

Kontraheringsplikt for tilbydere av eID – særlig om forholdet mellom kontraheringsplikt og diskrimineringsvernet

Forfatter: Sivertsen, Erle Katrine

Publiseringsdato: 6. juni 2023

Publisert av: Karnov forlag

Inngår i artikkelsamling: *Bruk og misbruk av elektronisk identifikasjon* – ISBN 978-82-93816-31-7

Lenke til hele publikasjonen i Lovdata Pro: <https://lovdata.no/pro/KARNOV/karnov-2022-03>

Fagfellevurdert artikkel

Artikkelen ble publisert 6. juni 2023. Kilder det er lenket til, kan senere ha blitt erstattet eller fjernet.

1 Innledning

Elektronisk identifikasjonsbevis (eID) brukes til å identifisere personer elektronisk. I Norge er den mest brukte eID-ordningen BankID.¹ Per i dag finnes det totalt fire eID-ordninger i Norge: den statlige eID-ordningen MinID, som er klarert til sikkerhetsnivå «betydelig», og de tre private eID-ordningene BankID, Buypass og Commfides, som er klarert til sikkerhetsnivå «høyt».² Å ha en eID er en nødvendig forutsetning for å kunne bruke digitale tjenester som krever bekreftelse av brukerens identitet. Derfor er det et uttalt mål fra norske myndigheters side at alle som deltar i det norske samfunnet, skal

¹ Tall fra Samarbeidsportalen. «[ID-porten 2022 – Statistikk og nøkkeltal for ID-porten – året som gikk](#)», 2022. (hentet 12. februar 2023) viser at BankID og BankID på mobil ble brukt i til sammen 267 millioner av totalt 286 millioner innlogginger via ID-porten i 2021. Dette utgjør 93,5 prosent av innloggingene.

² Etter Europaparlaments- og rådsforordning ([EU](#)) nr. 910/2014 av 23. juli 2014 om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked artikkel 8 gjelder det tre ulike sikkerhetsnivåer: «lavt», «betydelig» og «høyt». Klassifiseringen etter sikkerhetsnivå gjøres for å angi graden av tillit til at den påståtte identiteten er korrekt.

Kjørven, Marte Eidsand, Hjort, Maria Astrup og Wærstad, Tone Linn (red.). *Bruk og misbruk av elektronisk identifikasjon*. 1. utg., Oslo: Karnov, 2025.

ha mulighet til å anskaffe eID på det sikkerhetsnivået de har behov for.³ Samtidig viser en områdegjennomgang av ID-forvaltningen at det er flere brukergrupper som ikke har mulighet til å få eID på øverste sikkerhetsnivå i dagens system.⁴ Dette er problematisk når en rekke sentrale offentlige og private tjenester krever innlogging med eID på øverste sikkerhetsnivå.⁵

Tall fra Digitaliseringsdirektoratet viser at i 2021 hadde totalt 21 prosent av de offentlige tjenestene som hadde krav om innlogging med eID, krav om eID på øverste sikkerhetsnivå.⁶ Å ha eID på øverste sikkerhetsnivå er med andre ord helt nødvendig for å kunne være en fullverdig digital borger i Norge. Likevel er det som nevnt bare private aktører som tilbyr eID på øverste sikkerhetsnivå i Norge i dag. Det oppstår derfor spørsmål om i hvilken grad de private aktørene er forpliktet til å utstede eID til alle som måtte ønske det.

Enkelte private aktører som tilbyr et nødvendig gode til allmennheten, kan pålegges en plikt til å slutte avtale med en annen – en *kontraheringsplikt*.⁷ I denne artikkelen skal jeg derfor undersøke om tilbydere av eID har en kontraheringsplikt, og i så fall i hvilken utstrekning en slik privatrettslig kontraheringsplikt vil kunne avhjelpe problemene borgerne har knyttet til anskaffelse av eID på øverste sikkerhetsnivå.

En kontraheringsplikt kan være total eller partiell. En total kontraheringsplikt er en ubetinget ytelsesplikt.⁸ Ved partiell kontraheringsplikt vil det derimot være adgang til å nekte å slutte avtale så fremt det foreligger «saklig grunn» til kontraheringsnektelse.⁹ En absolutt ytelsesplikt er inngripende for tilbyderen og pålegges derfor kun i særskilte tilfeller. Et eksempel er apotekenes plikt til å levere medisiner som behøves straks, til tross for manglende betaling og sikkerhet.¹⁰ I vårt tilfelle er det imidlertid tale om en tjeneste som tilbys av private aktører, uten at aktørene er pålagt noen krav fra offentlige myndigheter knyttet til utstedelse. Det er dermed andre, motstående hensyn som gjør

³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*, 11. juni 2019, s. 35.

⁴ Capgemini Invent, *Områdegjennomgang av ID-forvaltningen*, 6. september 2019, punkt 11.1 på s. 187.

⁵ Dette gjelder blant annet Helsenorge.no, NAV, Lånekassen, betalingstjenesten Vipps og billett kjøp i Ruter-appen.

⁶ Tall oppgitt på e-post fra Digitaliseringsdirektoratet mottatt 30. mars 2022. Her opplyste Digitaliseringsdirektoratet om at av totalt 4950 tjenester som på det tidspunktet var tilgjengelig via ID-porten, var det krav om innlogging med eID på øverste sikkerhetsnivå for 1040 av disse. ID-porten er en felles innloggingsløsning ved bruk av eID for offentlige tjenester på internett.

⁷ Dette gjelder for eksempel for tilbydere av forsikring og tilbydere av grunnleggende banktjenester, jf. forsikringsavtaleloven § 1B-3 første ledd og finansavtaleloven § 4-1 første ledd.

⁸ Johan Giertsen, *Avtaler*, 4. utg., Universitetsforlaget, 2021, s. 42.

⁹ Se for eksempel finansavtaleloven § 4-1 første ledd.

¹⁰ Apotekloven § 6-2.

seg gjeldende, blant annet forretningsmessige hensyn. For tilbydere av eID er det derfor et spørsmål om partiell kontraheringsplikt.

En eventuell kontraheringsplikt for tilbydere av eID vil altså ikke ha en ubegrenset rekkevidde; tilbyderne vil ha adgang til å nekte utstedelse dersom det foreligger «saklig grunn». Hvorvidt det foreligger «saklig grunn» til kontraheringsnektelse, vil kunne påvirkes av tilbydernes øvrige forpliktelser.¹¹ Derfor vil jeg undersøke forholdet mellom kontraheringsplikten og lovbestemte krav for tilbydere av eID, herunder vurdere om de lovbestemte kravene påvirker tilbydernes adgang til å nekte å inngå avtale om utstedelse av eID. I tillegg kan kravet om «saklig grunn» medføre at kontraheringsplikten får en side mot diskrimineringsforbudet, som er et forbud mot usaklig forskjellsbehandling.¹² En annen underproblemstilling som skal undersøkes, er derfor forholdet mellom kontraheringsplikten og diskrimineringsforbudet. Det skal følgelig vurderes hvorvidt tilbydernes forpliktelser etter diskrimineringsforbudet fører til begrensninger i adgangen til kontraheringsnektelse.¹³

Rettskildebildet knyttet til eID-tilbyderes kontraheringsplikt og rekkevidden av denne er sammensatt. De avtalerettslige rettskildene gir lite veiledning for rekkevidden av en partiell kontraheringsplikt utover at kontraheringsnektelse er tillatt når det foreligger «saklig grunn». Ved å undersøke kontraheringsplikten opp mot noen av tilbydernes øvrige forpliktelser som kan påvirke utstedelse av eID, vil det imidlertid være mulig å etablere retningslinjer for den konkrete vurderingen av kontraheringspliktens rekkevidde. Ettersom «saklig grunn» er en rettslig standard, er det videre ikke mulig å gi en uttømmende fremstilling av innholdet i en artikkel. Som metodisk grep har jeg derfor valgt ut noen av grunnlagene tilbyderne påberoper seg ved avvisning av de ulike brukergruppene, som typetilfeller.

I [punkt 2](#) vil jeg presentere generelle utgangspunkter for eID-tilbyderes kontraheringsplikt. Jeg vil først vurdere hvorvidt det er rettslig grunnlag for en slik kontraheringsplikt (punkt 2.1). Deretter vil jeg vurdere forholdet mellom kontraheringsplikten og tilbydernes lovbestemte forpliktelser ([punkt 2.2](#)). Jeg vil så vurdere forholdet mellom kontraheringsplikten og diskrimineringsforbudet ([punkt 2.3](#)). Deretter vil jeg foreta konkrete vurderinger av om tilbyderne har «saklig grunn» til

¹¹ Blant annet er tilbyderne forpliktet av kravene til eID-ordninger i selvdeklarasjonsforskriften og eIDAS-forordningen. I tillegg er bankene forpliktet av hvitvaskingsregelverket.

¹² Grunnloven [§ 98](#) annet ledd.

¹³ Plikten til å forhindre diskriminering, herunder krav om tilgjengelighet for personer med funksjonsnedsettelse og plikt til universell utforming, er en del av diskrimineringsforbudet. Fordi personer som bistås av verge, er en av brukergruppene som opplever problemer med anskaffelse av eID, har jeg vurdert forholdet mellom kontraheringsplikten og den aktive plikten til å forhindre diskriminering i masteravhandlingen min, se Erle Katrine Sivertsen, [Kontraheringsplikt for tilbydere av elektronisk identifikasjonsbevis \(eID\)](#), Masteravhandling, Universitet i Oslo, 2022, s. 48–56.

kontraheringsnektelse i seks utvalgte typetilfeller ([punkt 3](#)). Til slutt vil jeg oppsummere og vurdere funnene i et rettspolitisk perspektiv ([punkt 4](#)).

2 Generelt om kontraheringsplikt for tilbydere av eID

2.1 Rettslig grunnlag for kontraheringsplikt

Det første spørsmålet som skal vurderes, er hvorvidt det er rettslig grunnlag for å pålegge tilbyderne kontraheringsplikt for utstedelse av eID. Kontraheringsplikt pålegges ofte den som tilbyr et nødvendig gode til allmennheten. Det gjelder derfor en *lovfestet* kontraheringsplikt for blant annet apoteker, tilbydere av forsikring og tilbydere av grunnleggende banktjenester.¹⁴ Å ha eID på øverste sikkerhetsnivå er en forutsetning for å få digital tilgang til viktige offentlige og private tjenester i Norge. Selv om det i stor grad finnes alternative analoge løsninger, er disse ofte langt mer tungvinte. For eksempel måtte personer uten eID på øverste sikkerhetsnivå under koronapandemien bestille koronasertifikat i papirformat fordi de ikke hadde tilgang til Helsenorge.no. Dette koronasertifikatet var bare gyldig i 90 dager, mens det digitale koronasertifikatet ble oppdatert automatisk.¹⁵ Dette er bare ett av mange eksempler som illustrerer at manglende eID på øverste sikkerhetsnivå fører til digital ekskludering. Det er klart at eID på øverste sikkerhetsnivå er et nødvendig gode. Det er derfor nødvendig å vurdere hvorvidt det gjelder en *ulovfestet* kontraheringsplikt for tilbydere av eID på øverste sikkerhetsnivå.

At det kan eksistere en ulovfestet kontraheringsplikt i konkrete tilfeller, er lagt til grunn av Høyesterett i [Rt-2014-36](#). Dommen gjaldt rett til ferdsel i alpinanlegg for kommersielle skiskoler og rett til bruk av heisanlegget for skiskolens medarbeidere. Det første spørsmålet var hvorvidt man kan drive skiskole i et alpinsenters anlegg på grunnlag av allmennhetens ferdselsrett etter friluftsløven. I dommen kom Høyesterett til at et alpinsenter måtte la en person drive sin skiskolevirksomhet på alpinanleggets utmarksområder og innmarksområder undergitt vinterferdselsrett, men at bruk av heisanlegget falt utenfor allemannsretten. Det neste spørsmålet var derfor om alpinsenteret kunne nekte skiskolen adgang til å bruke heisanlegget på samme vilkår som det øvrige publikum. Skiskolen anførte i den forbindelse at alpinsenteret hadde plikt til å la skiskolen bruke heisanlegget til vanlig forbrukerpris i kraft av alminnelige obligasjonsrettslige prinsipper om kontraheringsplikt. I tilknytning til denne anførselen uttaler førstvoterende i [avsnitt 81](#):

«Når man tilbyr en standardisert tjeneste til allmennheten, slik skiheiser er, må det riktignok gjelde et saklighetskrav ved differensiering mellom kundegrupper. På samme

¹⁴ Apotekloven [§ 6-2](#); forsikringsavtaleloven [§ 1b-3](#) første ledd; finansavtaleloven [§ 4-1](#) første ledd.

¹⁵ Helsenorge. «Koronasertifikat for ikke-digitale brukere» (u.å.).

<https://www.helsenorge.no/koronasertifikat/om/ikke-digitale-brukere/> (hentet 12. februar 2023).

Kjørven, Marte Eidsand, Hjort, Maria Astrup og Wærstad, Tone Linn (red.). *Bruk og misbruk av elektronisk identifikasjon*. 1. utg., Oslo: Karnov, 2025.

måte som man kan variere prisen for heiskort på grunnlag av alder eller for hvor lang tid heisene skal brukes, må det imidlertid også være mulig å kreve at den som benytter heisene til egen næringsvirksomhet, skal betale mer enn forbrukerkundene.» (Min kursivering.)

Høyesterett kommenterte ikke eksplisitt skiskolens anførsel om at det gjelder et alminnelig obligasjonsrettslig prinsipp om kontraheringsplikt. At det gjelder en kontraheringsplikt for standardiserte tjenester som tilbys allmenheten, synes imidlertid å være forutsatt. Uttalelsen understreker at kontraheringsplikten ikke er til hinder for at det stilles vilkår for kontrahering, og heller ikke for at disse vilkårene er forskjellige for ulike grupper, så fremt differensieringen har en saklig grunn. Alpinsenteret hadde dermed i utgangspunktet en plikt til å kontrahere, men kunne kreve ulik pris for de ulike kundegruppene. Skiskolens anførsel førte likevel ikke frem, ettersom skiskolen krevde tilgang til anlegget til forbrukerpris.

Grunnlaget for kontraheringsplikten i [Rt-2014-36](#) var at alpinsenteret tilbød en «standardisert tjeneste til allmennheten». De ulike eID-ordningene som eksisterer i dag, er standardiserte tjenester som tilbys allmennheten. Det er generiske ytelser, og utgangspunktet i lovverket er at alle med et norsk fødselsnummer eller d-nummer kan be om å få utstedt eID.¹⁶ Dette taler for at tilbydere av eID har en kontraheringsplikt på ulovfestet grunnlag.

Utover den ovennevnte høyesterettsdommen er det få autoritative rettskilder som berører spørsmålet om ulovfestet kontraheringsplikt. Tidligere gjaldt det klare regler om næringsdrivendes kontraheringsplikt. Etter den tidligere prisloven [§ 23](#) kunne forvaltningsorganet Prisrådet forby næringsdrivende å nekte forretningsforbindelse med en annen næringsdrivende eller forbruker hvis Prisrådet fant at «nektelsen vil skade almene interesser eller virke urimelig overfor den annen part».¹⁷ Denne opphevede regelen har i ettertid blitt brukt som et argument i juridisk teori for at det nå gjelder en ulovfestet kontraheringsplikt.¹⁸ Loven ble opphevet av konkurranseloven i 1993, uten at bestemmelsen om kontraheringsplikt ble videreført. I forarbeidene til konkurranseloven av 1993 drøftes spørsmålene rundt ordningen med Prisrådet. Den materielle regelen blir ikke uttrykkelig fraveket i forarbeidene, noe som kan tale for at lovgiver ikke har ment å oppheve den.¹⁹ Dette taler igjen for at regelen om kontraheringsplikt fortsatt gjelder på

¹⁶ Selvdeklarasjonsforskriften [§ 18](#).

¹⁷ Prisloven [§ 23](#) første ledd første punktum.

¹⁸ Ingvald Falch, *Rett til nett*, Universitetsforlaget, 2004, s. 162–163 og Kari Krüger og Peter Møgelvang-Hansen, *Reklamens bindende virkning*, TemaNord 2001:549, Nordisk ministerråd, 2001, s. 125–126.

¹⁹ [NOU 1991: 27](#) s. [160–161](#).

ulovfestet grunnlag når nektelse vil skade allmenne interesser eller virke urimelig overfor forbrukeren.²⁰

Videre ble det i juridisk teori på forsikringsrettens område tidligere hevdet at det gjaldt en kontraheringsplikt for forsikringsselskaper på ulovfestet grunnlag.²¹ Denne kontraheringsplikten er i dag lovfestet, jf. forsikringsavtaleloven [§ 1B-3](#) første ledd. En av dem som argumenterte for at det gjaldt en ulovfestet kontraheringsplikt, var Trine-Lise Wilhelmsen. Wilhelmsen argumenterte for at særlig hensynet til likebehandling og at nektelse ville kunne medføre store økonomiske konsekvenser for den enkelte, talte for en kontraheringsplikt. Slik reglene var utformet, var det ikke grunnlag for å forby en individuell nektelse på grunn av tilfeldig forskjellsbehandling eller uforsvarlig risikovurdering. Videre argumenterte Wilhelmsen for at det var behov for sivilrettslige regler om urimelige kontraheringsvilkår, slik at avslag kunne bringes inn for domstolene eller Forsikringsskadenemnda.²² I tillegg tilsa forholdet mellom kontraheringsnektelse, urimelige kontraheringsvilkår og urimelige avtalevilkår at det skulle oppstilles en regel om kontraheringsplikt, ettersom det kun var de urimelige avtalevilkårene som kunne angripes sivilrettslig ved avtaleloven [§ 36](#). På grunnlag av disse betraktningene argumenterte Wilhelmsen for at det måtte oppstilles et krav om at selskapenes kontraheringsnektelse og kontraheringsvilkår var saklig begrunnet og konsekvent.²³

Mange av de samme argumentene som Wilhelmsen la vekt på da hun argumenterte for en ulovfestet kontraheringsplikt på forsikringsrettens område, gjør seg også gjeldende i vårt tilfelle. En kontraheringsplikt med krav om saklig begrunnelse for kontraheringsnektelse vil motvirke tilfeldige resultater og forhindre avvisning basert på usaklige forhold. Videre vil en kontraheringsplikt gjøre det mulig å bringe inn et avslag for domstolene og dermed få overprøvd grunnlaget for nektelsen. Urimelige avtalevilkår kan settes til side etter avtaleloven [§ 36](#), men denne bestemmelsen kommer først til anvendelse etter at avtale er inngått. I dette tilfellet står vi overfor en kontraheringsnektelse, slik at avtale nektes inngått. Det er dermed ikke grunnlag for en sivilrettslig kontroll av sakligheten av tilbyderens kontraheringsvilkår med mindre det eksisterer en ulovfestet kontraheringsplikt. Dette taler med styrke for at det gjelder en ulovfestet kontraheringsplikt for tilbydere av eID.

²⁰ Se i samme retning Ingvald Falch, *Rett til nett*, Universitetsforlaget, 2004, s. 162–163.

²¹ Trine-Lise Wilhelmsen, «[Forsikringsselskapenes kontraheringsplikt](#)», *Norsk forsikringsjuridisk forenings publikasjoner* nr. 69, Oslo, 1995, s. 47 flg. og Hans Jacob Bull, *Innføring i forsikringsrett – utkast til en lærebok*, 9. utg., H.J. Bull, 2003, s. 105–107.

²² Forsikringsskadenemnda er i dag en del av Finansklagenemnda.

²³ Trine-Lise Wilhelmsen, «[Forsikringsselskapenes kontraheringsplikt](#)», *Norsk forsikringsjuridisk forenings publikasjoner* nr. 69, Oslo, 1995, s. 48–51.

Et annet tilfelle hvor det ofte gjelder en kontraheringsplikt, er når tilbyder har konsesjon eller bevilling fra staten til å tilby en vare eller tjeneste.²⁴ Det er derfor nødvendig å vurdere hvorvidt systembetragtninger kan tale for at det gjelder en ulovfestet kontraheringsplikt for tilbydere av eID. Ved konsesjon er kontraheringsplikt ofte en forutsetning for konsesjonen, og kontraheringsplikten følger da av avtale eller lov. Som eksempel kan energiloven nevnes. Etter energiloven kreves det konsesjon for å bygge, eie eller drive elektriske anlegg.²⁵ Det følger av energiloven [§ 3-3](#) første ledd første punktum at den som er gitt områdekonsesjon etter [§ 3-2](#), «skal levere elektrisk energi til alle kunder innenfor det geografiske området konsesjonen gjelder for». Nettselskapene har en kontraheringsplikt fordi de har en konsesjon som gir dem en monopolstilling innenfor det geografiske området konsesjonen dekker.²⁶

Gjennom dagens system – hvor staten krever eID på øverste sikkerhetsnivå for om lag 20 prosent av de digitale tjenestene som krever autentisering med eID, samtidig som staten ikke selv tilbyr eID på øverste sikkerhetsnivå – har staten overlatt en nødvendig samfunnsfunksjon til private tilbydere. Dette har likhetstrekk med tilfellene hvor staten krever konsesjon. Tilbyderne av eID tilbyr en tjeneste som er nødvendig for alle som deltar digitalt i det norske samfunnet. Videre eksisterer det ikke en tilsvarende tjeneste på samme sikkerhetsnivå fra det offentlige. Det er kun tre tilbydere av eID på øverste sikkerhetsnivå, og til sammen danner de et oligopol. Ved ordinære konsesjonstilfeller gjelder det en kontraheringsplikt fastsatt i lov eller avtale. Systembetragtninger, herunder at like tilfeller bør behandles likt, taler for at det også gjelder en kontraheringsplikt for tilbydere av eID.

Videre taler rimelighetshensyn for at det gjelder en ulovfestet kontraheringsplikt. En kontraheringsnektelse vil medføre at personen ikke har mulighet til å anskaffe eID på sikkerhetsnivå «høyt». Følgelig vil personen ikke ha tilgang til en rekke digitale tjenester tilbudt av både offentlige og private aktører. Kontraheringsnektelse medfører dermed stor ulempe for den enkelte. Videre er det fare for at de private tilbyderne legger seg på en strengere linje for i hvilke tilfeller de utsteder eID, enn hva som følger av lovverket. Risikoen for usaklig forskjellsbehandling minker dersom det gjelder en partiell kontraheringsplikt.

At det i visse tilfeller eksisterer en ulovfestet kontraheringsplikt, er det også bred enighet om i teorien.²⁷ Fredrik Stang argumenterte for at det gjaldt en kontraheringsplikt ved

²⁴ For eksempel forsikringsforetak og banker, jf. forsikringsavtaleloven [§ 1B-3](#) og finansavtaleloven [§ 4-1](#) første ledd.

²⁵ Energiloven [§ 3-1](#).

²⁶ [Ot.prp. nr. 43 \(1989–90\)](#) s. 87–88.

²⁷ Se blant annet Fredrik Stang, *Innledning til formueretten*, 3. utg., Aschehoug, 1935, s. 306, Carl Jacob Arnholm, *Lærebok i avtalerett*, Tanum, 1974, s. 76, Erling Selvig, «Kontraktsretten», i Birger Stuevold Lassen mfl., red., *Knophs oversikt over Norges rett*, 10. utg., Universitetsforlaget, 1993, s. 298–553, s. 356 og Geir Woxholth, *Avtalerett*, 11. utg., Gyldendal, 2021, s. 29.

rettslig eller faktisk monopol. Stang uttrykker at kontraheringsplikten i disse tilfellene vil være selvsagt. Skaden som kontraheringsnektelse vil kunne påføre den enkelte, vil kunne være meget stor, mens interessen til den som nekter, som regel vil være mindre tungtveiende.²⁸ Videre argumenterte Carl Jacob Arnholm for at kontraheringsplikt også kan foreligge for den som tilbyr tjenester til allmennheten, med mindre det foreligger saklig grunn til å nekte.²⁹ Dette er fulgt opp i teorien i ettertid.³⁰ At det gjelder en kontraheringsplikt i slike tilfeller, ble som nevnt ovenfor også lagt til grunn av Høyesterett i [Rt-2014-36](#).

Etter dette legges det avgjørende vekt på at utstedelse og etterfølgende bruk av eID er en standardisert tjeneste som tilbys allmennheten. Tilbyderne har oligopolmakt når det gjelder utstedelse av eID på sikkerhetsnivå «høyt». Videre er tilbyderne i en stilling som minner om konsesjonstilfellene, hvor det ofte pålegges en kontraheringsplikt for grunnleggende tjenester. Dette taler klart for at tilbyderne har kontraheringsplikt. At det ikke er noen mulighet for å prøve sakligheten av en kontraheringsnektelse gjennom dagens regelverk, taler også med styrke for en kontraheringsplikt. En kontraheringsplikt på ulovfestet grunnlag vil forhindre usaklig nektelse og gjøre nektelsen etterprøvable for domstolene. Det er derfor grunnlag for å konkludere med at det gjelder en ulovfestet kontraheringsplikt for tilbydere av eID. Denne kontraheringsplikten er imidlertid ikke absolutt; kontraheringsnektelse tillates dersom det foreligger «saklig grunn». På den måten vil de beskyttelsesverdige interessene tilbyderne har som kan begrunne avvisning, bli ivare tatt.

2.2 Forholdet mellom kontraheringsplikt og lovbestemte krav for utstedelse av eID

Ettersom tilbyderne fortsatt vil ha en viss adgang til å nekte å inngå avtale om utstedelse av eID, er det nødvendig å vurdere rekkevidden av denne adgangen. I dette punktet skal det derfor undersøkes hvordan lovbestemte krav for utstedelse av eID påvirker tilbyderne kontraheringsplikt. Forholdet mellom tilbyder og personer som ønsker å få utstedt eID, er ikke lovregulert. Det er imidlertid enkelte av de lovbestemte kravene, herunder krav til legitimasjonsdokumenter, legitimasjonskontroll og utforming, som likevel får indirekte virkning for enkeltpersoner. Det er disse reglene som skal undersøkes nærmere i det følgende.

Reglene for eID er regulert i lov om elektroniske tillitstjenester og tilhørende forskrifter. Loven inkorporerer forordning ([EU](#)) nr. 910/2014 (eIDAS-forordningen) som norsk lov, jf. [§ 1](#) første ledd. Tilhørende forordning ([EU](#)) 2015/1502 (identifikasjonsnivåforordningen) er

²⁸ Fredrik Stang, *Innledning til formueretten*, 3. utg., Aschehoug, 1935, s. 306.

²⁹ Carl Jacob Arnholm, *Lærebok i avtalerett*, Tanum, 1974, s. 76–77.

³⁰ Erling Selvig. «Kontraktsretten», i Birger Stuevold Lassen mfl., red., *Knophs oversikt over Norges rett*, 10. utg., Universitetsforlaget, 1993, s. 356 og Ingvald Falch, *Rett til nett*, Universitetsforlaget, 2004, s. 165.

Kjørven, Marte Eidsand, Hjort, Maria Astrup og Wærstad, Tone Linn (red.). *Bruk og misbruk av elektronisk identifikasjon*. 1. utg., Oslo: Karnov, 2025.

gjennomført ved forskrift.³¹ Bestemmelsene har forrang etter EØS-loven § 2. Disse to forordningene inneholder sikkerhetskrav og krav til utforming av eID-ordninger og elektroniske signaturer.

Etter eIDAS-forordningen stilles det ulike krav til sikkerhetsnivåene «lavt», «betydelig» og «høyt».³² De ulike sikkerhetsnivåene uttrykker grader av tillit til at den påståtte identiteten er korrekt. Hvilke minimumskrav som må være oppfylt for at en eID skal tilfredsstillende et av disse sikkerhetsnivåene, er nærmere angitt i identifikasjonsnivåforordningen. For sikkerhetsnivå «høyt» kreves det at det har blitt kontrollert at personen er i besittelse av et fotografisk eller biometrisk identitetsbevis som er anerkjent av medlemsstaten, og at beviset bekrefter den påståtte identiteten.³³ I Norge regnes pass og nasjonalt identitetskort som gyldig identitetsbevis, jf. selvdeklarasjonsforskriften § 19. I tillegg gjelder det et krav om entydig kobling til folkeregistrert person, jf. § 18.

BankID og Buypass er, i tillegg til å være eID-ordninger, avanserte elektroniske signaturer.³⁴ Avanserte elektroniske signaturer er elektroniske signaturer som oppfyller kravene i eIDAS-forordningen artikkel 26, jf. [eIDAS-forordningen](#) artikkel 2 nr. 11. Etter eIDAS-forordningen artikkel 26 gjelder det et krav om «fuld kontrol» (*sole control*). I artikkel 26 bokstav c heter det at signaturen må «genereres ved hjelp af elektroniske signaturgenereringsdata, som underskriveren med en høj grad af tillid kan anvende og har fuld kontrol med». Hva «fuld kontrol» (heretter «enekontroll») innebærer, er ikke nærmere definert i bestemmelsen, men i avsnitt 51 i [fortalen](#) til eIDAS-forordningen heter det:

«Det bør være muligt for underskriveren at overdrage et kvalificeret elektronisk signaturgenereringssystem til tredjemands varetægt, forudsat at der anvendes passende mekanismer og procedurer til at sikre, at underskriveren bevarer fuld kontrol over brugen af sine elektroniske signaturgenereringsdata, og at brugen af systemet opfylder kravene til kvalificerede elektroniske signaturer.»

Ordlyden i avsnitt 51 i fortalen knytter seg i stor grad til tekniske krav til eID-løsningen. Dette kan tale for at kravet om enekontroll kun er et krav knyttet til tilbydernes tekniske løsninger. På den annen side følger det av ordlyden i artikkel 26 at det gjelder et krav om at brukeren har enekontroll over informasjonen («data») som blir brukt til å generere signaturen. Ordlyden i artikkel 26 isolert sett kan kanskje tolkes i retning av at prinsippet

³¹ Forskrift om tillitstjenester for elektroniske transaksjoner § 6.

³² [eIDAS-forordningen](#) artikkel 8 jf. artikkel 9.

³³ [Identifikasjonsnivåforordningen](#) bilag 1 punkt 2.1.2.

³⁴ Digitaliseringsdirektoratet, «[Hvilke e-ID støtter elektronisk signering?](#)» (u.å.). <https://eid.difi.no/nb/esignering/hvilke-e-id-stotter-elektronisk-signering> (hentet 21. mars 2022).

om enekontroll innebærer et krav om at den elektroniske signaturen er strengt personlig og ikke kan brukes av andre.

Ordlyden er, som det fremgår av det ovennevnte, ikke helt klar. Tilbyderne tolker kravet om enekontroll som et krav om at brukeren må bevare selvstendig kontroll over bruken av sin elektroniske signatur.³⁵ Hensynet til elektroniske signaturers troverdighet taler for at det bør gjelde et krav om selvstendig bruk. For at en elektronisk signatur skal være like troverdig som en fysisk signatur, bør de samme prinsippene gjelde. Dersom noen signerer fysisk i en annens navn, vil dette være en falsk signatur. For å sikre troverdigheten til elektroniske signaturer bør det gjelde et krav om selvstendig bruk, slik at en elektronisk signatur som er generert av en annen enn den signaturen tilhører, anses som falsk. Det er imidlertid uklart hvorvidt et slikt krav kan hjemles i [eIDAS-forordningen](#) artikkel 26, eller om kravet kun gjelder etter alminnelige avtalerettslige regler. Hvorvidt kravet om enekontroll utgjør en saklig grunn til nektelse, vil bli nærmere behandlet i punkt 3.7.

Som gjennomgangen av regelverket ovenfor har vist, er det enkelte av kravene som påvirker tilbydernes adgang til utstedelse av eID. Det må derfor vurderes hvorvidt en kontraheringsnektelse begrunnet i lovbestemte krav utgjør «saklig grunn». Utstedelse av eID til en person som ikke oppfyller kravene i eIDAS-forordningen og tilhørende regelverk, vil stride mot lovbestemte krav. En kontraheringsplikt som pålegger tilbyderne å utstede eID i et slikt tilfelle, vil gi dårlig sammenheng i regelverket. Tilbyderne bør ikke ha en offentligrettslig plikt til å nekte utstedelse av eID og samtidig ha en privatrettslig plikt til kontrahering.³⁶ At kontraheringsnektelse i et slikt tilfelle kan utgjøre «saklig grunn» til nektelse, er også lagt til grunn av lovgiver i blant annet forarbeidene til finansavtaleloven [§ 4-1](#) første ledd.³⁷ Tilsvarende gjelder for forsikringsselskapers kontraheringsplikt.³⁸ At lovbestemte krav som pålegger avvisning, utgjør «saklig grunn» for kontraheringsplikt på andre rettsområder, taler for at tilsvarende må gjelde for tilbydernes ulovfestede kontraheringsplikt. En kontraheringsnektelse begrunnet i de lovbestemte kravene i eIDAS-forordningen og tilhørende regelverk utgjør dermed «saklig grunn» til kontraheringsnektelse.

2.3 Forholdet mellom kontraheringsplikt og diskrimineringsforbudet

I tillegg til å være forpliktet etter eIDAS-forordningen og tilhørende regelverk er tilbyderne forpliktet av diskrimineringsforbudet.³⁹ Diskrimineringsforbudet utgjør et forbud mot

³⁵ Se blant annet bankens anførsler i [DIN-2021-168](#), hvor banken anfører at den som utsteder av BankID er forpliktet til å sikre at BankID er personlig i henhold til prinsippet om *sole control*.

³⁶ Se i samme retning Erlend Haaskjold, *Kontraktsforpliktelser*, Cappelen Damm, 2013, s. 49.

³⁷ [Prop. 92 LS \(2019–2020\) s. 375](#), jf. [Ot.prp. nr. 41 \(1998–99\) s. 98](#).

³⁸ [Prop. 40 L \(2017–2018\) s. 89](#).

³⁹ Likestillings- og diskrimineringsloven [§ 6](#).

usaklig forskjellsbehandling.⁴⁰ En rent språklig forståelse tilsier at «saklig grunn» for kontraheringsnektelse og «usaklig forskjellsbehandling» henger tett sammen. En slik kobling er imidlertid ikke gitt. Kontraheringsplikten er en privatrettslig regel på kontraktsrettens område. Diskrimineringsforbudet er på sin side en offentligrettslig regel som kommer til anvendelse på alle samfunnsområder.⁴¹ I det følgende skal det derfor vurderes hvorvidt en systemrettet tolkning medfører at en handling som er usaklig etter offentligrettslige regler om diskriminering, samtidig er usaklig i privatrettslig sammenheng. Dersom det er tilfellet, vil ikke vilkåret «saklig grunn» være oppfylt når en kontraheringsnektelse innebærer brudd på diskrimineringsforbudet.

For å kunne foreta en slik vurdering er det først nødvendig med en kort redegjørelse av innholdet i diskrimineringsforbudet. Diskriminering er forskjellsbehandling av mennesker som ikke følger et saklig formål, eller som er uforholdsmessig.⁴² Diskrimineringsforbudet har sitt opphav i tanken om at alle mennesker er født frie og med samme menneskeverd og rettigheter.⁴³ Diskrimineringsforbudet innebærer både en rett til ikke å bli diskriminert, og en plikt til å motvirke og å avstå fra diskriminering. Diskrimineringsforbudet er regulert i [Grunnloven § 98](#), en rekke internasjonale menneskerettskonvensjoner og i formell lov. For tilbydere av eID er det særlig diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven som er relevant. Dette forbudet må tolkes i tråd med Grunnloven og de internasjonale menneskerettskonvensjonene.⁴⁴

Etter likestillings- og diskrimineringsloven [§ 6](#) er det forbudt å diskriminere «på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene». Det følger av ordlyden at listen over diskrimineringsgrunnlag er uttømmende.⁴⁵ Ordlyden «på grunn av» utgjør et krav om tilknytning mellom forskjellsbehandlingen og ett eller flere av de opplistede diskrimineringsgrunnlagene. Både direkte og indirekte forskjellsbehandling er forbudt.⁴⁶ Etter likestillings- og diskrimineringsloven [§ 9](#) første ledd er forskjellsbehandling likevel

⁴⁰ Grunnloven [§ 98](#) annet ledd.

⁴¹ Likestillings- og diskrimineringsloven [§ 2](#).

⁴² Grunnloven [§ 98](#) annet ledd.

⁴³ Denne tanken kommer direkte til uttrykk i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter [artikkel 1](#).

⁴⁴ [Rt-2010-291](#) (Vangen Eiendom) [avsnitt 38](#).

⁴⁵ Se Erle Katrine Sivertsen, *Kontraheringsplikt for tilbydere av elektronisk identifikasjonsbevis (eID)*, Masteravhandling, Universitet i Oslo, 2022, s. 34–36 for en nærmere drøftelse av betydningen av at tilbyderne kun er forpliktet av likestillings- og diskrimineringsloven [§ 6](#), som har en uttømmende liste over diskrimineringsgrunnlag.

⁴⁶ Likestillings- og diskrimineringsloven §§ [7](#) og [8](#).

Kjørven, Marte Eidsand, Hjort, Maria Astrup og Wærstad, Tone Linn (red.). *Bruk og misbruk av elektronisk identifikasjon*. 1. utg., Oslo: Karnov, 2025.

lovlig når den følger et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende. Det gjelder ikke et krav om diskriminerende hensikt.⁴⁷

Det kan på grunnlag av dette identifiseres tre grunnvilkår for diskriminering: (1) Det må foreligge direkte eller indirekte forskjellsbehandling (2) som har tilknytning til ett eller flere diskrimineringsgrunnlag, (3) og som ikke har en begrunnelse som gjør at den likevel er tillatt.⁴⁸

Den neste problemstillingen som skal vurderes, er om en kontraheringsnektelse som strider mot diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven [§ 6](#), medfører en plikt til kontrahering. Ordlyden i likestillings- og diskrimineringsloven [§ 6](#) gir ikke direkte uttrykk for en kontraheringsplikt, men for et generelt forbud mot å diskriminere. Forbudet innebærer imidlertid at dersom kontraheringsnektelsen er begrunnet i et av de opplistede diskrimineringsgrunnlagene, og ikke er lovlig etter likestillings- og diskrimineringsloven [§ 9](#), vil kontraheringsnektelsen være diskriminerende.

Den primære rettsvirkningen av brudd på diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven er økonomisk oppreisning og erstatning, jf. likestillings- og diskrimineringsloven [§ 38](#). Bestemmelsen står i [kapittel 6](#) i likestillings- og diskrimineringsloven om håndheving, bevisbyrde og reaksjoner. Det er ingen andre bestemmelser i dette kapittelet som medfører en plikt til å kontrahere. Et mulig tolkningsalternativ er at likestillings- og diskrimineringsloven gir en uttømmende behandling av rettsvirkningene ved brudd på diskrimineringsforbudet. Dersom dette er tilfellet, kan det argumenteres for at et brudd på diskrimineringsforbudet ikke medfører en privatrettslig plikt til å kontrahere.

På den annen side taler hensynet til regelverkets effektivitet mot en slik tolkning. Dersom økonomisk oppreisning og erstatning er de eneste mulige rettsvirkningene av brudd på diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven, vil en part kunne fortsette den diskriminerende praksisen, med krav om betaling av oppreisning og erstatning hver gang det blir konstatert at praksisen er i strid med diskrimineringsforbudet, som eneste følge. Dersom regelverket skal tolkes slik, vil likestillings- og diskrimineringsloven trolig ikke være en tilstrekkelig gjennomføring av statens forpliktelse til å beskytte individer mot å bli diskriminert.⁴⁹

Videre vil en slik tolkning medføre at det er dårlig sammenheng i regelverket. Etter diskrimineringsombudsloven [§ 11](#) kan Diskrimineringsnemnda treffe vedtak om pålegg

⁴⁷ [Prop. 81 L \(2016–2017\) s. 100](#).

⁴⁸ Se Anne Hellum og Vibeke Blaker Strand, *Likestillings- og diskrimineringsrett*, Gyldendal, 2022, s. 230–286 for en nærmere gjennomgang av innholdet i de tre grunnvilkårene for diskriminering. Se også Erle Katrine Sivertsen, *Kontraheringsplikt for tilbydere av elektronisk identifikasjonsbevis (eID)*, Masteravhandling, Universitet i Oslo, 2022, s. 40–47 for en presentasjon av vilkårene knyttet opp mot artikkelens tema.

⁴⁹ Jf. blant annet Grunnloven [§ 98](#).

om «stansing, retting og andre tiltak som er nødvendige for å sikre at diskriminering ... opphører, og for å hindre gjentakelse» dersom det foreligger brudd på likestillings- og diskrimineringsloven.⁵⁰ I forarbeidene heter det at et slikt pålegg kan være aktuelt ved brudd på diskrimineringsforbudene i diskrimineringslovgivningen.⁵¹ Dersom en kontraheringsnektelse er i strid med likestillings- og diskrimineringsloven, vil Diskrimineringsnemnda kunne gi den aktuelle tilbyderen et pålegg om retting. Med mindre tilbyderen av andre grunner har saklig grunn til nektelse, vil et slikt pålegg om retting i praksis innebærer en plikt for tilbyderen til å kontrahere.

At kontraheringsplikt kan pålegges for å forhindre diskriminering, følger også av [§ 186](#) i straffeloven. Etter straffeloven [§ 186](#) er det straffbart for den som i ervervsmessig eller liknende virksomhet nekter en person varer eller tjenester når nektelsen skjer på grunnlag av personens nasjonalitet, religion eller livssyn, seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk eller nedsatt funksjonsevne.⁵² Bestemmelsen vil trolig ikke komme på spissen for tilbydere av eID. Likevel danner den eksempel på at kontraheringsplikt indirekte kan følge av diskrimineringsforbudet, og eksempel på hva som ikke er «saklig grunn» til kontraheringsnektelse. Forbudet i straffeloven [§ 186](#) innebærer at en ervervsdrivende ikke har rett til å bruke de opplistede forholdene som grunn for å nekte personen varer eller tjenester på samme vilkår som andre.⁵³ Systembetragtninger taler dermed også imot at likestillings- og diskrimineringsloven uttømmende behandler rettsvirkningene av brudd på diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven [§ 6](#). Etter straffeloven [§ 186](#) er det straffbart for den som i ervervsmessig eller liknende virksomhet nekter en person varer eller tjenester når nektelsen skjer på grunnlag av personens nasjonalitet, religion eller livssyn, seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk eller nedsatt funksjonsevne.⁵⁴ Bestemmelsen vil trolig ikke komme på spissen for tilbydere av eID. Likevel danner den eksempel på at kontraheringsplikt indirekte kan følge av diskrimineringsforbudet, og eksempel på hva som ikke er «saklig grunn» til kontraheringsnektelse. Forbudet i straffeloven [§ 186](#) innebærer at en ervervsdrivende ikke har rett til å bruke de opplistede forholdene som grunn for å nekte personen varer eller tjenester på samme vilkår som andre.⁵⁵ Systembetragtninger taler dermed også imot at likestillings- og

⁵⁰ Diskrimineringsombudsloven [§ 11](#) første og annet ledd.

⁵¹ [Prop. 80 L \(2016–2017\) s. 105](#).

⁵⁴ Straffeloven [§ 186](#) første ledd.

⁵⁵ Erling Selvig, «Kontraktsretten», i Birger Stuevold Lassen mfl., red., *Knophs oversikt over Norges rett*, 10. utg., Universitetsforlaget, 1993, [s. 356](#).

diskrimineringsloven uttømmende behandler rettsvirkningene av brudd på diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven [§ 6](#).

Etter dette er det ikke grunnlag for å tolke likestillings- og diskrimineringsloven slik at den gir en uttømmende behandling av rettsvirkningene ved brudd på diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven [§ 6](#). En kontraheringsnektelse som utgjør diskriminering, har følgelig ikke «saklig grunn». Det neste spørsmålet som må vurderes, er om den privatrettslige ulovfestede kontraheringsplikten for tilbydere av eID er begrenset til rekkevidden av diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven [§ 6](#). En slik forståelse vil innebære at enhver kontraheringsnektelse som ikke utgjør diskriminering, har «saklig grunn».

En kontraheringsplikt begrenset til diskrimineringsforbudets rekkevidde vil være begrenset til å gjelde forskjellsbehandling knyttet til et av de opplistede diskrimineringsgrunnlagene i likestillings- og diskrimineringsloven [§ 6](#). Dersom det ikke er sammenheng mellom kontraheringsnektelsen og et diskrimineringsgrunnlag, vil ikke nektelsen være diskriminerende etter likestillings- og diskrimineringsloven [§ 6](#). Tilknytningskravet medfører at diskrimineringsforbudet har begrenset rekkevidde. Som eksempel kan avvisning av personer med kriminelt rulleblad nevnes. Denne gruppen faller utenfor de opplistede diskrimineringsgrunnlagene, og en kontraheringsnektelse begrunnet i at en person har kriminelt rulleblad, vil følgelig ikke kunne utgjøre diskriminering etter likestillings- og diskrimineringsloven [§ 6](#). Dersom kontraheringspliktens rekkevidde er begrenset til rekkevidden av diskrimineringsforbudet, vil ikke tilbyderne ha kontraheringsplikt overfor denne gruppen.

Kravet om tilknytning til et diskrimineringsgrunnlag følger av at diskrimineringsforbudet skal beskytte enkeltindivider mot usaklig forskjellsbehandling knyttet til grunnleggende forhold ved en person.⁵⁶ Dette skiller seg fra den ulovfestede kontraheringsplikten, som er en privatrettslig regel begrunnet i tilbydernes stilling. Tilbydere av eID på øverste sikkerhetsnivå tilbyr et nødvendig gode til allmennheten. Kontraheringsnektelse vil medføre at personen ikke har mulighet til å skaffe eID på øverste sikkerhetsnivå. Det må derfor stilles strenge krav til når slik nektelse er tillatt. Videre er ikke vilkåret for gyldig kontraheringsnektelse begrenset til forskjellsbehandling – det stilles bare krav om «saklig grunn». Det er tilstrekkelig at nektelsen ikke har saklig grunn for at kontraheringsnektelsen anses som ugyldig og i strid med kontraheringsplikten. Dette taler for at rekkevidden av kontraheringsplikten også gjelder utover de tilfellene som omfattes av diskrimineringsforbudet. På den måten vil all avvisning uten «saklig grunn» være i strid med kontraheringsplikten, uavhengig av om det foreligger en forskjellsbehandling som utgjør diskriminering.

⁵⁶ [NOU 2009: 14 s. 37](#).

Etter dette er ikke rekkevidden av den ulovfestede kontraheringsplikten for tilbydere av eID begrenset til rekkevidden av diskrimineringsforbudet. Det avgjørende for om kontraheringsnektelse er tillatt, er om det foreligger «saklig grunn» i det konkrete tilfellet. Likevel er diskrimineringsforbudet en grunnleggende menneskerettighet som også griper inn i privatrettslige spørsmål, slik som kontraheringsplikten. Som drøftelsen ovenfor har vist, påvirker diskrimineringsforbudet den privatrettslige kontraheringsplikten, herunder hva som utgjør «saklig grunn». Diskrimineringsforbudet slik det følger av likestillings- og diskrimineringsloven [§ 6](#), vil fungere som en «minstestandard» for når saklig grunn ikke foreligger. En kontraheringsnektelse som medfører brudd på diskrimineringsforbudet, vil ikke ha «saklig grunn» etter den ulovfestede kontraheringsplikten. Ettersom kontraheringsplikten er en privatrettslig regel som ikke knytter seg til forskjellsbehandling og diskrimineringsgrunnlag, vil en kontraheringsnektelse som ikke er diskriminerende, også kunne være ugyldig så fremt vilkåret om «saklig grunn» ikke er oppfylt.

3 «Saklig grunn» til kontraheringsnektelse – en vurdering med utgangspunkt i typetilfeller

3.1 Innledning

Hvorvidt det foreligger «saklig grunn» til kontraheringsnektelse, beror som nevnt på en konkret vurdering. Etter vurderingene av forholdet mellom kontraheringsplikten og tilbyderens øvrige forpliktelser kan det oppstilles noen retningslinjer for når tilbyderne har «saklig grunn» til kontraheringsnektelse. For det første vil tilbydere av eID ha «saklig grunn» når lovbestemte offentligrettslige krav pålegger tilbyderne kontraheringsnektelse. For det andre vil en kontraheringsnektelse som bryter diskrimineringsforbudet, *ikke* ha «saklig grunn». Utover dette er det vanskelig å si noe generelt om når det foreligger «saklig grunn» til kontraheringsnektelse.

For å kunne si noe nærmere om når det foreligger «saklig grunn» til kontraheringsnektelse, skal jeg i dette punktet foreta en konkret vurdering av når tilbyderne har «saklig grunn», med utgangspunkt i seks utvalgte typetilfeller. Disse typetilfellene utgjør noen av grunnlagene som de ulike tilbyderne påberoper seg ved nektelse av utstedelse av eID. At dette er grunnlag tilbyderne påberoper seg som grunnlag for nektelse, følger blant annet av en rapport fra Jussbuss, av avgjørelser fra Diskrimineringsnemnda og Finansklagenemnda og av tilbyderens egne uttalelser.⁵⁷ Enkelte av de påberopte grunnlagene for nektelse er begrunnet i lovbestemte krav. Andre er begrunnet i manglende oppfyllelse av tilbyderens egne vilkår for utstedelse.

⁵⁷ Se blant annet Lisa Dyrud, Lise Stefanussen og Sveinung Liland Hartveit, *Utlendingers tilgang til banktjenester*, Oslo: Jussbuss, 2022, s. 48 flg., Diskrimineringsnemndas vedtak av 30. juni 2021 ([DIN-2021-168](#)), Likestillings- og diskrimineringsnemndas vedtak og uttalelse av 28. september 2020 ([DIN-2019-439](#)) og Finansklagenemnda Banks avgjørelse i klagesak av 15. mars 2022 ([FinKN-2022-234](#)).

Kontraheringsnektelse har i slike tilfeller «saklig grunn» når kontraheringsvilkåret er saklig begrunnet.⁵⁸

3.2 Nektelse på grunnlag av manglende legitimasjonsdokumenter

Et av grunnlagene som tilbyderne påberoper seg som grunnlag for kontraheringsnektelse, er manglende legitimasjonsdokumenter. Dette går særlig utover utenlandske statsborgere. Noen utenlandske statsborgere opplever problemer med å anskaffe legitimasjonsdokumenter.⁵⁹ For enkelte er det mulig å få utstedt reisebevis for flyktninger eller utlendingspass av norske myndigheter dersom vilkårene for dette er oppfylt.⁶⁰ Andre utenlandske statsborgere, herunder papirløse flyktninger, har ikke mulighet til å anskaffe legitimasjonsdokumenter overhodet. I tillegg opplever utenlandske statsborgere utfordringer knyttet til legitimasjonsdokumentenes notoritet. For å kunne vurdere hvorvidt tilbydernes kontraheringsnektelse begrunnet i en persons legitimasjonsdokumenter utgjør «saklig grunn», er det først nødvendig å undersøke hvilke krav til legitimasjonsdokumenter lovgiver har stilt. Dersom tilbydernes nektelse er begrunnet i lovbestemte krav som pålegger nektelse, vil det være saklig grunn til kontraheringsnektelse.

Lovgiver har i selvdeklarasjonsforskriften [§ 19](#) første ledd tatt stilling til hvilke legitimasjonsdokumenter som har tilstrekkelig notoritet for utstedelse av eID på sikkerhetsnivå høyt. Her heter det: «Som gyldig identitetsbevis regnes pass eller nasjonalt identitetskort. For utenlandsk identitetsbevis må entydig knytning til norsk identitetsnummer godtgjøres.» Gyldig identitetsbevis etter selvdeklarasjonsforskriften [§ 19](#) er norsk pass, utenlandsk pass, norsk utlendingspass, reisebevis for flyktninger og norsk eller utenlandsk nasjonalt identitetskort.⁶¹

En kontraheringsnektelse begrunnet i at legitimasjonskravet i selvdeklarasjonsforskriften [§ 19](#) ikke er oppfylt, har «saklig grunn». Tilbyderne praktiserer imidlertid legitimasjonskravet ulikt og oppstiller egne kontraheringsvilkår, herunder krever flere banker at passet har RFID-brikke.⁶² Det er derfor nødvendig å vurdere hvorvidt nektelse på grunn av manglende RFID-brikke utgjør «saklig grunn».

RFID står for «radio frequency identification», som er en teknologi som brukes til å lagre og hente data. En RFID-brikke i et pass er en chip som lagrer biometriske data, slik som

⁵⁸ [Rt-2014-36](#).

⁵⁹ Se Lisa Dyrud, Lise Stefanussen og Sveinung Liland Hartveit, [Utlendingers tilgang til banktjenester](#), Oslo: Jussbuss, 2022 om utlendingers tilgang til banktjenester for en nærmere gjennomgang av problemene knyttet til utstedelse av reisedokumenter fra norske myndigheter til utenlandske statsborgere.

⁶⁰ Utlendingsloven [§ 64](#).

⁶¹ Se Erle Katrine Sivertsen, [Kontraheringsplikt for tilbydere av elektronisk identifikasjonsbevis \(eID\)](#), Masteravhandling, Universitet i Oslo, 2022, s. 58–59 for en nærmere drøftelse av dette.

⁶² Lisa Dyrud, Lise Stefanussen og Sveinung Liland Hartveit, [Utlendingers tilgang til banktjenester](#), Oslo: Jussbuss, 2022, s. 49–56.

ansiktsfoto og fingeravtrykk.⁶³ Dette ble innført for alle norske pass i 2008. Ettersom norske pass har en maksimal gyldighetstid på ti år, har alle gyldige norske pass i dag RFID-brikke.⁶⁴ Alle personer med gyldig norsk pass vil derfor oppfylle krav om RFID-brikke. Tilsvarende gjelder derimot ikke for alle utenlandske pass.⁶⁵

En RFID-brikke gjør det mulig å foreta en sammenlikning av biometriske data ved at biometriske data som avgis i kontrollen, kan kontrolleres opp mot biometriske data lagret i RFID-brikken.⁶⁶ Ved den fysiske legitimasjonskontrollen for utstedelse av BankID vil typisk ansiktsfoto og fingeravtrykk lagret i RFID-brikken sammenliknes med ansiktstrekkene og fingeravtrykket til personen. Dermed kan banken kontrollere at personen faktisk har den påståtte identiteten. Sikkerhetsmessige hensyn kan begrunne et slikt krav. At utsteder er sikker på personens identitet, er viktig ved utstedelse av eID på øverste nivå. Dette er det også tatt høyde for i både identifikasjonsnivåforordningen og selvdeklarasjonsforskriften.

Etter identifikasjonsnivåforordningen må det kontrolleres at personen er i besittelse av et anerkjent identitetsbevis, og at beviset dokumenterer den påståtte identiteten. Videre må det kontrolleres at identitetsbeviset er gyldig i henhold til en autoritativ kilde. Deretter må det kontrolleres at personen kan identifiseres med den påståtte identiteten ved sammenlikning av ett eller flere av personens fysiske kjennetegn med en autoritativ kilde. Etter identifikasjonsnivåforordningen godkjennes både fotografisk og biometrisk identifikasjonsbevis.⁶⁷ Det gjelder ikke et krav om RFID-brikke etter identifikasjonsnivåforordningen. Videre gjelder det i selvdeklarasjonsforskriften [§ 19](#) første ledd ikke et krav om at pass eller nasjonalt identitetskort har avlesbar RFID-brikke eller liknende.

I vurderingen av om en slik kontraheringsnektelse er saklig begrunnet, oppstår det spørsmål om krav om RFID-brikke er diskriminerende. Selv om bankenes praksis knyttet til krav om RFID-brikke varierer, stilles kravet om RFID-brikke i stor utstrekning for både norske og utenlandske pass. Kravet er tilsynelatende nøytralt. Ettersom alle gyldige norske pass har RFID-brikke, vil det imidlertid bare være utenlandske statsborgere som ikke oppfyller kravet. Kravet utgjør dermed indirekte forskjellsbehandling.⁶⁸ Videre er forskjellsbehandlingen knyttet til diskrimineringsgrunnlaget etnisitet, herunder nasjonal

⁶³ Passloven [§ 6](#) annet ledd.

⁶⁴ Pass- og ID-kortforskriften [§ 6-1](#) første ledd.

⁶⁵ Lisa Dyrud, Lise Stefanussen og Sveinung Liland Hartveit, *Utlendingers tilgang til banktjenester*, Oslo: Jussbuss, 2022, s. 52 og Digitaliseringsdirektoratet, *Behovsanalyse eID. Sluttbrukere. Sluttrapport* (2. juli 2021). [Tilsendt på e-post etter forespørsel om innsyn.] s. 22.

⁶⁶ Nasjonalt ID-senter. *Biometri og identitet – utfordringer og nye muligheter for utlendingsforvaltningen*. Nasjonalt ID-senter, u.å. https://www.nidsenter.no/globalassets/dokumenter/publikasjoner/nid-rapporter/rapport_biometri.pdf (hentet 2. mai 2022), s. 9–10.

⁶⁷ [Identifikasjonsnivåforordningen](#) punkt 2.1.2, sikringsnivå «høy» nr. 1 bokstav a.

⁶⁸ Likestillings- og diskrimineringsloven [§ 8](#).

opprinnelse.⁶⁹ Det neste som må vurderes, er derfor om forskjellsbehandlingen er lovlig etter likestillings- og diskrimineringsloven [§ 9](#). For at forskjellsbehandlingen skal være lovlig, må den ha et saklig formål, være nødvendig for å oppnå formålet og ikke være uforholdsmessig inngripende, jf. [§ 9](#) første ledd bokstav a til c.

Et krav om RFID-brikke vil redusere risikoen for falsk identitetspåstand. Dette taler for at kravet har et saklig formål. Gjennom avlesing av RFID-brikke vil utsteder kunne kontrollere personens fysiske kjennetegn med de biometriske data som er lagret i RFID-brikken. Det er dermed en sikrere kontroll av en persons identitet enn en vanlig sammenlikning av passfoto og ansiktstrekkene til personen. Det er viktig at eID utstedes til rett person, både av hensyn til eID-ordningens troverdighet og på grunn av faren for misbruk. Forskjellsbehandlingen følger dermed et saklig formål.

Likevel er dette en risiko som er kjent for lovgiver. Lovgiver har i selvdeklarasjonsforskriften [§ 19](#) lagt til grunn at en persons identitet kan godkjøres på tilfredsstillende måte uten biometriske data. Ved personlig oppmøte for legitimering vil personen som foretar legitimasjonskontrollen, kunne foreta en sammenlikning av passfoto mv. og personens fysiske kjennetegn. Videre vil personens identitetspåstand kontrolleres opp mot opplysningene i Folkeregisteret. På den måten sikres det at eID ikke utstedes til feil person. Ettersom lovgiver allerede har tatt hensyn til risikoen for falsk identitetspåstand gjennom å stille strenge krav til legitimasjonskontrollen, kan ikke dette hensynet gi bankene saklig grunn for å stille enda strengere krav til legitimasjonskontrollen. Forskjellsbehandlingen er derfor ikke nødvendig.

Ettersom kravet om RFID-brikke ikke er nødvendig for å oppnå formålet om ikke å utstede BankID til feil person, er ikke forskjellsbehandlingen lovlig etter likestillings- og diskrimineringsloven [§ 9](#). Kontraheringsvilkåret om RFID-brikke er dermed i strid med diskrimineringsforbudet. En kontraheringsnektelse begrunnet i at passet mangler RFID-brikke, vil derfor ikke ha «saklig grunn».

3.3 Nektelse på grunnlag av hvitvaskingsloven

Det neste typetilfellet som skal vurderes, er bankenes kontraheringsnektelse begrunnet i hvitvaskingsloven. At hvitvaskingsloven kan innebære en plikt til å nekte kontrahering, er lagt til grunn i forarbeidene til hvitvaskingsloven. Her heter det at manglende gjennomføring av kundetiltak etter hvitvaskingsloven er saklig grunn til kontraheringsnektelse etter både forsikringsavtaleloven [§ 1B-3](#) første ledd og finansavtaleloven [§ 4-1](#) første ledd.⁷⁰ Av de tre tilbyderne av eID på øverste sikkerhetsnivå er det bare bankene, som utsteder BankID, som er pliktsubjekter etter hvitvaskingsloven.⁷¹ I dette punktet skal jeg derfor undersøke hvorvidt bankens

⁶⁹ Likestillings- og diskrimineringsloven [§ 6](#) første ledd.

⁷⁰ [Prop. 40 L \(2017–2018\) s. 89](#).

⁷¹ Hvitvaskingsloven [§ 4](#) første ledd bokstav a.

forpliktelser etter hvitvaskingsloven kommer til anvendelse ved utstedelse av BankID. Dersom det er tilfellet, må det vurderes hvorvidt hvitvaskingsloven kan utgjøre «saklig grunn» til kontraheringsnektelse ved utstedelse av BankID.

Etter hvitvaskingsloven er bankene forpliktet til å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering.⁷² Loven gjennomfører EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv.⁷³ Hvitvasking er i hvitvaskingsloven [§ 2](#) bokstav a definert som handling som beskrevet i straffeloven §§ [332](#) og [337](#). Herunder omfattes handlinger som bidrar til å sikre utbyttet av en straffbar handling og gjennomføres for eksempel ved å oppbevare, overføre eller konvertere det.⁷⁴ Videre er terrorfinansiering definert som handling som beskrevet i straffeloven [§ 135](#) eller finansiering som beskrevet i straffeloven [§ 136](#) a, jf. hvitvaskingsloven [§ 2](#) bokstav b. Dette omfatter blant annet å yte, motta, sende, fremskaffe eller samle inn penger eller andre formuesgoder med viten om at midlene skal brukes til terrorhandlinger, terrorforbund, terrortrusler, rekruttering til terror osv.⁷⁵ Fare for hvitvasking og terrorfinansiering oppstår dermed særlig ved tjenester knyttet til transaksjoner og andre økonomiske disposisjoner.

Fordi fare for hvitvasking og terrorfinansiering særlig oppstår ved økonomiske disposisjoner, må det vurderes hvorvidt hvitvaskingslovens regler kommer til anvendelse ved avtale om utstedelse av BankID. BankID er først og fremst et elektronisk identifikasjonsmiddel og en avansert elektronisk signatur. Det er imidlertid også mulig å bruke BankID ved overføringer i nettbank. I slike tilfeller blir BankID benyttet som et betalingsinstrument og vil derfor ha en tilknytning til økonomiske disposisjoner. Gitt at det ikke er noen tekniske hindringer for utstedelse eller bruk av BankID uten at det samtidig eksisterer eller samtidig gis tilgang til bankkonto mv. (andre banktjenester), kan BankID utstedes separat. Dersom BankID utstedes separat, vil BankID på utstedelsestidspunktet utelukkende fungere som en eID og en avansert elektronisk signatur på lik linje med Buypass. Lovgiver har avgrenset hvitvaskingslovens anvendelsesområde mot øvrige eID-ordninger, og loven kommer følgelig ikke til anvendelse ved utstedelse av Buypass eller Commfides.⁷⁶ Det kan derfor problematiseres hvorvidt lovgiver har ment at utstedelse av BankID utløser forpliktelser etter hvitvaskingsloven.

De relevante forpliktelsene etter hvitvaskingsloven er i dette tilfellet bankenes forpliktelse til å gjennomføre risikobaserte kundetiltak.⁷⁷ Etter hvitvaskingsloven [§ 10](#)

⁷² Hvitvaskingsloven [§ 1](#) første ledd.

⁷³ Europaparlaments- og rådsdirektiv ([EU](#)) [2015/849](#) av 20. mai 2015 om tiltak for å hindre at finanssystemet brukes til hvitvasking av penger eller finansiering av terrorisme.

⁷⁴ Straffeloven [§ 337](#) første ledd.

⁷⁵ Straffeloven [§ 135](#).

⁷⁶ Hvitvaskingsloven [§ 4](#).

⁷⁷ Hvitvaskingsloven [§ 9](#).

første ledd bokstav a oppstår forpliktelsen ved «etablering av kundeforhold». Bestemmelsen svarer til EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv, hvor det heter at «kundekendskabsprocedurer» («customer due diligence») skal gjennomføres når pliktsubjektene «etablerer forretningsforbindelser».⁷⁸

Ordlyden «etablering av kundeforhold» er vid og taler for at etablering av ethvert kundeforhold omfattes. Dette taler for at også avtale om utstedelse av BankID er å anse som etablering av kundeforhold. Ettersom det er uklart hvorvidt BankID er ment å omfattes av hvitvaskingsregelverket, må det vurderes hvorvidt bestemmelsen må tolkes innskrenkende, slik at BankID likevel ikke omfattes.

I forarbeidene heter det: «Når et kundeforhold anses etablert, må vurderes med utgangspunkt i når kunden kan bruke den rapporteringspliktiges tjenester.»⁷⁹ Tilsvarende følger av hvitvaskingsforskriften [§ 4-1](#) første ledd, hvor det heter at kundeforhold anses som etablert når kunden «kan bruke den rapporteringspliktiges tjenester, for eksempel ved opprettelse av konto eller utstedelse av betalingskort». I Finanstilsynets veileder til hvitvaskingsloven listes det opp en rekke eksempler på når kundeforhold anses etablert. Herunder nevnes opprettelse av bankkonto.⁸⁰ Avtale om BankID nevnes ikke som eksempel. BankID er imidlertid en tjeneste bankene tilbyr, og kunden får tilgang til denne tjenesten når det inngås avtale om BankID. Dette taler for at hvitvaskingsloven kommer til anvendelse også ved avtale om utstedelse av BankID.

På den annen side er formålet med hvitvaskingsregelverket å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering.⁸¹ De øvrige institusjonene som er forpliktet etter hvitvaskingsloven [§ 4](#), er institusjoner som har en tilknytning til transaksjoner eller andre økonomiske disposisjoner. Det er i slike tilfeller det er risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Når BankID utstedes uten at det allerede eksisterer et kundeforhold eller det samtidig gis tilgang til andre banktjenester, er BankID utelukkende en eID og en avansert elektronisk signatur. BankID kan riktignok benyttes som legitimasjon ved søknad om lån, men i slike tilfeller vil det være banken det søkes lån i, og ikke utstederbanken som er pliktsubjekt etter hvitvaskingsloven. I slike tilfeller vil det derfor være banken det søkes lån i, som er forpliktet til å gjennomføre risikobaserte kundetiltak, og plikten inntreffer på tidspunktet for forespørsel om låneopptak. På tidspunktet for utstedelse av BankID uten samtidig tilgang til andre banktjenester vil det være liten risiko for hvitvasking eller terrorfinansiering. Formålet til hvitvaskingsloven taler derfor for at BankID ikke omfattes av bestemmelsen.

⁷⁸ Europaparlaments- og rådsdirektiv ([EU](#)) 2015/849, om tiltak for å hindre at finanssystemet brukes til hvitvasking av penger eller finansiering av terrorisme artikkel 11 første ledd bokstav a.

⁷⁹ [Prop. 40 L \(2017–2018\)](#) s. 173–174.

⁸⁰ Finanstilsynet, *Veileder til hvitvaskingsloven*, 15. november 2022 ([RFT-2022-4](#)), [punkt 4.1.2.1](#).

⁸¹ Hvitvaskingsloven [§ 1](#).

At de øvrige tilbyderne av eID på øverste sikkerhetsnivå ikke er forpliktet av hvitvaskingsloven, underbygger synet om at utstedelse av eID i utgangspunktet ikke representerer fare for hvitvasking og terrorfinansiering. Buypass er som nevnt også en avansert elektronisk signatur og kan blant annet benyttes til å signere vedtak om lån hos Lånekassen. Buypass kan dermed i likhet med BankID brukes som legitimering i tilknytning til låneopptak. Likevel er ikke Buypass pliktsubjekt etter hvitvaskingsloven. Dette kan være fordi risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering ikke oppstår ved utstedelse, men først ved etterfølgende bruk av eID. I slike tilfeller er det som nevnt den som innvilger lånet mv., som er pliktsubjekt etter hvitvaskingsloven og ikke tilbyderens som har utstedt eID. Likhetsbetraktninger taler dermed også for at hvitvaskingsregelverket likevel ikke kommer til anvendelse på avtale om utstedelse av BankID når BankID utstedes uten tilgang til andre banktjenester.

Etter ordlyden er det imidlertid klart at avtale om BankID er å anse som «etablering av kundeforhold» også i tilfeller hvor BankID utstedes separat. BankID er i slike tilfeller fortsatt en tjeneste som tilbys av bankene, og kunden får tilgang til denne ved å inngå avtale om BankID. En slik tolkning støttes av forarbeidene, hvor det heter at det sentrale er om kunden settes i stand til å bruke den rapporteringspliktiges tjenester.⁸² Lovgiver har ikke uttrykkelig begrenset hvilke tilfeller som er å anse som «etablering av kundeforhold». At lovens formål og likhetsbetraktninger trekker i en annen retning enn ordlyden, er ikke tilstrekkelig til å tolke bestemmelsen innskrenkende når avtale om utstedelse av BankID klart omfattes av ordlyden i hvitvaskingsloven § 10 første ledd bokstav a. Ettersom det er lav risiko for hvitvasking i slike tilfeller, kan imidlertid den risikobaserte vurderingen bankene er forpliktet til å foreta, stille seg annerledes enn risikovurderingen ved etablering av andre banktjenester.

Siden avtale om utstedelse av BankID utløser forpliktelser for bankene etter hvitvaskingsloven, vil en kontraheringsnektelse begrunnet i reglene i hvitvaskingsloven kunne utgjøre «saklig grunn». Dette medfører problemer i praksis. At hvitvaskingsloven kommer til anvendelse, innebærer at bankene er forpliktet til å stille strengere krav for når BankID kan utstedes, enn det som er nødvendig etter de lovbestemte kravene for utstedelse av eID. Ett av grunnlagene som bankene påberoper seg ved kontraheringsnektelse, er at kundetiltak etter hvitvaskingsloven ikke kan gjennomføres. I det følgende vil jeg derfor vurdere hvorvidt en slik nektelse har «saklig grunn».

Etter hvitvaskingsloven § 9 første ledd skal kundetiltak og løpende oppfølging tilpasses risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering knyttet til det enkelte kundeforholdet. Etter § 9 første ledd annet punktum skal risikoen vurderes ut fra blant annet kundeforholdets formål, mengden kundemidler som skal inngå i kundeforholdet, transaksjoners størrelse samt regelmessigheten og varigheten på kundeforholdet. Dersom kundetiltak ikke kan

⁸² [Prop. 40 L \(2017–2018\) s. 173–174](#).

gjennomføres, skal den rapporteringspliktige ikke etablere kundeforholdet, jf. hvitvaskingsloven [§ 21](#).

I forarbeidene heter det at det i utgangspunktet må bero på kundens forhold at kundetiltak ikke kan gjennomføres; det er ikke tilstrekkelig at det er mer byrdefullt eller kostnadskrevende for den rapporteringspliktige. Som eksempel på når kundeforholdet kan avslås, nevnes tilfeller der formålet med kundeforholdet fremstår som illegitimt, eksempelvis ved at en konto skal misbrukes til å motta penger innbetalt som følge av bedrageri, og den rapporteringspliktige ikke tilfredsstillende kan håndtere den økte risikoen for at vedkommende misbrukes til hvitvasking eller terrorfinansiering.⁸³ Rapporteringspliktige har ikke adgang til på generelt grunnlag å avvise kunder som utgjør en høyere risiko for hvitvasking eller terrorfinansiering.⁸⁴

Etter både finansavtaleloven [§ 4-1](#) første ledd og forsikringsavtaleloven [§ 1B-3](#) er utgangspunktet at manglende gjennomføring av kundetiltak utgjør «saklig grunn».⁸⁵ Tilsvarende må gjelde for den ulovfestede kontraheringsplikten ved utstedelse av eID. Avslag etter hvitvaskingsloven [§ 21](#) som følge av at kundetiltak ikke kan gjennomføres, vil derfor være saklig grunn til kontraheringsnektelse. En forutsetning for at vilkåret om saklig grunn er oppfylt, er imidlertid at bankene faktisk har grunnlag for å avvise etter hvitvaskingsloven [§ 21](#). For eksempel vil ikke det at en person har kriminelt rulleblad, i seg selv være nok til å kunne avvise kunden etter [§ 21](#).⁸⁶

Hvitvaskingslovens anvendelse ved utstedelse av BankID kan medføre problemer knyttet til utstedelse av BankID for samtlige brukergrupper. En avgjørelse fra Finansklagenemnda avsagt i 2022 er et illustrerende eksempel på denne problematikken.⁸⁷ Saken gjaldt spørsmål om hvorvidt en bank kunne si opp klagers brukskonto, nettbank, kort og BankID etter hvitvaskingsloven [§ 24](#) fjerde ledd, jf. [§ 21](#). Banken hadde bedt klageren om å gjøre rede for kontantinnskudd på 333 000 kroner og overførsel på 110 000 kroner fra sin konto til egen konto i en annen bank. Klageren opplyste om at pengene var lønn fra lovlig prostitusjon. Finansklagenemnda uttalte at selv om det ikke var grunn til å tvile på klagers forklaring, kan ikke banken etter hvitvaskingsregelverket utelukkende basere seg på kundens egen forklaring av midlenes opprinnelse. Manglende dokumentasjon på midlenes opprinnelse gjorde at banken ikke kunne gjennomføre lovpålagte kundetiltak etter hvitvaskingsloven [§ 24](#).

⁸³ [Prop. 40 L \(2017–2018\) s. 177](#).

⁸⁴ [Prop. 40 L \(2017–2018\) s. 90](#).

⁸⁵ [Prop. 40 L \(2017–2018\) s. 89](#).

⁸⁶ Erle Katrine Sivertsen, [Kontraheringsplikt for tilbydere av elektronisk identifikasjonsbevis \(eID\)](#), Masteravhandling, Universitet i Oslo, 2022, s. 68.

⁸⁷ Finansklagenemnda Banks avgjørelse av 15. mars 2022 ([FinKN-2022-234](#)).

Kjørven, Marte Eidsand, Hjort, Maria Astrup og Wærstad, Tone Linn (red.). *Bruk og misbruk av elektronisk identifikasjon*. 1. utg., Oslo: Karnov, 2025.

Finansklagenemnda konkluderte derfor med at banken var berettiget til å si opp klagers brukskonto, kort, nettbank og BankID.

Det er ingen opplysninger i denne klagesaken som tilsier at personen ikke kan ha BankID etter reglene i eIDAS-forordningen og tilhørende regelverk som påvirker utstedelse av eID. Gitt at BankID utstedes separat, uten at det samtidig gis tilgang til andre banktjenester, er det tvilsomt hvorvidt dette faktumet ville ha dannet grunnlag for å si opp avtale om BankID. Kundetiltakene i det konkrete tilfellet var knyttet til kontroll av kontantinnskudd og overføringer. Dersom banken kun hadde sagt opp kontoavtalen mv., ville ikke personen lenger hatt mulighet til å foreta kontantinnskudd og kontooverføringer i utstederbanken selv om avtalen om BankID ble opprettholdt. Dette taler for at banken i så fall ikke ville ha hatt grunnlag for kontraheringsnektelse etter hvitvaskingsloven.

Det ovennevnte eksemplet illustrerer at det er problematisk at bankene er forpliktet av hvitvaskingsloven ved utstedelse av BankID. At hvitvaskingsloven kommer til anvendelse ved utstedelse av BankID, medfører at bankene har legitime grunner til nektelse som oppfyller vilkåret om «saklig grunn» utover det som følger av de lovbestemte kravene for utstedelse av eID. Dette gjelder selv om hensynene bak hvitvaskingsregelverket ikke gjør seg gjeldende når BankID utstedes separat. Personer som har problemer med å få utstedt BankID på grunn av kravene etter hvitvaskingsloven, har mulighet til å få utstedt Buypass eller Commfides dersom de øvrige kontraheringsvilkårene er oppfylt. Denne gruppen står derfor ikke uten tilgang til eID på øverste sikkerhetsnivå.

3.4 Nektelse på grunnlag av manglende folkeregistrert fødselsnummer eller d-nummer

Et annet påberopt grunnlag for kontraheringsnektelse er krav om folkeregistrert fødselsnummer eller d-nummer. Fødselsnummer og d-nummer er norske identifikasjonsnummer bestående av elleve siffer. Buypass og Commfides aksepterer både fødselsnummer og d-nummer ved utstedelse av sine respektive eID-ordninger.⁸⁸ Etter bransjenormen «Regler om BankID» er utgangspunktet at BankID kan utstedes til fysiske personer, og det stilles ingen krav om fødselsnummer og d-nummer.⁸⁹ Bransjenormen er dermed ikke til hinder for at bankene aksepterer både fødselsnummer og d-nummer. En rapport fra Jussbuss om utlendingers tilgang til banktjenester fra 2022 viser imidlertid at bankenes praksis varierer på dette punktet. Av rapporten følger det at fire av de seks bankene som deltok i undersøkelsen, krevde norsk fødselsnummer for

⁸⁸ Buypass. «[Aldersgrense og andre betingelser](https://www.buypass.no/hjelp/hjelp-til-smartkort/bestilling-og-fornyng/aldersgrense-og-andre-betingelser)» (u.å.) <https://www.buypass.no/hjelp/hjelp-til-smartkort/bestilling-og-fornyng/aldersgrense-og-andre-betingelser> (hentet 25. mars 2022), Buypass. «[Aldersgrense og andre betingelser](https://www.buypass.no/hjelp/buypass-id-i-mobil/bestilling/aldersgrense-og-andre-betingelser)» (u.å.) <https://www.buypass.no/hjelp/buypass-id-i-mobil/bestilling/aldersgrense-og-andre-betingelser> (hentet 25. mars 2022) og Commfides. «[Hvem kan få privat e-ID?](https://www.commfides.com/faq/4870/)» (u.å.). <https://www.commfides.com/faq/4870/> (hentet 25. mars 2022).

⁸⁹ Bits. «Regler om BankID» (26. mars 2021) <https://www.bankid.no/globalassets/dokumenter/apne-sider/regler-om-bankid/regler-om-bankid-15.03.2018.pdf> (hentet 29. mai 2022), punkt 3.4.

utstedelse av BankID. To banker godkjente også d-nummer, men den ene av disse godkjente kun d-nummer for nordiske borgere over 18 år.⁹⁰ Spørsmålet er om manglende folkeregistrert fødselsnummer eller d-nummer utgjør «saklig grunn» til kontraheringsnektelse.

I selvdeklarasjonsforskriften § 18 første punktum heter det at identitetspåstanden må gjelde en person som finnes i Folkeregisteret. Videre heter det i annet punktum at eID-tilbyderen må kunne gi en sikker og entydig kobling til denne personens identifikator i Folkeregisteret, herunder fødselsnummer eller d-nummer. Kontraheringsnektelse begrunnet i at en person mangler folkeregistrert fødselsnummer eller d-nummer, vil dermed ha «saklig grunn». Buypass og Commfides overholder dermed kontraheringsplikten på dette punktet. Som nevnt krever imidlertid flere banker norsk fødselsnummer. Det neste spørsmålet er derfor om kontraheringsnektelse av personer med d-nummer har «saklig grunn».

Det første som må vurderes, er om kontraheringsnektelse av personer med d-nummer begrunnet i et krav om norsk fødselsnummer er i strid med diskrimineringsforbudet. Et vilkår om norsk fødselsnummer er en tilsynelatende nøytral betingelse, ettersom kravet gjelder for alle. I praksis vil kravet likevel innebære forskjellsbehandling av personer som ikke har mulighet til å skaffe seg norsk fødselsnummer. Det relevante diskrimineringsgrunnlaget er etnisitet, herunder nasjonal opprinnelse.⁹¹ Det er bare personer med en annen nasjonal opprinnelse som kan mangle mulighet til å oppfylle vilkåret om norsk fødselsnummer. Et kontraheringsvilkår som stiller krav om norsk fødselsnummer, vil dermed utgjøre indirekte forskjellsbehandling.⁹²

Det neste som må vurderes, er derfor hvorvidt vilkårene for lovlig forskjellsbehandling i likestillings- og diskrimineringsloven § 9 er oppfylt. Etter § 9 første ledd bokstav a til c vil forskjellsbehandlingen være lovlig dersom den følger et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles.

For å kunne vurdere hvorvidt forskjellsbehandlingen er lovlig, er det nødvendig å undersøke grunnlagene som bankene påberoper seg for denne kontraheringsnektelsen, nærmere. En sak fra Diskrimineringsnemnda gir et innblikk i hvilke grunnlag dette kan være.⁹³ Saken gjaldt en svensk statsborger som ble fratatt sin BankID fordi hun ikke hadde norsk pass eller norsk fødselsnummer. Banken uttalte at den hadde valgt å legge seg på en strengere linje enn regelverket, slik at den som hovedregel kun utstedte

⁹⁰ Lisa Dyrud, Lise Stefanussen og Sveinung Liland Hartveit, *Utlendingers tilgang til banktjenester*, Oslo: Jussbuss, 2022 (<https://foreninger.uio.no/jussbuss/publikasjoner/masteroppgaver/jussbuss-rapport-om-utlendingers-tilgang-til-grunnleggende-banktjenester-og-bankid.pdf>), s. 55.

⁹¹ Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 første ledd.

⁹² Likestillings- og diskrimineringsloven § 8.

⁹³ Likestillings- og diskrimineringsnemndas vedtak og uttalelse av 28. september 2020 (DIN-2019-439).

Kjørven, Marte Eidsand, Hjort, Maria Astrup og Wærstad, Tone Linn (red.). *Bruk og misbruk av elektronisk identifikasjon*. 1. utg., Oslo: Karnov, 2025.

BankID til kunder med norsk personnummer som legitimerte seg med norsk pass. Banken anførte tre grunnlag for denne strengere linjen. For det første viste banken til forpliktelsen til å forhindre hvitvasking og terrorfinansiering. Videre argumenterte banken med at BankID ikke er en del av grunnleggende banktjenester, slik at det ikke gjelder en kontraheringsplikt. Til slutt viste den til at det er knyttet stor risiko for misbruk og svindel til BankID. Diskrimineringsnemnda uttalte at krav om norsk pass eller personnummer utgjorde indirekte forskjellsbehandling på grunnlag av etnisitet. Nemnda kom til at forskjellsbehandlingen ikke var lovlig, og at banken hadde diskriminert personen på grunnlag av etnisitet.

Bankens anførsel om at enhver person ikke har rett til å få BankID, kan klart nok ikke være et argument for at et krav om norsk fødselsnummer er saklig begrunnet. Som det følger av det ovennevnte, gjelder det en ulovfestet kontraheringsplikt for tilbydere av eID. Utgangspunktet er derfor at bankene er forpliktet til å inngå avtale om BankID med enhver person som ønsker dette, så fremt det ikke foreligger «saklig grunn» til kontraheringsnektelse. En kontraheringsnektelse i strid med diskrimineringsforbudet vil ikke oppfylle vilkåret om «saklig grunn».

Videre begrunnet banken kravet om norsk fødselsnummer med bankens forpliktelser etter hvitvaskingsloven. Som nevnt gjelder bankenes forpliktelser etter hvitvaskingsloven også ved utstedelse av BankID. Dermed kan en kontraheringsnektelse begrunnet i hvitvaskingsloven medføre at forskjellsbehandlingen er lovlig. Dette gjelder så fremt hvitvaskingsloven faktisk gir hjemmel for slik avvisning. For forskjellsbehandling som følge av krav om norsk fødselsnummer er det hvitvaskingslovens legitimasjonskrav som er relevant.

Et av kundetiltakene etter hvitvaskingsloven er å innhente informasjon om kundens identitet og bekrefte kundens identitet gjennom legitimering, jf. hvitvaskingsloven [§ 12](#). Etter hvitvaskingsloven [§ 12](#) første ledd bokstav a til c skal følgende opplysninger om kunden innhentes: navn, fødselsnummer eller d-nummer, eller annen entydig identitetskode, og adresse. Dermed er både fødselsnummer og d-nummer gyldig identitetsnummer etter hvitvaskingsregelverket, i tillegg til annen gyldig identitetskode. Hvitvaskingslovens krav til legitimasjonskontrollen ved etablering av kundeforhold er altså lavere enn de kravene som gjelder for utstedelse av eID på øverste sikkerhetsnivå. Det gir derfor lite mening å begrunne en praksis som er strengere enn selvdeklarasjonsforskriften [§ 18](#), med reglene i hvitvaskingsloven. Et krav om norsk fødselsnummer kan derfor ikke begrunnes i hvitvaskingsloven.

Den tredje begrunnelsen som ble påberopt av banken i den nevnte saken, er risiko for misbruk og svindel. For at dette skal være et saklig formål etter likestillings- og diskrimineringsloven [§ 9](#) første ledd bokstav a, må begrunnelsen være sann og legitim i

det konkrete tilfellet.⁹⁴ Risiko for misbruk og svindel taler for at visse tiltak må gjennomføres for å sikre at BankID utstedes til rett person. Selv om risikoen for misbruk og svindel er størst ved etterfølgende bruk av BankID, er det en viss risiko knyttet til at BankID utstedes til feil person. Denne risikoen er det imidlertid tatt høyde for i regelverket. De kravene som gjelder for legitimering etter selvdeklarasjonsforskriften og eIDAS-forordningen, skal forhindre at eID utstedes til feil person. Risikoen for misbruk og svindel er derfor ikke et legitimt formål for krav om norsk fødselsnummer.

Etter dette er ikke krav om norsk fødselsnummer lovlig forskjellsbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven § 9. Å nekte å utstede BankID til en person med d-nummer begrunnet i at personen ikke har norsk fødselsnummer, utgjør diskriminering på grunnlag av etnisitet. En slik kontraheringsnektelse vil derfor ikke ha «saklig grunn». Bankene er derfor forpliktet til å tilby BankID til personer med d-nummer så fremt de oppfyller øvrige kontraheringsvilkår. For det tilfellet at en person verken har norsk fødselsnummer eller d-nummer, er ikke det lovbestemte kravet i selvdeklarasjonsforskriften § 18 oppfylt. I slike tilfeller vil det derfor være «saklig grunn» til kontraheringsnektelse.

3.5 Nektelse på grunnlag av manglende etablering av kundeforhold

Et kontraheringsvilkår som bankene ofte stiller, er krav om at det eksisterer eller opprettes et kundeforhold i den aktuelle banken, herunder et samtidig krav om at det eksisterer eller inngås avtale om andre banktjenester, som bankkonto mv. At et slikt krav kan forekomme, er det lagt til rette for i avtaledokumentet «[Avtale om BankID](#)», som er utarbeidet av Bits med sikte på å fungere som avtale om BankID mellom utstederbanken og personen som får utstedt BankID.⁹⁵ I punkt 7 i denne avtalen følger det at avtalen kan sies opp dersom kundeforhold avsluttes. Et samtidig krav om andre banktjenester følger ikke av de lovbestemte reglene for utstedelse av eID. Det må derfor vurderes hvorvidt et slikt kontraheringsvilkår er saklig begrunnet.

Kravet er trolig begrunnet i forretningsmessige hensyn. Bankene kan se seg tjent med at det inngås avtale om andre banktjenester i tillegg til BankID. Forretningsmessige hensyn kan medføre at et kontraheringsvilkår er saklig begrunnet. Dette ble blant annet lagt til grunn av Høyesterett i den tidligere nevnte [Rt-2014-36](#). I [avsnitt 81](#) tok førstvoterende til orde for at et krav om at personer som benyttet seg av heisanlegget til egen næringsvirksomhet, skulle betale mer enn forbrukere, var saklig begrunnet.⁹⁶ Dommen gjaldt spørsmål om bruk av heisanlegg i en skibakke til næringsvirksomhet. Faktum i dommen skiller seg dermed fra vårt tilfelle, hvor det er spørsmål om utstedelse av eID på

⁹⁴ [Prop. 81 L \(2016–2017\) s. 315](#).

⁹⁵ Bits. «[Avtale om BankID](#)» (u.å.) https://www.dnb.no/portalfront/nedlast/no/privat/avtaler-vilkaar/terms_and_conditions_for_bankid-dnb_no.pdf (hentet 19. april 2022),

⁹⁶ Se punkt 2.1 for en nærmere analyse av dommen.

øverste sikkerhetsnivå – en tjeneste som gir tilgang til en rekke nødvendige digitale tjenester. Til forskjell fra i dommen er det derfor flere tungtveiende motstående hensyn som må tas i betraktning ved vurderingen av om vilkåret er saklig begrunnet.

Selv om det fortsatt er mulig for personen å anskaffe Buypass eller Commfides dersom vilkårene for dette er oppfylt, er BankID den klart ledende aktøren.⁹⁷ I tillegg er det enkelte private tjenester som kun aksepterer BankID.⁹⁸ Å ikke få utstedt BankID medfører ulempe for enkeltindividet. Videre medfører krav om eksisterende banktjenester eller opprettelse av andre banktjenester at hvitvaskingslovens regler for etablering av banktjenester kommer til anvendelse. Ved separat utstedelse av BankID er det isolert sett lav risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Når det stilles krav om samtidig tilgang til andre banktjenester, vil kundeforholdet representere en høyere risiko for hvitvasking på utstedelsestidspunktet, ettersom personen gis tilgang til bankkonto mv. Dette vil igjen ha betydning for når bankene har grunnlag for å nekte kontrahering, og når det er grunnlag for å si opp avtalen. Kontraheringsvilkåret vil dermed medføre en innskrenkning i hvem som kan få utstedt BankID, og samtidig gi bankene en større adgang til senere å si opp avtale om BankID.

Hvorvidt bankene har «saklig grunn» til å stille et slikt kontraheringsvilkår, er usikkert. Når det legges vekt på at kontraheringsvilkåret vil føre til en innskrenkning i hvem som kan få utstedt BankID, taler det for at forretningsmessige hensyn ikke er tilstrekkelig tungtveiende til å begrunne et slikt kontraheringsvilkår. Dersom en slik forståelse legges til grunn, vil følgelig en kontraheringsnektelse på grunnlag av manglende oppfyllelse av dette kravet ikke ha «saklig grunn».

3.6 Nektelse på grunnlag av manglende språkkunnskaper

Det neste som skal vurderes, er hvorvidt kontraheringsnektelse på grunnlag av manglende språkkunnskaper i norsk eller engelsk utgjør «saklig grunn». I rapporten fra Jussbuss vises det til en avisartikkel hvor to banker uttaler at de krever at personen forstår norsk eller engelsk.⁹⁹ Dette begrunner bankene med at de må være helt sikre på at personen skjønner innholdet i avtalen om BankID og hva BankID er. Et slikt krav kan ikke utledes av eIDAS-forordningen og de tilhørende reglene som påvirker utstedelse av eID på øverste sikkerhetsnivå. Det må derfor vurderes hvorvidt det er andre grunner som medfører at en slik kontraheringsnektelse oppfyller vilkåret om «saklig grunn». Det første

⁹⁷ Tall fra Samarbeidsportalen. «ID-porten 2022 – Statistikk og nøkkeltal for ID-porten – året som gikk». 2022. <https://samarbeid.digdir.no/id-porten/id-porten-2022/1142> (hentet 12. februar 2023) viser at BankID og BankID mobil i 2022 ble brukt i 93,51 prosent av innloggingene gjennom ID-porten.

⁹⁸ Dette gjelder blant annet for betalingstjenesten Vipps, se Vipps. «Trenger jeg BankID for å bruke Vipps?» (u.å.) <https://vipps.no/hjelp/vipps/kom-i-gang-med-vipps/trenger-jeg-bankid-for-a-bruke-vipps/> (hentet 23. mai 2022).

⁹⁹ Lisa Dyrud, Lise Stefanussen og Sveinung Liland Hartveit, *Utlendingers tilgang til banktjenester*, Oslo: Jussbuss, 2022 (<https://foreninger.uio.no/jussbuss/publikasjoner/masteroppgaver/jussbuss-rapport-om-utlendingers-tilgang-til-grunnleggende-banktjenester-og-bankid.pdf>), s. 53–54.

spørsmålet er om kontraheringsnektelse på grunnlag av manglende språkkunnskaper i norsk eller engelsk utgjør diskriminering.

Bankens krav om språkkunnskaper i norsk eller engelsk medfører at personer som ikke kan norsk eller engelsk, stilles dårligere enn personer som oppfyller språkkravet, ettersom de ikke har mulighet til å få utstedt BankID. Kontraheringsnektelsen utgjør dermed direkte forskjellsbehandling, jf. likestillings- og diskrimineringsloven [§ 7](#). Det relevante diskrimineringsgrunnlaget er etnisitet, herunder språk, jf. likestillings- og diskrimineringsloven [§ 6](#) første ledd. Slik forskjellsbehandling er bare tillatt dersom vilkårene for lovlig forskjellsbehandling i likestillings- og diskrimineringsloven [§ 9](#) er oppfylt: Forskjellsbehandlingen må følge et saklig formål, være nødvendig for å oppnå formålet og ikke være uforholdsmessig inngripende overfor dem som forskjellsbehandles. Det neste spørsmålet er derfor om kontraheringsnektelsen oppfyller vilkårene for lovlig forskjellsbehandling.

Vilkåret om saklig formål innebærer at begrunnelsen må være sann og legitim i det konkrete tilfellet. Å sikre at personen forstår innholdet i avtalen om BankID, er et saklig formål. Videre vil kravet medføre at bankene selv kan kontrollere at personen faktisk forstår innholdet i avtalen, og det er dermed egnet til å oppnå formålet. Det finnes eksempler fra praksis på at personer har blitt svindlet av nærstående som har fungert som tolk ved inngåelse av avtale om BankID. Enkelte har i slike tilfeller blitt lurt av den nærstående til å oppgi passord eller fått en uriktig forklaring av hva BankID kan brukes til. Ved å stille krav om norsk- eller engelskkunnskaper vil man kunne unngå dette.¹⁰⁰

Det neste vilkåret er at forskjellsbehandlingen må være nødvendig for å oppnå formålet. Det kreves mer enn at forskjellsbehandlingen er ønskelig, men samtidig behøver den ikke å være uunnværlig.¹⁰¹ Forskjellsbehandlingen må også være egnet til å oppnå formålet. Å nekte utstedelse av BankID til personer som ikke kan norsk eller engelsk, vil være egnet til å forhindre at BankID utstedes til en person som ikke forstår innholdet i avtalen. Dette formålet kan imidlertid oppnås med andre ikke-diskriminerende handlingsalternativer som ikke vil være uforholdsmessig ressurskrevende for bankene. For eksempel kan formålet oppnås ved å bruke en uavhengig tolk. Alternativt, eller i tillegg, kan BankID-avtalen oversettes til flere språk, og det kan utarbeides informasjonsmateriale på flere språk. Forskjellsbehandlingen er derfor ikke nødvendig for å oppnå formålet.

Til slutt må det vurderes hvorvidt kontraheringsnektelse på grunnlag av manglende språkkunnskaper er uforholdsmessig inngripende overfor den eller dem som forskjellsbehandles. Kontraheringsnektelse er svært inngripende overfor den enkelte. Riktignok stiller verken Buypass eller Commfides tilsvarende krav om språkkunnskaper,

¹⁰⁰ Disse opplysningene har kommet frem i samtaler om erfaringer med JURK, Jussbuss og Gatejuristen.

¹⁰¹ [Prop. 81 L \(2016–2017\) s. 315](#).

slik at personer som blir nektet BankID på grunnlag av språk, fortsatt vil ha mulighet til å skaffe seg eID på øverste sikkerhetsnivå. At andre tilbydere ikke stiller det samme kravet, kan imidlertid ikke være avgjørende for bankenes forpliktelser til å opptre på en ikke-diskriminerende måte. Formålet bankene ønsker å oppnå ved å nekte utstedelse av BankID til personer som ikke snakker norsk eller engelsk, kan oppnås gjennom ikke-diskriminerende handlingsalternativer. Disse handlingene vil ikke være uforholdsmessig ressurskrevende for bankene. Det er dermed uproporsjonalt å nekte å utstede BankID til personer som ikke snakker norsk eller engelsk.

Etter dette er ikke forskjellsbehandlingen lovlig etter unntaket i likestillings- og diskrimineringsloven § 9 første ledd. Bankenes krav om språkkunnskaper i norsk eller engelsk utgjør direkte diskriminering på grunnlag av etnisitet, herunder språk. En kontraheringsnektelse begrunnet i manglende språkkunnskaper i norsk eller engelsk har følgelig ikke «saklig grunn».

3.7 Nektelse på grunnlag av vergemål

3.7.1 Generelt om kontraheringsnektelse begrunnet i en persons vergemål

Det siste typetilfellet som skal vurderes, er kontraheringsnektelse begrunnet i at en person bistås av verge. I bransjenormen «Regler om BankID» punkt 3.4 heter det at BankID ikke skal utstedes til personer som helt eller delvis er fratatt sin rettslige handleevne.¹⁰² I tillegg følger det av praksis fra Diskrimineringsnemnda at enkelte banker også nekter utstedelse til personer som bistås av verge, med den rettslige handleevnen i behold.¹⁰³ Tilsvarende opplyser Buypass om at det ved identifikasjonskontrollen hos Posten fremkommer at personen bistås av verge. Disse personene anses av Buypass for ikke å ha gyldig identitetsbevis.¹⁰⁴ Commfides opplyser om at de ikke kontrollerer om personen helt eller delvis har blitt fratatt rettslig handleevne.¹⁰⁵ Vurderingene i dette punktet gjør seg derfor ikke gjeldende for Commfides.

Diskrimineringslovgivningens krav om tilgjengelighet og plikt til universell utforming er ikke til hinder for at det foreligger «saklig grunn» til kontraheringsnektelse.¹⁰⁶ Spørsmålet

¹⁰² Bits. «Regler om BankID» (26. mars 2021) <https://www.bankid.no/globalassets/dokumenter/apne-sider/regler-om-bankid/regler-om-bankid-15.03.2018.pdf> (hentet 29. mai 2022), punkt 3.4.

¹⁰³ Diskrimineringsnemndas vedtak av 30. juni 2021 (DIN-2021-168).

¹⁰⁴ E-post fra Buypass mottatt 23. november 2021, hvor det står: «Vi har i våre retningslinjer eller kundeavtale ikke eksplisitt skrevet om begrensninger knyttet til personer med helt eller delvis manglende rettslig handleevne, da det [ved] identifisering og utlevering av Buypass ID kommer frem ... at slike personer ikke har gyldig identitetsbevis, men har verge. Verge må selv bestille og få utstedt eID på seg selv som egen person, som igjen skal gi vedkommende tilgang til tjenester på vegne av personen han/hun er verge for.»

¹⁰⁵ E-post fra Commfides mottatt 9. mai 2022, hvor det på svar på spørsmål om vilkår for utstedelse av Commfides eID heter: «Her gjelder kun alderskravet ... Vi kontrollerer ikke om en person for eksempel skulle ha blitt fratatt rettslig handleevne.»

¹⁰⁶ Erle Katrine Sivertsen, *Kontraheringsplikt for tilbydere av elektronisk identifikasjonsbevis (eID)*, Masteravhandling, Universitet i Oslo, 2022, s. 53–56.

er derfor hvorvidt bankene og Buypass har «saklig grunn» til kontraheringsnektelse når nektelsen begrunnes i at personen bistås av verge.

Ettersom vurderingen av om det foreligger «saklig grunn», vil avhenge av vergemålets omfang, er det nødvendig først å si litt om de ulike typene vergemål: Dagens vergemålsordning opererer med et minste middels prinsipp. Dette innebærer at vergemålet ikke skal gjøres mer omfattende enn nødvendig.¹⁰⁷ Omfanget av hvert enkelt vergemål skal derfor tilpasses individuelt ut fra en konkret vurdering av den enkeltes behov.¹⁰⁸ Som følge av dette kan en person være under vergemål med den rettslige handleevnen i behold, eller være helt eller delvis fratatt rettslig handleevne. Når en person med den rettslige handleevnen i behold settes under vergemål, står vedkommende fritt til å foreta rettslige handlinger og råde over egne midler.¹⁰⁹ Dette innebærer at en avtale inngått av en person under vergemål vil være gyldig med mindre den rammes av alminnelige ugyldighetsregler. Vergen og personen med den rettslige handleevnen i behold som er satt under vergemål, har parallell kompetanse.¹¹⁰ Vergemålsloven er dermed ikke til hinder for å utstede eID til personer under vergemål med den rettslige handleevnen i behold.

Videre kan en person settes under vergemål med fullstendig eller delvis fratakelse av den rettslige handleevnen etter vergemålsloven [§ 22](#). Det kan gjelde økonomiske eller personlige forhold eller begge deler. «Økonomiske forhold» omfatter blant annet bistand til å ta hånd om løpende utgifter og inntekter eller til forvaltning av fast eiendom ved utleie, salg eller på annen måte. Det kan også omfatte at vergen tar hånd om næringsvirksomhet som den vergetrengende driver.¹¹¹ Med «personlige forhold» menes alle former for representasjon og ivaretagelse av rettigheter utover økonomiske forhold.¹¹²

Som utslag av det minste middels prinsipp skal vergemål med fratakelse av den rettslige handleevnen skreddersys ut fra den enkeltes behov på samme måte som ved ordinært vergemål. Fratakelsen av den rettslige handleevnen kan være begrenset helt ned til bestemte eiendeler eller bestemte disposisjoner.¹¹³ Som eksempel nevnes det i forarbeidene at en person kan fratas den rettslige rådigheten over faste eiendommer, bestemte bankkonti, bestemte aksjeposter mv., men kan beholde rådigheten over andre bankkonti, inntekter fra arbeid, trygd, pensjoner eller liknende.¹¹⁴ På det området eller for

¹⁰⁷ Vergemålsloven [§ 21](#) tredje ledd annet punktum.

¹⁰⁸ [Ot.prp. nr. 110 \(2008–2009\) s. 52](#).

¹⁰⁹ Vergemålsloven [§ 21](#) første ledd annet punktum.

¹¹⁰ [Ot.prp. nr. 110 \(2008–2009\) s. 179](#).

¹¹¹ [Ot.prp. nr. 110 \(2008–2009\) s. 179](#).

¹¹² [Ot.prp. nr. 110 \(2008–2009\) s. 179](#).

¹¹³ Vergemålsloven [§ 22](#) annet ledd annet punktum.

¹¹⁴ [Ot.prp. nr. 110 \(2008–2009\) s. 181](#).

den disposisjonen personen er fratatt rettslig handleevne for, vil ikke personen kunne foreta rettslige handlinger uten samtykke fra verge. Hvorvidt en person som bistås av verge, og som delvis er fratatt den rettslige handleevnen, kan inngå en avtale om utstedelse av eID og selv bruke eID til å foreta rettslige handlinger, beror derfor på en konkret vurdering av omfanget av den enkeltes vergemål. Dersom fratakelsen av den rettslige handleevnen gjelder forhold som påvirker utstedelse eller bruk av eID på øverste sikkerhetsnivå vil ikke personen kunne ha en eID på øverste sikkerhetsnivå slik eID-ordningene er utformet i dag.

Det neste som må vurderes, er hvorvidt kontraheringsnektelse begrunnet i at en person bistås av verge, er i strid med diskrimineringsforbudet. Å nekte personer som bistås av verge, utstedelse av eID er direkte forskjellsbehandling på grunnlag av funksjonsnedsettelse.¹¹⁵ Det avgjørende er derfor om forskjellsbehandlingen er lovlig etter likestillings- og diskrimineringsloven § 9. Som nevnt gjelder det her tre kumulative vilkår: Forskjellsbehandlingen må ha et saklig formål, være nødvendig for å oppnå formålet og ikke være uforholdsmessig inngripende overfor dem som forskjellsbehandles. Denne vurderingen vil variere for de ulike vergemålstypene, og de vurderes derfor hver for seg i det følgende.

3.7.2 Personer med rettslig handleevne som bistås av verge

Det første som skal vurderes, er hvorvidt kontraheringsnektelse av personer med rettslig handleevne som bistås av verge, er lovlig forskjellsbehandling. Det første vilkåret som må være oppfylt, er at nektelsen følger et saklig formål. Dette beror dels på om begrunnelsen er sann, og dels på om den er legitim i det konkrete tilfellet.¹¹⁶ For personer med rettslig handleevne som bistås av verge, begrunner tilbyderne av eID avslaget med at eID er strengt personlig.¹¹⁷ Et avslag begrunnet i at en person ikke kan benytte seg av eID-en på egen hånd, kan utgjøre et saklig formål. Et krav om selvstendig bruk vil forhindre misbruk og styrke tilliten til eID som identifikasjonsbevis. Begrunnelsen ivaretar dermed en beskyttelsesverdig interesse.

Formålet må også være legitimt i det konkrete tilfellet. Som nevnt ovenfor er ikke vergemålsloven til hinder for at en person med rettslig handleevne som bistås av verge, inngår avtale om utstedelse av eID og heller ikke om bruk av eID. Kontraheringsnektelse vil derfor ikke ha et saklig formål i et slikt tilfelle.

At kontraheringsnektelse av personer som bistås av verge uten å være fratatt rettslig handleevne, ikke er lovlig forskjellsbehandling, ble også lagt til grunn av Diskrimineringsnemnda i en klagesak fra 2021.¹¹⁸ Saken gjaldt spørsmål om en bank

¹¹⁵ Likestillings- og diskrimineringsloven §§ 6 og 7.

¹¹⁶ [Prop. 81 L \(2016–2017\) s. 315](#).

¹¹⁷ Se for eksempel [DIN-2021-168](#).

¹¹⁸ [DIN-2021-168](#).

hadde handlet i strid med diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven [§ 6](#) når den nektet å utstede BankID til en person som hadde bistand av verge uten å være fratatt den rettslige handleevnen. Banken begrunnet avslaget med kravet om «sole control» i [eIDAS-forordningen](#) artikkel 26 og kravet om selvstendig bruk som kommer til uttrykk i avtalen mellom banken og klager. Nemnda kom til at nektelsen utgjorde direkte forskjellsbehandling på grunnlag av funksjonsnedsettelse. I vurderingen av om forskjellsbehandlingen var lovlig, uttalte Diskrimineringsnemnda at ettersom klageren hadde den rettslige handleevnen i behold, kom ikke punkt 3.4 i «Regler om BankID» om at BankID ikke kan utstedes til personer som helt eller delvis er fratatt rettslig handleevne, til anvendelse. At personen hadde rettslig handleevne, gjorde det også tvilsomt om prinsippet om «sole control» i eIDAS-forordningen ville bli brutt. Nemnda kom videre til at forskjellsbehandlingen ikke kunne begrunnes i antasert mislighold av kravet om selvstendig bruk i avtalen mellom banken og klageren. Diskrimineringsnemnda konkluderte med at det ikke forelå saklig grunnlag for å nekte å inngå avtale om BankID, og at forskjellsbehandlingen derfor var i strid med forbudet mot diskriminering av personer med funksjonsnedsettelse i likestillings- og diskrimineringsloven [§ 6](#).

Det er først når en person helt eller delvis er fratatt rettslig handleevne, at det oppstår problemer knyttet til selvstendig bruk av eID. En person med rettslig handleevne som bistås av verge, har kompetanse til å foreta rettslige handlinger på lik linje med personer som ikke bistås av verge. Det er derfor ikke større fare for at kravet om selvstendig bruk ikke blir overholdt i slike tilfeller, enn det er ved utstedelse til en funksjonsfrisk person. En kontraheringsnektelse begrunnet i kravet om enekontroll vil ikke ha et saklig formål etter likestillings- og diskrimineringsloven [§ 9](#) for personer med rettslig handleevne som bistås av verge, slik Diskrimineringsnemnda også kom til.

En kontraheringsnektelse av personer med rettslig handleevne som bistås av verge, oppfyller dermed ikke vilkårene for lovlig forskjellsbehandling i likestillings- og diskrimineringsloven [§ 9](#). En slik kontraheringsnektelse er i strid med diskrimineringsforbudet. Kontraheringsnektelse begrunnet i at en person bistås av verge uten å være fratatt den rettslige handleevnen, har ikke «saklig grunn».

3.7.3 Personer som bistås av verge, og som helt eller delvis er fratatt den rettslige handleevnen

Det neste som skal vurderes, er om kontraheringsnektelse av personer som bistås av verge, og som helt eller delvis er fratatt den rettslige handleevnen, utgjør lovlig forskjellsbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven [§ 9](#). Dette innebærer for det første at forskjellsbehandlingen må ha et saklig formål. At eID ikke kan utstedes til personer som helt eller delvis er fratatt den rettslige handleevnen, er begrunnet i at eID er strengt personlig. Som det fremgår av drøftelsen i punkt 2.2, kan kravet om

enекontroll i eIDAS-forordningen være grunnlag for kontraheringsnektelse. Dette taler for at nektelsen har et saklig formål.

Kravet om saklig formål innebærer imidlertid også at begrunnelsen må være legitim i det konkrete tilfellet. I «Regler om BankID» heter det at BankID ikke skal utstedes til personer som helt eller delvis er fratatt den rettslige handleevnen.¹¹⁹ Buypass har som nevnt tilsvarende praksis. Tilbyderne avviser tilsynelatende personer som bistås av verge, og som helt eller delvis er fratatt den rettslige handleevnen, uten å foreta en konkret vurdering av omfanget av det aktuelle vergemålet. Som nevnt skal vergemålet skreddersys til den enkeltes behov for bistand. Dette innebærer at en person kan være fratatt deler av den rettslige handleevnen uten at det påvirker personens evne til å inngå avtale om eID og bruk av eID.¹²⁰ I slike tilfeller vil personen være i stand til å bruke eID på egen hånd. Dersom tilbyderne nekter utstedelse til disse personene, vil ikke forskjellsbehandlingen følge et saklig formål. Når tilbyderne ikke foretar en konkret vurdering av hvert enkelt vergemål, vil avgjørelsen ikke bygge på et korrekt faktum. Vilkåret om saklig formål vil derfor ikke være oppfylt.

Gitt at det foretas en konkret vurdering, og tilbyderne kommer til at personen som bistås av verge, er fratatt den rettslige handleevnen på en slik måte at eID-en ikke kan brukes av personen på egen hånd, vil nektelsen ha et saklig formål som er av en slik art at prinsippet om likebehandling bør vike. I slike tilfeller vil vilkåret om saklig formål være oppfylt.

Videre gjelder det krav om at forskjellsbehandlingen skal være nødvendig og egnet til å oppnå det saklige formålet. Dersom det er foretatt en konkret vurdering hvor det konkluderes med at personen ikke har tilstrekkelig rettslig handleevne til å kunne benytte seg av en eID, vil nektelse være egnet til å oppnå formålet om å forhindre misbruk og styrke tilliten til eID. Formålet kan også oppnås på en ikke-diskriminerende måte ved for eksempel å gi tilgang via vergens egen eID.¹²¹ En slik løsning finnes ikke på øverste sikkerhetsnivå i dag, men det er teknisk mulig.¹²² Når det p.t. ikke eksisterer, kan imidlertid ikke dette medføre at kravet om nødvendighet ikke er oppfylt.

I tillegg kan ikke forskjellsbehandlingen være uforholdsmessig inngripende overfor den som forskjellsbehandles. Å ikke ha tilgang til eID på øverste sikkerhetsnivå er svært

¹¹⁹ Bits. «Regler om BankID» (26. mars 2021) <https://www.bankid.no/globalassets/dokumenter/apne-sider/regler-om-bankid/regler-om-bankid-15.03.2018.pdf> (hentet 29. mai 2022), punkt 3.4.

¹²⁰ Vergemålsloven §§ 20 til 23.

¹²¹ Spørsmålet om utvikling av digitale fullmaktløsninger, hvor løsningen med at vergen kan bruke egen eID når vergen utfører oppgaver på vegne av personen som vedkommende er oppnevnt som verge for, spesifikt ble nevnt, har vært på høring og er under pågående vurdering, jf. Justis- og beredskapsdepartementet. *Høringsnotat om endringer i vergemålsloven – taushetsplikt og digitale vergefullmakter*, 2022, s. 3.

¹²² Diskrimineringsforbudets krav om tilgjengelighet og plikt til universell utforming kan medføre en plikt for tilbyderne til å utvikle en alternativ løsning. Se Erle Katrine Sivertsen, *Kontraheringsplikt for tilbydere av elektronisk identifikasjonsbevis (eID)*, Masteravhandling, Universitet i Oslo, s. 53–56.

inngripende overfor den enkelte. Uten eID på øverste sikkerhetsnivå er det en rekke digitale offentlige og private tjenester som personen ikke får tilgang til. Å sikre at eID forblir personlig, er på den annen side et tungtveiende hensyn. Konsekvensene vil kunne være misbruk og en svekkelse av tilliten til eID som identifikasjonsmiddel. Formålet om å sikre at eID-en forblir personlig, er et legitimt formål. For personer som bistås av verge, og som helt eller delvis er fratatt den rettslige handleevnen slik at personen ikke kan inngå avtale om utstedelse av eID eller bruke eID personlig, vil nektelse kunne være forholdsmessig.

Etter dette kan kontraheringsnektelse av personer som bistås av verge, og som helt eller delvis er fratatt den rettslige handleevnen, være lovlig etter likestillings- og diskrimineringsloven [§ 9](#). Dette beror imidlertid på en konkret vurdering av omfanget av det enkelte vergemålet. Dersom bankene nekter kontrahering begrunnet i punkt 3.4 i «Regler om BankID» uten at det foretas en konkret vurdering, vil nektelsen være i strid med diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven [§ 9](#). Buypass opplyser om at det fremkommer at en person bistås av verge ved identifisering og utlevering av Buypass ID, og at disse ikke anses for å ha gyldig identitetsbevis.¹²³ Det tilsvarende vil derfor gjelde for Buypass. Det må foretas en konkret vurdering av vergemålets omfang for personer som bistås av verge, og som helt eller delvis er fratatt den rettslige handleevnen. Når kontraheringsnektelse begrunnes i at en person helt eller delvis er fratatt den rettslige handleevnen, uten at det foretas en konkret vurdering, utgjør ikke kontraheringsnektelsen lovlig forskjellsbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven [§ 9](#). En slik kontraheringsnektelse vil være i strid med diskrimineringsforbudet og følgelig ikke ha «saklig grunn».

Et argument som blir benyttet av tilbyderne mot at det må foretas en konkret vurdering, er at opplysningene om omfanget av vergemålet er taushetsbelagte.¹²⁴ Etter vergemålsloven [§ 46](#) har oppnevnt verge som hovedregel taushetsplikt. Etter [§ 46](#) tredje ledd tredje punktum heter det at forvaltningsloven [§ 13 a](#) gjelder tilsvarende. I forvaltningsloven [§ 13 a](#) nr. 1 heter det at taushetsplikten i forvaltningsloven [§ 13](#) ikke er til hinder for at «opplysninger gjøres kjent for dem som de direkte gjelder, eller for andre i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker». Henvisningen innebærer at så fremt personen som bistås av verge, er samtykkekompetent, kan personen samtykke til at opplysninger om vergemålets eksistens og rekkevidde gjøres kjent. I forarbeidene heter det: «Er den vergetrengende samtykkekompetent, vil han eller hun både kunne gi relevante opplysninger selv og samtykke til at vergen fritas for taushetsplikt.»¹²⁵

¹²³ E-post fra Buypass mottatt 23. november 2021.

¹²⁴ At dette argumentet påberopes av tilbyderne, har kommet frem under samtaler med representanter for tilbyderne og med personer i støtteorganisasjoner for personer med funksjonsnedsettelse.

¹²⁵ [Ot.prp. nr. 110 \(2008–2009\) s. 200](#).

Taushetsplikten er derfor ikke til hinder for en konkret vurdering av vergemålets omfang så fremt personen som bistås av verge, samtykker til dette.

4 Oppsummering og rettspolitiske betraktninger

4.1 Oppsummering

Gjennom artikkelen er det fastlagt at det eksisterer en ulovfestet partiell kontraheringsplikt for tilbydere av eID på øverste sikkerhetsnivå. Tilbyderne har adgang til å avvise forespørsel om utstedelse av eID dersom det foreligger «saklig grunn» til kontraheringsnektelse. Ettersom «saklig grunn» er en rettslig standard, er det ikke mulig å gi en uttømmende beskrivelse av når tilbyderne har saklig grunn til kontraheringsnektelse. Gjennom artikkelen har jeg imidlertid kartlagt noen retningslinjer for når saklig grunn kan – og ikke kan – foreligge.

For det første påvirkes tilbyderens kontraheringsplikt av de lovbestemte kravene som gjelder for utstedelse av eID. Dersom utstedelse av eID vil være i strid med lovbestemte krav for utstedelse, vil tilbyderne ha «saklig grunn» til kontraheringsnektelse, siden en privatrettslig kontraheringsplikt ikke kan foreligge samtidig som et offentligrettslig krav pålegger kontraheringsnektelse.

For det andre påvirkes tilbyderens kontraheringsplikt av deres forpliktelser etter diskrimineringsforbudet. Selv om rettsvirkningene av diskriminering etter likestillings- og diskrimineringsloven primært er oppreisning og erstatning, eksisterer det en plikt til å kontrahere når plikten til ikke å diskriminere sees i sammenheng med den ulovfestede kontraheringsplikten. Selv om pliktene delvis sammenfaller, står de ikke i et én-til-én-forhold. Gjennom artikkelen er det blitt klart at en kontraheringsnektelse kan være i strid med kontraheringsplikten selv om den ikke er i strid med diskrimineringsforbudet. Tilbydernes forpliktelser etter den ulovfestede kontraheringsplikten strekker seg dermed lenger enn forpliktelsene etter diskrimineringsforbudet.

Med disse retningslinjene fastsatt er det mulig å vurdere konkret hvorvidt begrunnelsene tilbyderne påberoper seg, utgjør saklig grunn til kontraheringsnektelse. I artikkelen har jeg sett nærmere på seks utvalgte typetilfeller, herunder påberopte grunnlag for kontraheringsnektelse. Gjennom tolkning av lovbestemte krav til utstedelse av eID, tolkning av diskrimineringsregelverket og konkrete vurderinger har jeg kommet frem til at tilbyderne har saklig grunn til kontraheringsnektelse dersom personen ikke oppfyller legitimasjonskravet i selvdeklarasjonsforskriften, dersom personen er fratatt rettslig handleevne på en slik måte at det påvirker bruk av eID, eller dersom bankenes forpliktelser etter hvitvaskingsloven danner grunnlag for avvisning. Nektelse på grunnlag av manglende RFID-brikke, manglende norsk fødselsnummer eller fordi en person med rettslig handleevne bistås av verge, er ikke saklig begrunnet. Samtlige av de tre sistnevnte kontraheringsnektelsene vil også utgjøre diskriminering. Det er også tvilsomt

hvorvidt bankenes nektelse på grunn av manglende opprettelse av kundeforhold utgjør saklig grunn.

Artikkelen avdekker en rekke svakheter knyttet til dagens ordning, hvor staten har overlatt utstedelse av eID på øverste sikkerhetsnivå til private aktører. Som det fremgår av det ovennevnte, eksisterer det flere tilfeller hvor tilbydere av eID har saklig grunn til kontraheringsnektelse. Myndighetenes mål om at alle innbyggere i Norge skal ha mulighet til å få utstedt eID på øverste sikkerhetsnivå, kan dermed ikke nås gjennom dagens system. Videre avdekker artikkelen manglende sammenheng i dagens regelverk. I det følgende vil jeg redegjøre for et utvalg av problemstillingene som oppstår, og drøfte disse i ett rettspolitisk perspektiv.

4.2 Rettspolitiske betraktninger

4.2.1 Problemer knyttet til at private aktører er ansvarlig for utstedelse av eID på øverste sikkerhetsnivå

En svakhet ved at eID på øverste sikkerhetsnivå er overlatt til private aktører, er at man som innbygger i Norge er tvunget til å inngå en privatrettslig avtale dersom man ønsker eID på øverste sikkerhetsnivå. BankID er den klart største aktøren, men er samtidig den tilbyderen som er pålagt de strengeste lovbestemte kravene. BankIDs tilknytning til økonomiske disposisjoner medfører at det er vanskelig eller umulig å få utstedt BankID for enkelte grupper. For det første gjør denne tilknytningen at personer som har fått oppnevnt verge, og som er helt eller delvis fratatt den rettslige handleevnen i økonomiske forhold, ikke kan få utstedt BankID. For det andre gjør denne tilknytningen at hvitvaskingsloven kommer til anvendelse. Dette innebærer at en kontraheringsnektelse begrunnet i hvitvaskingsloven kan ha «saklig grunn».

At finansnæringen er ansvarlig for utstedelsen av den mest brukte eID-ordningen i Norge, fører dermed til ytterligere begrensninger i når bankene er forpliktet til å kontrahere, utover de begrensningene som følger av reglene i eIDAS-forordningen. Dette er problematisk når eID på øverste sikkerhetsnivå er nødvendig for å få tilgang til en rekke offentlige tjenester. Disse problemene kan løses ved at staten oppretter en statlig eID på øverste sikkerhetsnivå. På den måten vil staten kunne begrense bruksområdet og gjøre nødvendige tilpasninger.

Et annet problem knyttet til at eID på øverste sikkerhetsnivå utstedes av private, er at tilbyderne stiller ulike vilkår for utstedelse. Det er ikke bare variasjon i vilkårene mellom de ulike aktørene; også bankene har ulike kontraheringsvilkår seg imellom. Dette leder til usaklig forskjellsbehandling. Siden tilbyderne har en ulovfestet kontraheringsplikt, er det adgang til å føre offentlig kontroll av kontraheringsvilkår gjennom domstolene. Å bringe en sak inn for domstolene er imidlertid ressurskrevende, og det vil derfor trolig sjelden være aktuelt for en person som har blitt nektet utstedelse, å bringe saken inn for domstolene for å overprøve kontraheringsnektelsen. Manglende domstolskontroll av

tilbydernes kontraheringsnektelse vil igjen føre til at sakligheten av kontraheringsvilkår og kontraheringsnektelser ved avtale om utstedelse av eID sjelden blir kontrollert av det offentlige.

Dette taler for at den ordningen som gjaldt etter prisloven [§ 23](#), ville vært en bedre løsning for prøvelse av gyldigheten til en kontraheringsnektelse for avtale om utstedelse av eID. Etter denne regelen kunne forvaltningsorganet Prisrådet forby en næringsdrivende å nekte forretningsforbindelse med en annen. Ved vurderingen av opphevelse av ordningen argumenterte lovgiver blant annet med at Prisrådets virksomhet hadde vært ressurskrevende, og at det offentlige hadde båret kostnadene.¹²⁶ Argumentet gjør seg imidlertid først og fremst gjeldende når det er spørsmål om nektelse overfor en som driver næringsvirksomhet. I vårt tilfelle dreier det seg om kontraheringsnektelse overfor en privatperson. Videre er tjenesten som nektes, en tjeneste som staten gjennom digitaliseringen av den offentlige forvaltningen har gjort til en nødvendig forutsetning for den enkelte å ha for å kunne utøve sine rettigheter. Det er da lite rimelig at det er enkeltpersoner som potensielt må bære kostnadene for kontroll av gyldigheten av en kontraheringsnektelse.

Alternativt kan også dette problemet løses ved å opprette en statlig eID på øverste sikkerhetsnivå. Da vil det være opp til staten å bestemme vilkårene for utstedelse, og på den måten vil staten kunne forhindre at det stilles usaklige kontraheringsvilkår. Gjennom en statlig eID på øverste sikkerhetsnivå vil staten kunne sikre at alle har mulighet til å skaffe eID på øverste sikkerhetsnivå.

4.2.2 Dagens system kan utgjøre dobbelt diskriminering fra statens side

Gjennom dagens system for eID har staten overlatt viktig offentlig infrastruktur til private aktører. Staten har tatt i bruk et system som de private tilbyderne har legitime grunner til å utforme som de har gjort, uten å gjøre tilpasninger. Samtidig har staten satt innlogging med eID på øverste sikkerhetsnivå som krav for en rekke digitale offentlige tjenester. På den måten har staten gjort det til en nødvendighet å ha eID på øverste sikkerhetsnivå.

Samtidig fører statens bruk av private aktører til utstedelse av eID på øverste sikkerhetsnivå til at en rekke grupper ikke har mulighet til å få utstedt eID. Som artikkelen illustrerer, vil ikke en privatrettslig kontraheringsplikt avhjelpe alle problemene knyttet til utstedelse av eID på øverste sikkerhetsnivå i dagens system. Papirløse flyktninger har ikke mulighet til å skaffe seg legitimasjonsdokumenter som oppfyller kravene i selvdeklarasjonsforskriften. Videre har ikke tilbyderne kontraheringsplikt for personer som bistås av verge, og som helt eller delvis er fratatt den rettslige handleevnen på en slik måte at det påvirker bruk av eID. Etter diskrimineringsforbudets krav om tilgjengelighet og plikten til universell utforming er tilbyderne forpliktet til å utvikle en alternativ løsning for denne gruppen. Manglende oppfyllelse av disse kravene har

¹²⁶ [NOU 1991: 27 s. 160](#).

imidlertid ikke blitt fulgt opp av staten. Dette fører til digital ekskludering. Personer som faller utenfor systemet, har ikke mulighet til å utøve sine rettigheter og ta del i samfunnet slik de har rett til. Gjennom diskrimineringsforbudet er staten forpliktet til å sikre lik tilgang til offentlige tjenester. Ulik eller manglende tilgang til offentlige tjenester som den enkelte har krav på, vil kunne utgjøre brudd på diskrimineringsforbudet. Det kan derfor argumenteres for at dagens system medfører diskriminering på to nivåer: For det første er det diskriminerende i seg selv at staten har tatt i bruk et system som ikke alle innbyggere har mulighet til å få tilgang til. For det andre har ikke staten gjort nok for å sikre den enkeltes rett til ikke å bli diskriminert ved utstedelse av eID fra private tilbydere.

4.2.3 Det er behov for et samlet regelverk som regulerer utstedelse av eID

Artikkelen illustrerer at utstedelse av eID på øverste sikkerhetsnivå påvirkes av en rekke ulike regelsett, uten at det er sammenheng mellom disse. Det gjelder ulike regler for de ulike tilbyderne. For eksempel virker det lite hensiktsmessig at hvitvaskingsloven skal komme til anvendelse på utstedelse av BankID selv når dette utstedes separat, samtidig som hvitvaskingsloven ikke kommer til anvendelse for verken Buypass eller Commfides.

Videre er de reglene som påvirker utstedelse av eID på øverste sikkerhetsnivå, først og fremst rettet mot staten og tilbyderne. Det er ingen regler utover den ulovfestede kontraheringsplikten som direkte regulerer forholdet mellom tilbyderne og personer som ønsker å få utstedt eID. At forhold mellom to private parter ikke er lovregulert, er normalt på avtalerettens område. Dette avtaleforholdet skiller seg imidlertid fra tradisjonell avtaleinngåelse. Det er her tale om spørsmål om tilgang til samfunnskritisk infrastruktur for personer som ønsker å delta i det norske samfunnet. Utstedelse av eID på øverste sikkerhetsnivå er overlatt til det private, samtidig som det er helt nødvendig å ha eID for å delta digitalt i samfunnet. Ved slike avtaletyper er ofte forholdet mellom tilbyder og enkeltperson lovregulert, slik som for eksempel for forsikring og grunnleggende banktjenester.

Videre illustrerer artikkelen at dagens ordning medfører at personer blir diskriminert ved utstedelse av eID på øverste sikkerhetsnivå, og at dagens system fører til digital ekskludering. Dette tyder på at det er et behov for et samlet regelverk som stiller klare krav til tilbydere om når de er forpliktet til å utstede eID, og som enkelt kan håndheves av staten.

4.2.4 Ny nasjonal strategi for eID

I slutten av april 2023 publiserte Kommunal- og distriktsdepartementet en nasjonal strategi for eID i offentlig sektor. Her er et av de fem overordnede målene for strategien at alle relevante brukergrupper skal kunne skaffe seg en eID på det sikkerhetsnivået de har

Kjørven, Marte Eidsand, Hjort, Maria Astrup og Wærstad, Tone Linn (red.). *Bruk og misbruk av elektronisk identifikasjon*. 1. utg., Oslo: Karnov, 2025.

behov for.¹²⁷ Et av tiltakene for å realisere dette målet er at staten skal utrede hvordan eID på høyt sikkerhetsnivå kan gjøres tilgjengelig for flere. Her uttaler departementet at det både skal utredes i hvilken grad det skal lages en statlig eID på øverste sikkerhetsnivå, og i hvilken grad tilbyderne kan pålegges å utstedes til flere grupper med grunnlag i kontraheringsplikten og diskrimineringsforbudet.¹²⁸

¹²⁷ Kommunal- og distriktsdepartementet. [Nasjonal strategi for eID i offentlig sektor](#), 24. april 2023, s. 7.

¹²⁸ Kommunal- og distriktsdepartementet. [Nasjonal strategi for eID i offentlig sektor](#), 24. april 2023, s. 26.