

Kommunal- og distriktsdepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Att: Mette Bredengen

Deres ref.:
22/5045-2

Vår ref.:
Mads Henriksveen

Dato:
22.august 2022

HØRINGSSVAR – UTKAST TIL NY STRATEGI FOR EID I OFFENTLIG SEKTOR

Buypass viser til høringsbrev fra Kommunal- og distriktsdepartementet datert 21. juni 2022 og vil med dette komme med vårt hørings svar.

Buypass har over 20 års erfaring som en leverandør av elektroniske ID-løsninger, er en tilbyder av eID på nivå Høyt, og har deklart 3 eID-løsninger etter gjeldende nasjonale regelverk. Buypass er også en kvalifisert tilbyder av tillitstjenester etter eIDAS-forordningen og tilbyr kvalifiserte sertifikater for ulike formål, inkludert elektronisk signatur. Over 3 millioner nordmenn har en Buypass personID på ulike nivåer, som i 2021 ble benyttet over 85 millioner ganger hver måned for sikker tilgang til elektroniske tjenester fra offentlige og private virksomheter.

Generelt

Buypass er positive til hovedlinjene i strategien med en videreføring av samarbeidet mellom offentlig og privat sektor basert på bruk av markedsbaserte eID-løsninger. Vi er også positive til strategiens definerte mål, men ser en del utfordringer med enkelte av tiltakene som er beskrevet.

Det er viktig at identitetsforvaltningen i Norge er helhetlig og god. Her beskriver strategien en del tiltak som det er viktig at offentlige myndigheter iverksetter. Høy kvalitet på identitetsforvaltningen er en nødvendig forutsetning for å kunne få til gode og effektive prosesser for utstedelse og bruk av eID.

Strategien beskriver enkelte utfordringer ved dagens bruk av eID som i stor grad skyldes mangler i dagens regelverk. Et eksempel her er tilrettelegging for bruk av digital ID-kontroll på nivå Høyt som i stor grad ikke er tillatt på grunn av begrensninger i regelverket. Dette bidrar til at eID-leverandørene fortsatt må benytte seg av fysisk ID-kontroll, selv om det finnes mer effektive og brukervennlige løsninger. Et annet eksempel er utstedelse av eID til personer uten D-nr, dette er ikke mulig på grunn av krav i selvdeklarasjonsforskriften. Offentlige myndigheter må sikre at regelverket blir bedre tilpasset de behovene som er beskrevet i strategien.

Innovasjon og videreutvikling av eID løsninger

Strategien beskriver at offentlige myndigheter skal ta et større ansvar for utstedelse av eID. Dette foreslås gjennomført ved oppgraderingen av MinID på nivå betydelig, etablering av en offentlig eID på nivå Høyt samt at offentlige myndigheter skal ta et ansvar for gjennomføring av ID-kontroll og utstedelse av aktiveringsnøkkel i en felles infrastruktur for utstedelse av eID.

Det er svakheter i konkurransesituasjonen i personkundemarkedet med en dominerende markedsaktør, men vi mener dette ikke kan løses ved at det offentlige selv går inn i denne

konkurransen. Offentlige myndigheter bør definere rammebetingelser som gjør det mer attraktivt for markedsaktørene å konkurrere på forretningsmessige vilkår når det gjelder bruk av eID i offentlig sektor. Gjeldende strategi som er basert på bruk av markedsløsninger har vært vellykket og det er ingen grunn til å gå bort fra prinsippet om offentlig-privat samarbeid på dette området.

Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025 kapittel 7 er tydelig på dette når det gjelder samarbeid mellom offentlig og privat sektor:

“Valget mellom å produsere selv eller å kjøpe i markedet, handler mye om hva som er mest lønnsomt. Men det handler også om hva som gir de beste tjenestene for innbyggere og virksomheter, og om hva som gir størst muligheter for innovasjon. Derfor skal det offentlige i utgangspunktet ikke gjøre selv det som markedet kan gjøre bedre, men i stedet ta føringen på hvilke behov som skal løses for å bygge bærekraftige digitale tjenester og gå i dialog med markedet om mulige løsninger.”

Det offentlige bør fokusere på rollene som lovgiver, tilrettelegger og tilsynsmyndighet og sikre et godt samarbeid med markedsaktørene i stedet for å konkurrere.

Vi vil utdype våre synspunkter ved å kommentere de enkelte kapitlene i strategidokumentet.

1. Innledning

Strategien tar sikte på å videreføre bruken av markedsløsninger for eID. Dette har vært svært vellykket i Norge og en viktig forutsetning for den store utbredelsen og bruken av eID i offentlig sektor.

Det påpekes også viktigheten av at det offentlige tar et økt ansvar for utbredelse av eID for alle relevante brukergrupper. Buypass mener det er viktig å skille mellom ansvar for utbredelse av eID og utstedelse av eID og at sistnevnte bør overlates til markedsaktørene spesielt når det gjelder eID på nivå Høyt.

Det nevnes her også en kjerneinfrastruktur for utstedelse av eID som består av Folkeregisteret, gjennomføring av ID-kontroll og utstedelse av en aktiveringsnøkkel. Buypass tilbyr eID på nivå Høyt i dag og vi benytter tjenester fra Folkeregisteret i denne anledning. Vi kjenner oss imidlertid ikke igjen i at det offentlige tilbyr de andre tjenestene som omtales som ‘dagens kjerneinfrastruktur’. Dette er ikke et begrep som er etablert i markedet slik det fremstilles her.

Her defineres også målet med identitetsforvaltningen i Norge som er en viktig forutsetning for sikre og brukervennlige eID-er. Det er viktig at det offentlige sikrer at dette blir ivaretatt på en god måte.

Det nevnes at strategien omfatter bruk av eID både til pålogging (autentisering) og signering. Buypass er både en tilbyder av eID og kvalifiserte tillitstjenester og vil peke på at elektronisk identifikasjon (eID) og signering (som en tillitstjeneste) er underlagt ulike regelverk. Vi savner en klargjøring av forholdet mellom eID og eSignering i strategien dersom sistnevnte skal være dekket av strategien. Markedsaktørene tilbyr både autentisering og signering som tjenester.

2. Om eID og utviklingen på området

Det er viktig å ta med seg at dagens markedsbaserte strategi har vært vellykket og Buypass mener derfor det er viktig å videreføre samarbeidet mellom offentlig og privat sektor.

De eID-løsningene som tilbys av markedsaktørene er nok fortsatt preget av tidligere regelverk med Kravspesifikasjonen for PKI i offentlig sektor som en viktig premiss. Dette regelverket gjorde det mindre attraktivt for markedsaktørene å tilby noe annet enn PKI på høyeste sikkerhetsnivå (Person-

Høyt). Dette er nok en viktig årsak til at det fortsatt kun er det offentlige MinID som er selvdeklart på nivå betydelig.

En eID på sikkerhetsnivå Høyt kan i dag bare utstedes basert på bruk av fysisk ID-kontroll siden dagens regelverk ikke tillater at en slik eID baseres på bruk av digital ID-kontroll. Markedsaktørene har løsninger på plass for å tilby dette, men her er det regelverket som er begrensende.

Når det gjelder begrensningene i utbredelse på grunn av alder, så er dette i stor grad motivert av at utstedelse av eID til personer under 13/15 år krever fullmakt fra foreldre. Det er altså regelverket som legger begrensninger også her.

Utfordringene knyttet til utstedelse av eID til eldre, hjelpetrengende og ikke-digitale brukere kan best løses med de fullmaktsløsningene som det offentlige er i ferd med å etablere. Dette vil være en viktig løsning på et problem som markedsaktørene er godt kjent med.

Når det gjelder utfordringene knyttet til utenlandske brukere med eller uten D-nummer handler dette også i stor grad om svakheter ved identitetsforvaltningen samt gjeldende regelverk. Det er også viktig å aktivt informere denne brukergruppen om mulighetene for bruk av eID mot offentlige tjenester i Norge og hvordan de kan skaffe seg en slik eID. Her kan det offentlige spille en viktig rolle.

Det pekes på en del utfordringer i dette kapitlet og det er riktig og viktig å adressere disse. Buypass mener imidlertid at mange av disse utfordringene kan løses ved at det offentlige tar ansvaret for identitetsforvaltningen, oppdaterer gjeldende regelverk og sikrer at markedsaktørene får rammebetingelser som gjør at de kan tilby eID-løsninger på forretningsmessige vilkår uten å måtte gå i konkurranse med offentlige myndigheter.

Markedsaktørene er i stand til å møte de behovene som er identifisert i strategien gitt at regelverket blir tilpasset og rammebetingelsene er til stede. Dette vil også ivareta behovet for større konkurranse mellom markedsaktørene uten at det offentlig går inn i konkurransen.

3. Mål og tiltak

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

Her gjentas en del av utfordringene nevnt i kap 2 og vi henviser til våre kommentarer der.

I tillegg nevnes det her at BankID har en litt vel dominerende markedsposisjon, men Buypass er skeptisk til om dette kan løses ved at det offentlige selv etablerer eID-løsninger i konkurranse med markedsaktørene. Det offentlige bør i stedet legge til rette for en sunn konkurranse mellom markedsaktørene ved å sørge for at disse gis rammebetingelser som gjør det forretningsmessig interessant.

Her er det definert 7 tiltak som skal realisere målene:

- 1) MinID skal videreutvikles for å bli mer robust og brukervennlig.
- 2) Realisering av en offentlig utstedt eID på sikkerhetsnivå Høyt skal vurderes.
- 3) Utbredelse blant brukergruppene som ikke har en eID på sikkerhetsnivå Høyt i dag skal vurderes.
- 4) Alle brukergrupper skal ha kunnskap om hvordan de får og bruker en eID.
- 5) Beste praksis og behov for sikker kommunikasjon mellom ulike sektorer og unge brukere, primært under 12 år, skal utredes.
- 6) Sikre og brukervennlige fullmaktsløsninger som muliggjør tilgang til offentlige tjenester på vegne av en annen bruker skal vurderes.

- 7) Brukervennlig eID til brukere uten fødsels- eller d-nummer skal utredes.

Buypass er positive til tiltak 4, 6 og 7 som går på informasjon, fullmaktsløsninger og regelverket rundt eID til personer som ikke er registrert i Folkeregisteret med egen identifikator.

Tiltak 1 går på å videreutvikle og modernisere MinID på nivå betydelig. Myndighetene bør legge til rette for større konkurranse og åpne for markedsaktører også på dette sikkerhetsnivået. Med nytt regelverk basert på eIDAS-forordningen vil markedsaktørene tilby eID-løsninger på nivå betydelig og dette vil potensielt kunne brukes også inn mot offentlige tjenester dersom rammebetingelsene er tilstrekkelige lagt til rette for dette.

Tiltak 2 og 3 handler om at det offentlige skal tilby en eID på nivå Høyt. Med dette vil det offentlige komme i en direkte konkurransesituasjon med markedsaktørene, noe som er uheldig. Buypass mener at det offentlige bør fokusere på sin rolle som lovgiver, tilrettelegger og tilsynsmyndighet og overlate til markedsaktørene å utstede eID på nivå Høyt.

Tiltak 5 (og delvis 2) adresserer dette med sikker kommunikasjon med unge brukere (under 12 år) uten at foresatte er involvert. Buypass er litt usikre på hvor stort dette behovet er i denne aldersgruppen, men er åpen for at dette kan være nyttig. Dersom regelverket åpner for det så vil markedsaktørene kunne utstede eID også til brukere under 12 år.

Oppsummert så mener vi at dersom forholdene legges til rette, så kan dette målet ivaretas av markedsaktørene.

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

ID-porten er en viktig løsning for innlogging og bruk av offentlige tjenester.

Men dette kapitlet har et sterkt fokus på utstedelse av eID og knytter dette opp i en «kjerneinfrastruktur for utstedelse av eID» som beskrevet i kap 1 i strategien. Identitetsforvaltning og kvaliteten på data i Folkeregisteret er elementer som det offentlige må ta ansvaret for. Men vi stiller oss også her litt undrende til at ID-kontroll og utstedelse av en aktiveringsnøkkel omtales som elementer i en slik «kjerneinfrastruktur».

Vi kan se på dette som tjenester på 2 ulike nivåer; utstedelse av eID på øverste nivå og ett sett med underliggende tjenester som (digital) ID-kontroll. Det er et internasjonalt marked for disse underliggende tjenestene og det finnes flere leverandører av slike tjenester som markedsaktørene kan benytte i dag. Det skaper en uheldig konkurransesituasjon dersom det skal være opp til myndighetene å bestemme hvordan disse tjenestene skal implementeres. Her bør det være åpent for en sunn konkurranse i et åpent marked.

Utfordringene knyttet til markedsaktørenes bruk av fysisk ID-kontroll i stedet for digital ID-kontroll skyldes som nevnt i kap 2 begrensninger i regelverket og ikke tilgang på løsninger for digital ID-kontroll. Det er viktig med kontroll på disse prosessene, men det bør ikke være slik at det kun er offentlige myndigheter som skal kunne tilby denne type løsninger. Offentlige myndigheter kan stille krav til disse løsningene, men det bør være mulig for markedsaktørene selv å komme med egne løsninger.

Her foreslås det 5 tiltak:

- 1) Brukervennlig eID til brukere uten fødsels- eller d-nummer skal utredes.
- 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.

- 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.
- 4) Grunnlaget for et markedsbasert samarbeid om kjerneinfrastruktur for utstedelse av eID til brukere skal utredes.
- 5) Den offentlige eID-infrastrukturen i Digitaliseringsdirektoratet skal videreutvikles for å bli mer sikker, robust og skalerbar.

Buypass er positive til tiltak 1 og 2 som begge går på identitetsforvaltning. Dette er en oppgave som offentlige myndigheter må ta ansvar for.

Tiltak 3, 4 og 5 handler om etablering av en offentlig felles kjerneinfrastruktur for utstedelse av eID som også skal brukes av (eller tilbys) markedsaktørene. Buypass mener at en slik felles kjerneinfrastruktur forvaltet av det offentlige for bruk av alle eID-leverandører er feil vei å gå. Det bør være opp til markedsaktørene selv å etablere denne type infrastruktur for utstedelse av eID i en åpen og fri konkurranse.

3.3. Mål 3: Rammer for sikre og effektive løsninger for eID til offentlig ansatte skal være angitt

Her nevnes kort bruk av Virksomhetssertifikater og identifiserte utfordringer knyttet til slike. Vi oppfordrer Digitaliseringsdirektoratet til å ta kontakt med utstedere av Virksomhetssertifikater og eventuelt SEID-samarbeidet for å diskutere dette i mer detalj. Det er viktig å være oppmerksom på at et Virksomhetssertifikat representerer en juridisk person og eventuelle knytninger til fysiske personer som tar en rolle på vegne av den juridiske personen må håndteres utenfor selve Virksomhetssertifikatet.

Dette kapitlet beskriver ellers utfordringer knyttet til bruk av privat eID til profesjonelt bruk. Buypass tilbyr eID-løsninger for bedrifter som har behov for å utstede eID til sine ansatte og dette svarer opp denne utfordringen.

Det er viktig å være oppmerksom på at en eID normalt kun ivaretar behov for autentisering av en privat person med eller uten tilknytning til en bedrift. Hvilken rolle vedkommende har i en bedrift må håndteres i egne autorisasjonsløsninger.

Ambisjonen er her å få et tydeligere skille mellom bruk av eID til private formål og jobberelaterte formål og det er definert 3 tiltak:

- 1) Det skal fremmes beste praksis for å løse behov tilknyttet pålogging og tilgang til tjenester på jobb.
- 2) Det bør etableres en teknisk løsning for pålogging i jobbsammenheng i offentlig sektor for å møte brukerbehov.
- 3) Retningslinjer, veiledning og råd tilknyttet bruk av eID i jobbsammenheng skal videreutvikles og implementeres.

Hovedfokus er her tilsynelatende tilgangsstyring og autorisasjon og ikke så mye fokus på bruk av privat eID eller ansatt eID.

Buypass er positive til alle disse tiltakene, men det er viktig å være oppmerksom på at disse ikke direkte adresserer utfordringene med bruk av privat eID til profesjonelt bruk. Dette vil kunne ivaretas gjennom en egen ansatt eID som flere av markedsaktørene tilbyr.

Strategien bør også adressere forhold som er viktige for offentlige virksomheter når de ansatte skal få tilgang til en eID fra arbeidsgiver. Buypass har lang erfaring med leveranser av ansatt eID til offentlige virksomheter.

Her vil vi spesielt fremheve leveranser til kommuner og helsesektoren, hvor vi kan trekke frem noen forhold som gjelder spesielt for eID til ansatte:

- Utstedelse, administrasjon og bruk må være tilpasset rutiner og prosesser i virksomhetene. For eksempel at arbeidsgiver lokalt skal kunne utstede og forvalte eID til sine ansatte.
- Mulighet for leveranser av ulike bærere, autentikatorer og funksjonalitet etter krav og 3. parts premisser. For eksempel må det sikres at ansatt eID støttes av arbeidsenheter (stasjonære og mobile), operativsystemer, nettlesere og applikasjoner som benyttes i den offentlige virksomheten.

Digitaliseringsdirektoratet har arbeidet med en ny veileder "Veileder for bruk av eID for ansatte i offentlig forvaltning". Denne bør utdype de nevnte forhold som må hensyntas for ansatt eID, og strategien bør henvise til denne veilederen slik at offentlige virksomhetene får et best mulig grunnlag for innføring og bruk av eID i sin virksomhet.

3.4. Mål 4: Løsninger skal være tilpasset markeds- og teknologiutviklingen

Dette er en viktig målsetning og også noe som markedsaktørene er svært opptatt av. Buypass har for eksempel allerede tilbudt eID-løsninger basert på FIDO2-teknologien på nivå Høyt som den første tilbyder i Europa.

Buypass tilbyr også allerede bruk av digital ID-kontroll, men på grunn av begrensninger i det nasjonale regelverket er vi fortsatt ikke i stand til å ta dette i bruk på nivå Høyt i Norge.

Buypass er også tett på både teknologiske og regulatoriske endringer som kan være viktig for oss i vår rolle som eID-tilbyder.

Her er det definert ett tiltak:

- 1) Sørge for tilstrekkelig kapasitet og kompetanse hos fagdirektorat og tilsynsmyndighet som følge av omfattende utvikling av teknologi, regelverk og marked på eID-området.

Dette er selvfølgelig et viktig tiltak, men Buypass vil understreke viktigheten av at dette bør skje i samarbeid med markedsaktørene. Her har vi et felles mål og bør bygge videre på det gode samarbeidet som allerede finnes mellom offentlig og privat sektor i Norge. Norge har på mange måter vært et foregangsland i Europa nettopp på grunn av et slik samarbeid.

Vi vil også understreke at det vil være store forskjeller i hva som kreves i rollen som lovgiver, tilrettelegger og tilsynsmyndighet sett opp mot det å være en aktiv utsteder av eID. Sistnevnte krever en helt annen type kompetanse og flere ressurser enn det som bør være hovedoppgavene til det offentlige.

3.5. Mål 5: Samordningen av eID-utviklingen mellom sektorene og forvaltningsnivåer skal være kostnadseffektiv og god

Her blir spesielt Feide for brukere og ansatte i utdanningssektoren og HelsID for helse- og omsorgssektoren nevnt som sektorløsninger i tillegg til nasjonale fellesløsninger. Det er litt uklart hva man mener med nasjonale fellesløsninger her, men vi antar at ID-porten er en viktig komponent her.

Feide inneholder en eID som ikke er regulert/selvdeklart, mens HelsID er mer en påloggingsløsning basert på eID-er utstedt av markedsaktørene. Disse sektorløsningene dekker dermed litt ulike behov, men vi forstår dette slik at man ønsker å samordne sektorløsninger og

fellesløsninger når det gjelder bruken av eID. Når det gjelder utstedelse av eID, så er det vel kun i Feide at man benytter egne eID-er.

Her er det definert 4 tiltak:

- 1) Sammenhengen mellom sektorspesifikke løsninger og nasjonale fellesløsninger for eID skal klargjøres og videreutvikles.
- 2) Feide skal videreutvikles som en løsning for brukere og ansatte i kunnskapssektoren.
- 3) Det skal legges til rette for å øke bruken av eID som tilbys i ID-porten, spesielt i kommunene.
- 4) Forutsetninger for å gjøre fellesløsningene for eID tilgjengelig for deler av frivillig sektor skal utredes nærmere.

Buypass er positive til at ID-porten kan brukes som pålogging i Feide siden dette vil øke ID- og autentiseringsstyrken for brukerne i Feide, samtidig som det åpner for bruk av markedsbaserte eID-løsninger i Feide.

På generelt grunnlag ønsker vi større utbredelse og bruk av markedsbaserte eID innenfor kunnskapssektoren og andre sektorer der det offentlige har monopol i dag.

Buypass har ingen spesielle kommentarer til de andre tiltakene her.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Enkelte av tiltakene som er foreslått er det viktig at det offentlige tar ansvar for. Dette gjelder spesielt tiltak knyttet til identitetsforvaltning, fullmaktsløsninger, tilpasninger i regelverk, tilsyn etc. Tjenester knyttet til Folkeregisteret og til bruk av eID via ID-Porten er det også viktig at det offentlige tar ansvar for.

Men det kommer en betydelig merkostnad ved tiltak som skal dekke offentlig utstedte eID-er, spesielt på nivå Høyt samt ansvar for gjennomføring av ID-kontroll og selve utstedelsen av aktiveringsnøkkel. Vi mener som nevnt at dette er oppgaver som bør overlates til markedsaktørene for å få en sunn og åpen konkurranse i et åpent marked. Buypass er skeptisk til at det offentlige skal bruke store ressurser på å konkurrere i et slik marked.

Oppsummering

Buypass er positive til hovedlinjene i strategien og at man legger opp til å videreføre samarbeidet mellom offentlig og privat sektor når det gjelder bruk av markedsbaserte eID-løsninger.

Samtidig er vi skeptiske til at det legges opp til at offentlige myndigheter i større grad skal involvere seg i produksjon og utstedelse av eID. Vi er også imot at det offentlige etablerer en felles infrastruktur med ID-kontroll og utstedelse av aktiveringsnøkkel for utstedelse av eID. Dette bør overlates til markedsaktørene.

Buypass mener at det offentlige må ta ansvar for en helhetlig identitetsforvaltning for å sikre god kvalitet på data i Folkeregisteret og at det er lett tilgang til digital validering av fysiske ID-bevis som pass og nasjonale ID-kort. Dette er viktige elementer for å sikre en god kvalitet og sikkerhet på eID-løsningene i markedet.

Det offentlige bør legge til rette for at regelverket tilpasses de konkrete behovene som er identifisert for å nå ambisjonene i strategien.

Det offentlige bør i større grad sørge for at markedsaktørene tilbys rammebetingelser som gjør det forretningsmessig interessant å tilby eID-løsninger som dekker de (nye) behovene som er identifisert.

Markedsaktørene er interessert i å tilby eID-løsninger på alle nivåer som kan benyttes mot tjenester i offentlig sektor, privat sektor og frivillig sektor dersom forholdene legges til rette. Dette er viktig for å oppnå en velfungerende konkurranse innenfor eID-leverandørmarkedet.

Avslutningsvis vil vi peke på viktigheten av samarbeidet mellom offentlig og privat sektor, noe som også er beskrevet i [Nasjonal strategi for digital sikkerhet](#). Dette har bidratt til at Norge er et foregangsland når det gjelder utbredelse og bruk av eID i Europa.

Buypass ønsker å bidra i den videre prosessen med strategien og arbeidet med tiltak og handlingsplan. La oss i fellesskap sørge for at den positive utviklingen fortsetter.

Med vennlig hilsen
Buypass AS

Gunnar Lindstøl
Administrerende direktør