

KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENTET

Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 2022/54733-2

Arkivkode: 008

Dato: 19.08.2022

Høringsuttalelse til ny strategi for eID i offentlig sektor

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) viser til Kommunal- og distriktsdepartementets brev av 20.06.2022, hvor utkast til ny strategi for eID i offentlig sektor blir sendt på høring.

Bufdir ser svært positivt på at det blir utarbeidet en ny nasjonal strategi for nasjonal eID. Høringsnotatet identifiserer i hovedsak de relevante konsekvensene og utfordringene ved dagen markedsbaserte strategi, og dermed også behovet for å få på plass en ny strategi. En digital transformasjon av forvaltningen forutsetter at alle kan benytte offentlige digitale tjenester. Utbredelsen av nasjonal eID er følgelig et fundament for å motvirke digitalt utenforskap.

Overordnet støtter Bufdir retningen til målene og tiltakene som blir foreslått i utkastet. Bufdir er fagorgan for blant annet barn, ungdom og oppvekst, barnevern, samt likestilling og ikke-diskriminering. Bufdir vil, i tillegg til de utfordringene som er beskrevet i høringsnotatet, vise til de særskilte utfordringene barn under barnevernets omsorg har med å skaffe seg eID på sikkerhetsnivå høyt. Som fremhevet ved gjentatte anledninger av interesseorganisasjoner på området, har dette klare konsekvensene for barn i fosterhjem sin mulighet til å kunne delta i samfunnet på lik linje med andre barn og unge. Fra vårt perspektiv kunne derfor strategien på enkelte punkter vært tydeligere, også på ambisjonsnivå for løse enkelte av de utfordringene som er skissert.

I tråd med anmodningen i høringsbrevet, vil vi gi våre merknader til utvalgte mål og tiltak i tråd med strategiutkastets oppsett.

Til mål 1: «Alle relevante brukergrupper skal enkelt kunne skaffe seg eID på det sikkerhetsnivået de har behov for»

Bufdir vil bemerke at denne målformuleringen kunne vært tydeligere og mer konkret. Etter vår oppfatning bør en slik overordnet målsetting tydeliggjøre en visjon om at alle folkeregistrerte personer skal ha en eID på sikkerhetsnivå høyt. I lys av at pålogging til grunnleggende offentlige digitale tjenester som nav.no og helsenorge.no krever eID på sikkerhetsnivå høyt, og utviklingen går i retningen av at stadig flere tjenester krever dette, mener vi at alle har behov for eID på nevnte sikkerhetsnivå.

Målformuleringen bør i større grad bør ansvarliggjøre offentlig myndigheter for å sikre utbredelse av nasjonal eID. Forslaget i utkastet legger i utgangspunktet ansvaret på den enkelte borger selv, jf.

formuleringen «... skal enkelt kunne skaffe seg». En uttalt målsetting om at alle folkeregistrerte personer skal ha eID på sikkerhetsnivå høyt, vil i langt større grad synliggjøre det offentlige ansvar for at alle kan benytte offentlige digitale tjenester. Strategiutkastet er tydelig på at det offentlige har et slikt ansvar, blant annet gjennom de foreslåtte tiltakene for å motvirke digitalt utenforskap. Dette bør reflekteres i den overordnede målsettingen om tilgjengeliggjøringen av eID.

Det vil trolig alltid være personer som, av ulike årsaker, ikke vil kunne nyttiggjøre seg av en eID. Vi ser ikke dette som et avgjørende argument mot en overordnet målsetting om at alle skal ha eID. Prinsipielt sett mener vi at enhver bør tildeles en nasjonal eID på sikkerhetsnivå høyt, tilsvarende hvordan alle blir tildelt et fødselsnummer eller d-nummer.

Til mål 1, tiltak 2: «Realisering av en offentlig utstedt eID på sikkerhetsnivå høyt skal vurderes»

Bufdir viser til begrunnelsen i høringsnotatet for det foreslåtte tiltaket, og slutter seg til denne. Målet i Digitaliseringsstrategien, om at alle innbyggere som har evne til det, skal kommunisere digitalt med offentlig sektor, vil sannsynligvis kreve en offentlig utstedt eID på sikkerhetsnivå høyt. Vi vil derfor understreke viktigheten av at dette.

Bufdir vil peke på at dagens situasjon, hvor en privat aktør som BankID nærmest er enerådende, har flere uheldige sider. En konsekvens er at endel personer i praksis er avskåret fra grunnleggende offentlige digitale tjenester på bakgrunn av markedsmessige vurderinger fra kommersielle aktører.

Likeledes tilsier hensynet til digital sikkerhet og samfunnssikkerhet at det offentlige selv tar ansvar for å ivareta en eID med sikkerhetsnivå høyt. Det er sårbart at kun private aktører tilbyr slike løsninger. Det kan argumenteres for at offentlige selv bør ha full kontroll og råderett over en løsning som danner grunnlag for digital kommunikasjon med det offentlige. En slik løsning må være et fullverdig alternativ til løsninger fra private tilbydere. I den forbindelse viser vi til at økt digitalisering har medført at eID i langt større grad må ansees som en kritisk del av den nasjonale digitale infrastrukturen, enn hva tilfellet var da den forrige strategien om eID ble utformet i 2008.

Til mål 1, tiltak 3: «Utbredelse blant brukergruppene som ikke har en eID på sikkerhetsnivå høyt i dag skal vurderes»

Under dette tiltaket fremhever høringsnotatet at det er spesielt viktig at alle unge kan få en offentlig utstedt eID på sikkerhetsnivå høyt. Videre uttales det at det «skal vurderes om og hvordan et tett samarbeid med utdanningssektoren og Feide kan bidra til å nå dette målet».

Bufdir understreker viktigheten av at alle unge kan få utstedt en offentlig eID på sikkerhetsnivå høyt. Likeledes mener vi det er nærliggende og fornuftig å vurdere et samarbeid med utdanningssektoren og Feide for å realisere dette målet.

Det vil være naturlig å utrede bruk av Feide som autentiseringsløsning for barn og ungdom også for tjenester utenfor utdanningssektoren.

Feide er en løsning som så godt som alle barn og unge allerede er brukere av. En offentlig utstedt eID for barn og unge som ikke er basert på en videreutvikling av Feide, vil derfor nødvendigvis måtte være overlappende med denne.

Bufdir mener derfor at en utvikling av Feide som en nasjonal fellesløsning, bør vurderes som et alternativ i de vurderinger som må gjøres i tiltak 1 under mål 5: «Sammenhengen mellom sektorspesifikke løsninger og nasjonale fellesløsninger for eID skal klargjøres og videreutvikles». Alternativt bør det settes opp et eget tiltak knyttet til en slik utredning.

Til mål 1, tiltak 4: «Alle brukergrupper skal ha kunnskap om hvordan de får og bruker en eID»

Bufdir støtter ambisjonen som uttrykkes i dette tiltaket. I omtalen av tiltaket er det gitt en overordnet beskrivelse av tilnærming for å nå det skisserte målet, som vi finner fornuftig.

Som fremhevet ovenfor i vårt hørings svar, anser vi det som svært viktig at alle brukergrupper skal ha kunnskap om hvordan de får og bruker en eID. Vi ser frem til en fremtidig handlingsplan med en konkretisering av hvordan dette målet kan oppnås.

Til mål 1, tiltak 5: «Beste praksis og behov for sikker kommunikasjon mellom ulike sektorer og unge brukere, primært under 12, år skal utredes»

Bufdir støtter, og synes det er svært positivt, at behov og utfordringer knyttet til sikker kommunikasjon med barn under 12 år foreslås utredet. Vi finner det betryggende at høringsnotatet er helt tydelig på at fellesfunksjonalitet i løsninger på tvers av sektorer skal utredes, hvis utredningen skulle vise behov for det.

Bufdir anbefaler videre at utredningen ikke begrenses til barn, men også ser på beste praksis og behov for sikker kommunikasjon mellom det offentlige og personer som av andre grunner enn ung alder ikke kan benytte eID til autentisering for kommunikasjon og samhandling med det offentlige. Dette gjelder personer fratatt rettslig handleevne, personer uten tilgang til digitale flater, tilstrekkelige språkkunnskaper, nødvendig digital kompetanse etc.

Innspill til mulige ytterligere tiltak under mål 1:

Bufdir mener det bør vurderes å se nærmere på det juridiske grunnlaget for utstedelse av eID, og praksis for utstedelse hos de private tilbyderne. I en masteravhandling¹, avgitt sommeren 2022 ved juridisk fakultet ved UiO, blir spørsmålet om det foreligger en ulovfestet kontraheringsplikt for tilbydere av eID vurdert. Avhandlingen ser videre på sammenhengen mellom en slik kontraheringsplikt og forbudet mot diskriminering i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

På denne bakgrunn anbefaler vi, som et tiltak, en gjennomgang av private tilbyrers etterlevelse av reglene om kontraheringsplikt og diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven. Lovlig praksis må være en klar forutsetning for offentlige virksomheters bruk av private løsninger.

Bufdir ønsker også at tiltak og mål knyttet til utvikling av løsning for digital lommebok inngår i strategien. I den forbindelse viser vi til høringsnotatets omtale av utviklingen, og planlagt utrulling før 2024, av en digital lommebok-løsning i EU. Bufdir har forståelse for at det fortsatt er uklarheter knyttet til nærmere utforming av løsning og europeisk regelverk på området. Vi mener likevel det kan argumenteres for at strategien bør ha som tiltak å utrede hvordan nasjonal eID kan støtte en tjeneste for digital lommebok.

Til mål 3, tiltak 2: «Det bør etableres en teknisk løsning for pålogging i offentlig sektor»

I høringsnotatet sies det at løsningen skal inkludere funksjonalitet for at en bruker skal kunne benytte samme eID for jobb og private formål, men inkludere et teknisk skille mellom bruksområdene.

Forutsetningen om at offentlig ansatte skal benyttes samme eID for jobb og private formål medfører noen utfordringer, som det bør tas høyde for i det videre arbeidet. Det kommer ikke frem i høringsnotatet om det her kan skje en sammenkobling mellom private opplysninger og opplysninger i kraft av rollen som offentlig ansatt, eller mulige personvernmessige konsekvenser av dette oppsettet.

¹Sivertsen, Erle Kathrine: «Kontraheringsplikt for tilbydere av elektronisk identifikasjonsbevis (eID)» (2022). Bufdir er ikke kjent med at avhandlingen i skrivende stund er publisert.

Gjennomføringen har også noen rent praktiske utfordringer, hvis eID-løsningen kun kan være aktivert på en mobil enhet om gangen. Det kan virke urimelig og utrygt at offentlig ansatte skal måtte bruke innlogging på privat mobil i sin rolle som offentlig ansatt, eller bruke jobbmobil for å kunne benytte eID som privatperson. Det kan heller ikke nødvendigvis forventes at offentlig ansatte skal måtte ha med seg med privatmobil til jobb for å kunne bruke innloggingsløsningen i arbeidssituasjonen.

Øvrige innspill:

Under utkastets kapittel 2.3, om utvikling av europeisk regelverk, bør strategien omtale WAD (EUs webdirektiv) som pålegger det offentlige å sikre tilgjengelighet til offentlige virksomheters nettsider. I tråd med dette kan det, under beskrivelse av dagens tilstand være relevant å vise til manglende universell utforming som et hinder for tilgang til eID, jf. avgjørelse fra Diskrimineringsnemnda <https://www.diskrimineringsnemnda.no/artikkel/3735>

På oppdrag fra Bufdir gjennomfører Sintef digital et forskningsprosjekt om digital eksklusjon og likeverdige offentlige tjenester. Rapporten fra prosjektet vil offentliggjøres vinteren 22/23, men Bufdir mener det kan være nyttig for KDD å ta kontakt med forskerne som gjennomfører studiet allerede nå. De foreløpige funnene Bufdir har fått presentert ser ut til å være svært relevante for arbeidet med strategien. Les mer om prosjektet her: <https://www.sintef.no/prosjekter/2021/likeverdige-digitale-offentlige-tjenester/>

Bufdir viser videre til at høringsnotatet vektlegger at kontroll via utstrakt bruk av biometri skal fremme tillit til offentlige tjenester. Dette kan også føre til *mindre* tillit, ikke minst fordi prosesser som ansiktsgjenkjenning benyttes til overvåkning av borgere i enkelte land. Noen kan frykte at myndighetene kan sammenkoble og misbruke opplysninger fra deres kontakt med ulike offentlige instanser gjennom en eID, og vil derfor kunne kvie seg for å logge inn på og benytte offentlige tjenester. Ikke minst kan dette gjelde personer som selv har erfart overvåkning i tidligere hjemland.

Forskning om minoritetsetniske familier viser at frykt for barnevernet i en del tilfeller fører til at man heller ikke benytter andre offentlige tjenester – av frykt for at barnevernet skal få kunnskap om dette eller om deres hjelpebehov. Frykten påvirker således tjenestene som barna får, og dermed barnas totale livssituasjon. Å skape tillit til løsningene hos alle relevante brukergrupper er derfor et viktig hensyn for å sikre økt bruk av offentlige digitale tjenester og motvirke digitalt utenforskap.

Mange bruker fortsatt Bankid-brikke fordi det subjektivt oppleves som tryggere enn mobil når det gjelder mulige sensitive data på avveie. Strategien kan leses som at den vil fremme pålogging med eID via mobil med kamera, som muliggjør biometrisk kontroll. Sårbarheter knyttet til dette diskuteres i liten grad. Det diskuteres heller ikke om dette vil kunne medføre risiko for økt misbruk, tvang og vold i nære relasjoner når en persons ansikt, fingeravtrykk eller lignende må benyttes ved pålogging til, og bruk av, offentlige og private digitale tjenester.

Med hilsen

Harald Hegerberg (e.f.)
divisjonsdirektør

Per Ivar Møklebust
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Tenk miljø – velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no