreve større juridiske utredninger, teknisk utvikling og ressurser til vedlikehold av opplysningstypen.

- **Til mål 2, tiltak 3) Det skal legges til rette for at offentlig sektor evner å gjennomføre ID-kontroll digitalt og gjennom personlig oppmøte som oppfyller kravene til sikkerhetsnivå høyt.** Skatteetaten har per i dag ikke sikre måter å gjennomføre digital ID-kontroll på. Det vil derfor kreves utredning for å oppnå målet.
- **Til mål 2, tiltak 4) Grunnlaget for et markedsbasert samarbeid om kjerneinfrastruktur for utstedelse av eID til brukere skal utredes.** Skattedirektoratet er positive til at dette utredes nærmere og bidrar gjerne i et slikt arbeid. Dersom det legges opp til gjenbruk av Skatteetatens ID-kontroll til nye formål, vil det antakelig blant annet påløpe kostnader knyttet til utredning og eventuelle endring i saksbehandlingen.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Hvilke økonomiske og administrative konsekvenser strategien vil ha for Skatteetaten påvirkes av hvilke alternativer som velges og hvordan tiltakene skal iverksettes, herunder hvordan eIDAS-forordningen implementeres i Norge. Skattedirektoratet vil gjøre nærmere vurderinger knyttet til kostnader i forbindelse med handlingsplan og videre konkretisering av tiltakene.

Vi antar uansett at det vil påløpe kostnader til utredning og eventuelle endringer i saksbehandlingen dersom det legges opp til gjenbruk av Skatteetatens ID-kontroll til nye formål.

Med hilsen

Erling Solberg
fung. underdirektør
Juridisk avdeling
Skattedirektoratet

Thomas Offstad

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.