

Digitalt utenforskap og diskriminering – I hvilken grad gir diskrimineringsregelverket og håndhevingen av dette et effektivt vern mot forskjellsbehandling på grunn av digitalt utenforskap som skyldes manglende tilgang til eID?

Forfattere: Kjørven, Marte Eidsand og Wærstad, Tone Linn

Publiseringsdato: 3. juni 2025

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 3. juni 2025. Kilder det er lenket til, kan senere ha blitt erstattet eller fjernet.

1 Innledning

Etter hvert som samfunnet er blitt stadig mer gjennomdigitalisert, har også problemene med digitalt utenforskap økt. Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) estimerer at om lag 20 prosent av den voksne befolkningen i Norge, tilsvarende 850 000 personer, er digitalt sårbare.¹ Den digitale sårbarheten gjelder ulike forhold som tilgangsbARRIERER, inkludert manglende tilgang til internett, smarttelefon og BankID, lav digital kompetanse,

¹ Digdir, «[Kor mange opplever digitalt utanforskap?](#)» (u.å) (lest 9.10.2024).

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

språkutfordringer og varige eller forbigående helseproblemer eller funksjonsnedsettelse. Problemer med å få tilgang til eller bruke digitale løsninger har alvorlige konsekvenser for den enkelte og for samfunnet.

En representativ spørreundersøkelse Forbrukerrådet gjennomførte i 2022, viser at 38 prosent av respondentene har hatt store problemer med å kjøpe eller skaffe seg et produkt eller en tjeneste i løpet av det siste året.² Utfordringene knytter seg til en lang rekke sentrale offentlige og private tjenester, herunder helsetjenester, offentlige velferdstjenester, kollektivtransport, varer fra nettbutikker, parkering og kulturarrangementer.³ Digitalt utenforskap rammer personer i alle aldre og alle samfunnslag. Noen grupper er likevel særlig utsatt, og det gjelder blant annet funksjonshemmede, innvandrere, unge og eldre.⁴ Konsekvensen er ulik og mangelfull tilgang til grunnleggende offentlige og private tjenester og produkter eller til å kunne delta i samfunnet på en likeverdig måte.

I digitaliseringen av både private og offentlige tjenester står utvikling og bruk av systemer for elektronisk identifisering og signering (eID) sentralt. I [Nasjonal strategi for eID i offentlig sektor](#) fra 2023 (eID-strategien) omtales eID som en «grunnpilar for digitale tjenester» og en «avgjørende forutsetning for digital kommunikasjon og samhandling med offentlig sektor».⁵ Strategien har en overordnet målsetting om at alle «enkelt [skal] kunne skaffe seg en eID». Det finnes flere tilbydere av eID,⁶ men det er kun BankID som gir tilgang til både digitale finansielle tjenester, inkludert betalingstjenester, og offentlige tjenester. I denne artikkelen har vi derfor hovedfokus på BankID.

Forbrukerrådets undersøkelse viser at det er ca. 180 000 personer i Norge som ikke har BankID, og at disse opplever store problemer med tilgang til private og offentlige tjenester. Dette gjelder særlig eldre, personer med nedsatt funksjonsevne, visse grupper ungdom under 18 år (herunder fosterbarn), rusmiddelmisbrukere, utenlandske borgere og asylsøkere.

I tillegg kommer de som har BankID, men som av ulike grunner ikke får nyttiggjort seg den i hverdagen. Det kan for eksempel skyldes at de trenger hjelp til bruken, eller at de

² Forbrukerrådet, «[Utanforskap i forbrukarmarkedene: Digitale og andre hindringer som står i veien for at forbrukerne kan kjøpe varer og tjenester](#)» (2022).

³ Forbrukerrådet, «[Utanforskap i forbrukarmarkedene: Digitale og andre hindringer som står i veien for at forbrukerne kan kjøpe varer og tjenester](#)» (2022). Se også Tone Maia Liødden, Mariann Stærkbye Leirvik og Arne Holm, «[Flyktningers møte med NAV: Kommunikasjon og tilgjengelighet i en digital kontekst](#)», *NIBR-Rapport 2023:1*, s. 61–62, Assia Chelaghma, Aurora Leigh Kobernus, Randi Ryen og Yuan Pan, «[Borgernes rettigheter i møte med det digitale samfunn og offentlig forvaltning](#)», *JOU Jusstudentenes offentlige utredninger 2020:4*, Trude Mariane Midtgård, Kari Sand, Sylvi Thun, Geir Haakon Hilland, Solveig Osborg Ose, «[Digital ekskludering i NAV: Hvem, når, hvorfor?](#)» SINTEF (2022).

⁴ Marina Rybalka, Ragnar Brevik, Mats Fremmerlid og Kine Dale Strøm, «[Digital sårbarhet: Hvem har høy risiko for å falle utenfor?](#)», Statistisk sentralbyrå (2022).

⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet (nå: Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet), «[Nasjonal strategi for eID i offentlig sektor](#)» (2023).

⁶ Se nærmere om dette i punkt 2.2.2.

kun har kodebrikke og ikke har eller bruker smarttelefon med BankID-app. Også denne gruppen kan oppleve utfordringer med dagligdagse gjøremål som å betale for en legetime eller kjøpe en bussbillett.

I en rettslig kontekst er det særlig diskriminerings- og likestillingsreglene som skal sikre likebehandling og like muligheter for alle. Den som opplever seg diskriminert, kan klage til Diskrimineringsnemnda. I senere år har nemnda mottatt mange klager fra personer som opplever seg diskriminert på grunn av ulike former for digitalt utenforskap som henger sammen med tilgang til eller bruk av eID/BankID. Sakene handler om alt fra problemer med å kjøpe bussbillett, til utestengelse fra en heldigital folkeavstemning, til avslag på søknad om BankID for personer som bistås av verge.

I denne artikkelen skal vi analysere praksisen fra Diskrimineringsnemnda på dette området.⁷ Vi skal vurdere i hvilken grad diskrimineringsregelverket, slik dette praktiseres av nemnda, er egnet til å motvirke forskjellsbehandling på grunn av digitalt utenforskap som skyldes manglende tilgang til eller problemer med bruk av BankID. Artikkelen vil vise at diskrimineringsregelverket med Diskrimineringsnemnda som håndhevingsorgan gir begrenset vern mot slike former for forskjellsbehandling. Vi skal vise at dette skyldes en kombinasjon av ulike forhold: svakheter i diskrimineringsregelverket, særlig avgrensningen i diskrimineringsgrunnlag, pulverisering av ansvar mellom ulike aktører og feil og mangelfull rettsanvendelse av både EU-rettslige regler om vilkår for BankID, sentrale menneskerettigheter og likestillings- og diskrimineringsloven. Videre skal vi gi noen råd om hvordan dette feltet kan utvikles for bedre å oppnå likestilling når gjelder tilgang til sentrale private og offentlige tjenester i en digitalisert virkelighet.

Artikkelen har følgende inndeling: I punkt 2 gjennomgår vi relevante rettslige utgangspunkter, herunder det rettslige diskrimineringsvernet og de EØS-rettslige vilkårene for utstedelse av BankID. I punkt 3 presenterer og systematiserer vi nemndas praksis på området og gir en innledende analyse av den. I punkt 4 gir vi en samlet analyse av nemndas praksis og de spørsmålene den leder til for det rettslige ansvaret norske myndigheter har på dette feltet, før vi til slutt i punkt 5 gir noen råd om hvordan man kan sikre et mer effektivt vern mot forskjellsbehandling grunnet digitalt utenforskap i Norge i dag.

⁷ Analysene bygger på saker som er avgjort og publisert på Diskrimineringsnemndas nettside per november 2024. Fordi det tar noe tid fra en sak er avgjort til den er publisert, kan det være saker som er avgjort før nevnte skjæringstidspunkt, men som likevel ikke er inkludert i våre analyser.

2 Rettslige utgangspunkter

2.1 Diskrimineringsforbudet i et nøtteskall og oversikt over diskrimineringsrettslige problemstillinger som skal analyseres

Vernet mot diskriminering er en grunnleggende rettighet og følger av Grunnloven [§ 98](#) andre ledd: «Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.» Grunnlovsbestemmelsen har en nær forbindelse til diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven [§ 6](#), som slår fast at det er 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». Fjerde ledd regulerer hva som utgjør diskriminering i lovens forstand: «Med diskriminering menes direkte eller indirekte forskjellsbehandling etter §§ [7](#) og [8](#) som ikke er lovlig etter §§ [9](#), [10](#) eller [11](#).» Både direkte og indirekte diskriminering er altså forbudt, med mindre den har «et saklig formål ... er nødvendig for å oppnå formålet og ... ikke er uforholdsmessig inngripende», jf. [§ 9](#).

Forbudet mot diskriminering er også regulert i menneskerettighetskonvensjonene som er inkorporert i menneskerettsloven, blant annet i den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) [artikkel 14](#) og i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) [artikkel 26](#). Videre er FNs konvensjon om mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) av spesiell relevans for tematikken, ettersom det i stor grad er personer med nedsatt funksjonsevne som blir utsatt for den typen forskjellsbehandling som vi analyserer i artikkelen. Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 2013, men er ikke inkorporert i norsk lov.⁸ Diskrimineringsforbudet følger av [CRPD](#) artikkel 5: «States Parties shall prohibit all discrimination on the basis of disability and guarantee to persons with disabilities equal and effective legal protection against discrimination on all grounds.» I artikkel 2 er diskriminering definert som «any distinction, exclusion or restriction on the basis of disability which has the purpose or effect of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise, on an equal basis with others, of all human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field. It includes all forms of discrimination, including denial of reasonable accommodation».

En viktig del av det internasjonale menneskerettslige diskrimineringsvernet er dets strukturelle side, som pålegger myndighetene aktivt å jobbe for å sikre at grunnleggende

⁸ Det pågår en høringsprosess om inkorporering av konvensjonen i norsk rett, se Kultur- og likestillingsdepartementet: «[Høring - Utredning om inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne \(CRPD\) i norsk lov](#)» (2024).

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

samfunnsstrukturer ikke fører til negativ forskjellbehandling av utsatte grupper.⁹ Et strukturelt fokus gjør det mulig å utføre en mer overordnet analyse av diskriminerende praksisers rammer og karakter. Myndighetenes forpliktelse til å sikre vernets strukturelle side forankres i statsforpliktelsene, som deles inn i forpliktelser til å respektere, beskytte og oppfylle rettighetene. Det er aspektet med å oppfylle rettighetene som innebærer at myndighetene må ta aktive skritt for at retten til likestilling og ikke-diskriminering skal realiseres fullt ut.¹⁰ Også her er CRPD viktig for å utdype statenes forpliktelser når det gjelder diskrimineringsvernet for personer med nedsatt funksjonsevne. [CRPD](#) artikkel 9 utdyper statenes ansvar på dette området ved å pålegge statene å

take appropriate measures to ensure to persons with disabilities access, on an equal basis with others, to the physical environment, to transportation, to information and communications, including information and communications technologies and systems, and to other facilities and services open or provided to the public.

Ved ratifiseringen av konvensjonen uttalte lovgiver at norsk rett etter departementets vurdering tilfredsstiller de kravene som følger av [CRPD](#) artikkel 9. Det ble riktignok spesifisert at dette ikke ville innebære at man kunne bygge et rettskrav direkte på artikkel 9.¹¹ Bestemmelsen vil likevel være sentral i tolkningen av bestemmelsene i likestillings- og diskrimineringsloven ettersom tilgjengelighet er en grunnleggende forutsetning for reell likhet. Likestillings- og diskrimineringslovens formålsbestemmelse støtter opp om dette. Lovens [§ 1](#) stadfester at formålet er å fremme likestilling og hindre diskriminering, og sier i andre ledd at «[l]ikestilling forutsetter tilgjengelighet og tilrettelegging». I tredje ledd andre punktum heter det at «[l]oven skal bidra til å bygge ned samfunnsskapte funksjonshemmende barrierer, og hindre at nye skapes».

Selv om likestillings- og diskrimineringsloven ikke inneholder en egen bestemmelse om tilgjengelighet, vil manglende tilrettelegging kunne utgjøre indirekte forskjellsbehandling, jf. [§ 8](#), og dette støttes av forarbeidene til loven, som stadfester at det kan «utledes en viss plikt til å iverksette aktive tiltak og tilrettelegge for å sikre reell likebehandling».¹² Høyesterett har også stadfestet at mangelfull tilrettelegging kan utgjøre indirekte forskjellsbehandling.¹³

⁹ Et strukturelt diskrimineringsvern forankres også direkte i ulike menneskerettighetskonvensjoner, for eksempel [CRPD](#) artikkel 9 og 19 og [CEDAW](#) artikkel 2f og 5a.

¹⁰ Anne Hellum og Vibeke Blaker Strand, *Likestillings- og diskrimineringsrett*, Gyldendal, 2022, s. 42. Se også Sandra Fredman, *Discrimination Law*, Oxford University Press, 2002 og Sandra Fredman, *Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties*, Oxford University Press, 2008.

¹¹ [Prop. 106 S \(2011–2012\)](#) Samtykke til ratifikasjon av FN-konvensjon av 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne s. [13–14](#).

¹² [Prop. 81 L \(2016–2017\)](#) Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven) s. [101](#).

¹³ [HR-2022-350-A avsnitt 45](#). Se nærmere Erle Katrine Sivertsen, *Kontraheringsplikt for tilbydere av elektronisk identifikasjonsbevis (eID)*, Masteravhandling, Universitet i Oslo, 2022, kapittel 6.

2.2 EØS-rettslige vilkår for utstedelse av BankID

2.2.1 Forholdet mellom diskrimineringsforbudet og vilkår for utstedelse av BankID

Som nevnt innledningsvis medfører manglende tilgang til BankID i praksis vanskeligere tilgang til en lang rekke både offentlige og private tjenester. Spørsmålet om hvorvidt dette utgjør usaklig forskjellsbehandling i diskrimineringsrettslig forstand, må besvares i lys av reglene som fastsetter vilkår for utstedelse av BankID.

For det første vil det ikke utgjøre usaklig forskjellsbehandling fra *bankene* dersom BankID nektes utstedt fordi lovfastsatte vilkår for utstedelse ikke er oppfylt.¹⁴ Som påpekt av Sivertsen ville det gi dårlig sammenheng i regelverket dersom en kontraheringsnektelse som er begrunnet i en lovfestet plikt til å avvise kunden, samtidig utgjorde ulovlig forskjellsbehandling i diskrimineringsrettslig forstand.¹⁵ Bankene må i så fall velge om de skal bryte enten reglene som gjelder for tjenesten, eller diskrimineringsregelverket. Likestillings- og diskrimineringsloven må derfor forstås slik at dersom utstedelse av BankID nektes fordi søkeren ikke oppfyller lovbestemte krav til utstedelse, utgjør heller ikke nektelsen usaklig forskjellsbehandling i diskrimineringsrettslig forstand.

Ettersom en del grupper ikke oppfyller vilkårene for å få utstedt BankID, blir det for det andre et spørsmål i hvilken grad private og offentlige aktører, for å unngå usaklig forskjellsbehandling av disse gruppene, plikter å legge til rette for alternative måter å få tilgang til tjenestene på.

Konkret hvordan reglene for utstedelse av BankID samspiller med diskrimineringsregelverket i de typetilfellene som er behandlet i Diskrimineringsnemnda, kommer vi tilbake til nedenfor. Det er imidlertid hensiktsmessig at vi innledningsvis redegjør for hvilke vilkår det EØS-baserte regelverket for eID, elektroniske signaturer og betalingsinstrumenter stiller, og som er relevante for utstedelse av BankID. Vi skal først, i punkt 2.2.2, gi en oversikt over relevante vilkår for utstedelse av BankID. Deretter skal vi i punkt 2.2.3 se på et særlig viktig og omdiskutert spørsmål: om det EØS-rettslige regelverket er til hinder for utstedelse av BankID til personer som trenger bistand fra andre i bruken.

¹⁴ Erle Katrine Sivertsen, «Kontraheringsplikt for tilbydere av eID – særlig om forholdet mellom kontraheringsplikt og diskrimineringsvernet», i: Marte Eidsand Kjørven, Maria Astrup Hjort og Tone Linn Wærstad, red., *Bruk og misbruk av elektronisk identifikasjon*.

¹⁵ Erle Katrine Sivertsen, «Kontraheringsplikt for tilbydere av eID – særlig om forholdet mellom kontraheringsplikt og diskrimineringsvernet», i: Marte Eidsand Kjørven, Maria Astrup Hjort og Tone Linn Wærstad, red., *Bruk og misbruk av elektronisk identifikasjon*.

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

2.2.2 Oversikt over vilkårene for utstedelse av BankID

BankID er et system for elektronisk identifisering (eID) og elektroniske signaturer. I tillegg fungerer BankID som et betalingsinstrument når det brukes til å gjennomføre betalingstransaksjoner. Det betyr at systemet som sådan må oppfylle krav til sikkerhet som gjelder både systemer for eID, elektroniske signaturer og betalingsinstrumenter. Fordi BankID utstedes av bankene, og tilgang til BankID i praksis forutsetter kundeforhold i en bank,¹⁶ får også hvitvaskingsregelverket anvendelse.

Forordning (EU) nr. 910/2014 om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked (eIDAS) og tilhørende rettsakter fastsetter felleseuropeiske sikkerhetskrav og krav til utforming av systemer for eID og elektroniske signaturer. eIDAS er gjennomført i norsk rett i lov om elektroniske tillitstjenester og tilhørende forskrifter.¹⁷ Regelverket inneholder først og fremst ulike tekniske krav til systemene, og de fleste av disse kravene er ikke relevante for spørsmålet om *hvem* som kan få tildelt en eID. Et unntak gjelder krav som stilles til fastsettelse av identiteten, herunder krav til gyldig identitetsbevis.

eIDAS opererer med tre sikkerhetsnivåer for eID: lav, betydelig og høy.¹⁸ De ulike sikkerhetsnivåene uttrykker grader av tillit til at den påståtte identiteten er korrekt. BankID er en eID på nivå høyt. Det finnes også to andre private aktører som tilbyr eID på nivå høy i Norge: Commfides og Buypass.

Hvilke minimumskrav som må være oppfylt for at en eID skal tilfredsstillende de ulike sikkerhetsnivåene, er nærmere angitt i identifikasjonsnivåforordningen (gjennomføringsforordning (EU) 2015/1502), som er gjennomført i norsk rett i selvdeklarasjonsforskriften.¹⁹ Det følger av selvdeklarasjonsforskriften § 19 at eID på nivå høy bare kan utstedes til personer som har gyldig identitetsbevis i form av pass eller nasjonalt identitetskort. For utenlandsk identitetsbevis kreves det en «entydig knytning til norsk identitetsnummer», som i praksis betyr at personen må være registrert med et fødsels- eller d-nummer i Folkeregisteret, jf. selvdeklarasjonsforskriften § 18.

Fødselsnummer tildeles alle som blir født i Norge, personer som er bosatt her, og norske statsborgere i utlandet. D-nummer kan tildeles personer som ikke oppfyller vilkårene for å få norsk fødselsnummer, dersom vedkommende har en slik tilknytning som følger av folkeregisterforskriften § 2-2-3, for eksempel personer som er «i forretningsforhold med

¹⁶ Bits, «Regler om BankID: Fastsett av Finans Norge Servicekontor etter behandling i Bransjestyre betalingsformidling og infrastruktur 28.11.2013. Sist endret av Bits AS 23.05.2023.»

¹⁷ Forskrift 21. november 2019 nr. 1578 om selvdeklarasjon av ordninger for elektronisk identifikasjon (selvdeklarasjonsforskriften) og forskrift 21. november 2019 nr. 1577 om tillitstjenester for elektroniske transaksjoner (identifikasjonsnivåforskriften).

¹⁸ Se artikkel 8 jf. artikkel 9 i Europaparlamentets- og rådsforordningen (EU) nr. 910/2014 av 23. juli 2014 om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester til bruk for elektroniske transaksjoner på det indre marked og om opphevelse av direktiv 1999/93/EF [eIDAS-forordningen].

¹⁹ Selvdeklarasjonsforskriften § 17.

norsk finansforetak», «asylsøker eller person med gyldig oppholdstillatelse» eller personer som er «rettighetshaver i grunnboken», for eksempel fordi de eier eiendom i Norge.

Enkelte grupper utlendinger, særlig de som undertiden omtales som «papirløse flyktninger», kan få avslag på søknad om BankID fordi de ikke har gyldig legitimasjonsdokumenter. Andre utlendinger får i praksis også avslag, selv om de har gyldig (utenlandsk) pass og d-nummer. Dette er fordi mange banker ikke godtar d-nummer og/eller utenlandske pass som ikke er maskinlesbare.²⁰ En slik praksis er imidlertid ikke forankret i lovbestemte vilkår for utstedelse av BankID.

Identifikasjonsnivåforordningen inneholder videre krav til sikkerhet i form av en plikt til å utforme systemet slik at en eID og elektronisk signatur ikke kan brukes av andre enn innehaveren. Et sentralt spørsmål er om disse sikkerhetskravene innebærer at personer som trenger hjelp, ikke kan få utstedt BankID. Fordi BankID også er et betalingsinstrument når det brukes til å gjennomføre betalingstransaksjoner, oppstår et tilsvarende tolkningsspørsmål knyttet til reglene som gjelder for betalingsinstrumenter. Hvorvidt reglene for eID, elektroniske signaturer eller betalingsinstrumenter er til hinder for utstedelse av BankID til personer som trenger hjelp til bruken, drøftes særskilt nedenfor.

En avtale om BankID innebærer «etablering av kundeforhold» med en finansinstitusjon, og dermed får også hvitvaskingsregelverket anvendelse. Dersom kunden ikke medvirker til at banken kan gjennomføre den kundekontrollen som følger av hvitvaskingsregelverket, er banken forpliktet til ikke å inngå avtale. Bankene skal med jevne mellomrom også følge opp med kundetiltak, og sperring og/eller oppsigelse av BankID kan dermed også skje etter etableringstidspunktet. En sak fra Finansklagenemnda Bank illustrerer betydningen dette kan få for sårbare grupper.²¹ En bankkunde opplyste til banken at et større kontantinnskudd var lønn fra prostitusjon. Det er tillatt å selge (men ikke kjøpe) seksuelle tjenester i Norge. Finansklagenemnda tvilte ikke på bankkundens forklaring, men etter hvitvaskingsreglene kan banken ikke utelukkende basere seg på kundens forklaring. Siden dokumentasjon – naturlig nok – var umulig å oppdrive, var oppsigelse av kundens brukskonto, kort, nettbank og BankID saklig ifølge Finansklagenemnda.

Vi går ikke nærmere inn på reglene om hvitvasking her, men nøyer oss med å peke på at såkalt *de-risking* er et problem. *De-risking* er praksiser der finansinstitusjoner velger å avvise kunder basert på den generelle risikoen de individuelle kundene eller gruppene av kunder utgjør. Fordi brudd på hvitvaskingsreglene kan føre til økonomiske sanksjoner for

²⁰ Se nærmere om dette i Gatejuristen mfl., «[Sluttrapport for rettshjelpsprosjektet ID-juristen](#)», *SODI-rapport 3/2024*, punkt 5.

²¹ [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.

finansinstitusjoner, foreligger det insentiver til å ta ned denne risikoen ved helt å avstå fra kundeforhold med kunder som utgjør en særlig risiko, eller som krever tett (og dyr) oppfølging med løpende kundetiltak.

Det europeiske banktilsynet (EBA) peker i en rapport fra 2022 på at *de-risking* forekommer hos finansinstitusjoner over hele EU, og at dette kan føre til finansielt utenforskap og ekskludering av hele kundekategorier.²² Asylsøkere fra høyrisikoland er særlig utsatt. Når bankene påstår at hvitvaskingsregelverket står i veien for inkludering og opprettelse av kundeforhold, er det altså ikke nødvendigvis riktig. Å skille mellom tilfeller der hvitvaskingsreglene faktisk er til hinder for inngåelse av kundeforhold, og der bankene bedriver *de-risking*, kan være vanskelig eller umulig. Saken i [FinKN-2020-627](#) er illustrerende: En kunde fikk avslag på søknad om opprettelse av kundeforhold under henvisning til hvitvaskingsreglene. Banken viste videre til at den ikke kunne gi noen nærmere begrunnelse, under henvisning til avsløringsforbudet i hvitvaskingsloven § 28. Dermed kunne verken nemnda eller kunden vurdere om avslaget var saklig, eller om det dreide seg om usaklig *de-risking*. Saken ble dermed avvist fra behandling i nemnda. I et rettssikkerhetsperspektiv er det åpenbart problematisk at personer kan bli nektet et kundeforhold, og dermed også BankID, uten en begrunnelse som gjør det mulig å overprøve om hvitvaskingsreglene utgjør et reelt hinder.

2.2.3 Krav om at innehaveren kan bruke BankID uten hjelp?

Som nevnt oppstiller identifikasjonsnivåforordningen konkrete krav til sikkerhet for eID på de tre sikkerhetsnivåene.²³ eID-systemer på sikkerhetsnivå *lavt* skal være utformet slik at «utstederen treffer rimelige tiltak for å kontrollere at det bare brukes når eieren har kontroll over eller er i besittelse av det». eID-systemer på sikkerhetsnivå *betydelig* skal være utformet slik at det «kan antas det bare brukes dersom eieren har kontroll over eller er i besittelse av det». På det øverste sikkerhetsnivået skal systemet være utformet slik at «eieren på en sikker måte kan hindre at det blir brukt av andre». Som vi ser, er alle de tre kravene varianter av det samme grunnleggende kravet: Systemet skal gi en trygghet for at når en eID brukes, er det faktisk innehaveren, og ikke en annen, som identifiserer seg.

På samme måte som for eID skiller [eIDAS](#) mellom tre sikkerhetsnivåer for elektroniske signaturer: alminnelige, avanserte og kvalifiserte elektroniske signaturer. De private tilbyderne av eID i Norge, inkludert BankID, tilbyr avanserte signaturer som en integrert

²² EBA, «[Opinion of the Banking Authority on 'de-risking'](#)», EBA/op/2022/01, 5. januar 2022.

²³ Kommisjonens gjennomføringsforordning [\(EU\) 2015/1502](#) av 8. september 2015 om fastsetting av tekniske minimumsspesifikasjoner og prosedyrer for fastsettelse av sikringsnivåer for elektroniske identifikasjonsløsninger i henhold til artikkel 8 (3) i Europaparlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 910/2014 om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester til bruk for elektroniske transaksjoner på det indre marked er gjennomført i norsk rett i identifikasjonsnivåforskriften.

del av sine eID-løsninger.²⁴ Slike signaturer skal etter ordlyden i [eIDAS](#) artikkel 26 være «framstilt ved hjelp av elektroniske signaturframstillingsdata som underskriveren, med en høy grad av pålitelighet, har enekontroll over bruken av».

Et omdiskutert spørsmål er om disse kravene til sikkerhet for henholdsvis eID og elektroniske signaturer innebærer et forbud mot utstedelse av BankID til personer som trenger hjelp fra verge eller andre til bruken. Argumentet for et slikt forbud er at personer som trenger hjelp, ikke har «enekontroll» på bruken av BankID, og at man derfor ikke kan være sikker på at det kun er innehaveren som identifiserer seg eller signerer.

Etter vårt syn gir imidlertid disse reglene kun uttrykk for krav som må stilles til selve systemene. Dette kommer tydeligst frem i formuleringen av krav til sikkerhetsnivå for eID på nivå høyt, hvor systemet altså skal være «utformet slik at eieren på en sikker måte kan hindre at det blir brukt av andre». Ordlyden fremstår som et krav til *systemeieren* om å utforme systemet på en slik måte at sikkerhetsinformasjon ikke kan komme på avveier ved hacking eller andre angrep rettet mot *systemet*. Brukeren skal ha mulighet til å hindre identitetsmisbruk. Sikkerhetskravene er etter sin ordlyd ikke formulert verken som en plikt for brukerne eller som en plikt for tilbyderne til å kontrollere innehavernes evner. Ordlyden sier heller ingenting om hvilken rolle nasjonale representasjonsregler om mindreårige, personer under vergemål eller bruk av fullmektig har i denne sammenhengen.

Til sammenlikning har også passloven bestemmelser som sier at et pass kan tilbakekalles der det ikke «oppbevares betryggende av *passinnehaveren* eller finnes i *uvedkommendes* besittelse», jf. [§ 7](#) første ledd bokstav e (uthevet her). Uttrykket «av passinnehaveren» tolkes imidlertid ikke strengt i denne sammenhengen; det er åpenbart i orden at en foresatt eller verge oppbevarer passet betryggende på dennes vegne. Med andre ord: En foresatt eller verge regnes ikke som «uvedkommende» i denne sammenhengen. Det må også legges til grunn at det er tillatt å overlate oppbevaringen til en fullmektig. En voksen student som legger igjen passet hjemme hos foreldrene, eller en innsatt som ber en venn eller et familiemedlem om å ta vare på passet sitt mens vedkommende soner i fengsel, bryter neppe passloven.

Det er ingen konkrete holdepunkter i [eIDAS](#) for å si at formålet har vært å hindre tilgangen til systemene for funksjonshemmede og andre som trenger bistand til bruken. Tvert imot viser [fortalen](#) til FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt

²⁴ I forarbeidene til finansavtaleloven, [Prop. 92 LS \(2019–2020\)](#) Lov om finansavtaler (finansavtaleloven) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutninger nr. 125/2019 og 130/2019 av 8. mai 2019 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2014/17/EU om kredittavtaler for forbrukere i forbindelse med fast eiendom til boligformål (boliglåndirektivet) og delegert kommisjonsforordning (EU) nr. 1125/2014, [s. 147](#) skriver departementet: «Eksempler på elektroniske signaturer som er i vanlig bruk i Norge i dag, er signaturer framstilt ved bruk av tjenestene BankID, BankID på mobil og Buypass ID, som alle tilfredsstiller kravene til kvalifiserte elektroniske signaturer.» Dette beror nok på en misforståelse i departementet og er tilbakevist av Finans Norge i: [Høringssvar - Forskrift om finansavtaler](#), datert 19.08.2022.

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

funksjonsevne til at funksjonshemmede så langt det er mulig bør ha samme tilgang til tjenester og sluttprodukter som andre forbrukere.²⁵ Hvorvidt det er umulig eller uforholdsmessig dyrt å lage en løsning som flere kan være i stand til å bruke, og som for eksempel inneholder begrensede bruksområder, er så vidt vi vet ikke undersøkt nærmere eller dokumentert på en etterprøvbar måte.

Et poeng i denne sammenhengen er også at det er et svært tydelig signal fra EU-lovgiver at teknologi generelt og systemer for eID spesielt skal være tilgjengelig for *alle*. I februar 2024 vedtok EU-parlamentet en omfattende revisjon av eIDAS-forordningen. I motsetning til den gjeldende eIDAS-forordningen fra 2014 inneholder den nye forordningen en helt klar plikt for statene til å sørge for at «alle» innbyggere får tilgang til en digital europeisk lommebok, som skal inneholde en eID på øverste sikkerhetsnivå og gi mulighet til å signere med en kvalifisert elektronisk signatur.²⁶ Det gjøres ingen unntak for personer som helt eller delvis er fratatt sin rettslige handleevne, eller som mangler visse digitale ferdigheter. Samtidig videreføres tilsvarende formuleringer som i gjeldende eIDAS-forordning om at brukeren skal ha «full kontroll» på den digitale lommeboken osv.²⁷ Dette trekker i retning av at også gjeldende eIDAS-forordning må forstås slik at disse formuleringene ikke er ment å innebære en plikt for systemeiere til å ekskludere funksjonshemmede og andre som trenger hjelp til bruken.

I forlengelsen av dette kan det også nevnes at aldersgrensen for BankID nylig er senket til tolv år i flere banker. Mange tolvåringer vil nok ha behov for hjelp til å bruke løsningen, men det er ikke lagt opp til noen konkret og individuell vurdering av barnets modenhet og evne til å kunne bruke BankID selvstendig.

Ulike land i Europa har ulik praksis. I Danmark følger det av [bekendtgørelse om MitID til privatpersoner](#)²⁸ § 4 stk. 4 at det skal gis «afslag på udstedelse af MitID til en privatperson, hvis registreringsenheden vurderer, at privatpersonen ikke er i stand til at forstå og overholde betingelserne for at besidde MitID». Betingelsene for å ha MitID følger av § 8 og innebærer blant annet en plikt til å beskytte pinkoder, herunder et konkret forbud mot å dele koder med andre. Det er i denne sammenhengen ikke gjort unntak for verger eller andre.

I Estland er nasjonal eID med kvalifisert signatur på den annen side obligatorisk, og blir utstedt til alle borgere fra de er nyfødt. Det er lagt opp til at foreldre kan bruke barnets eID på barnets vegne.²⁹

²⁵ eIDAS [fortalen](#) avsnitt 29.

²⁶ Europa-parlamentets og rådets forordning ([EU](#)) 2024/1183 af 11. april 2024 om ændring af forordning (EU) nr. 910/2014 for så vidt angår fastlæggelse af den europæiske ramme for digital identitet artikel 5a (1).

²⁷ Europa-parlamentets og rådets forordning ([EU](#)) 2024/1183 af 11. april 2024 om ændring af forordning (EU) nr. 910/2014 for så vidt angår fastlæggelse af den europæiske ramme for digital identitet artikel 5a (1).

²⁸ BEK nr 1778 af 01/09/2021.

²⁹ Cybertetica, «[Can Toddlers Use Digital Identity?](#)» (15.10.18).

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

I Finland er det inntatt regler i [kreditinstituttlagen](#)³⁰ som inkluderer elektroniske identifiseringstjenester i retten til grunnleggende banktjenester. Konkret følger det av [15 kap 6 §](#) at bankene har en plikt til «på ett jämlikt och icke-diskriminerande sätt tillhandahålla betalkonton, betaltjänster och elektroniska identifieringstjänster». I forarbeidene er dette utdypet på følgende måte:

*Det får inte vara alltför svårt eller betungande att använda ett betalkonto med grundläggande funktioner och tillhörande tjänster eller elektroniska identifieringstjänster. Exempelvis personer med funktionsnedsättning och äldre personer bör kunna använda ett konto med grundläggande funktioner och tillhörande tjänster samt elektroniska identifieringstjänster, inklusive stark elektronisk autentisering. Inlåningsbankerna ska, för att förverkliga denna rätt, vid behov anpassa sina tjänster och säkerställa att de fungerar också med hjälpmedel. Beroende på kundens behov kan lämpliga anpassningsformer vara bl.a. tillhandahållande av handlingar med punktskrift, elektroniska koder, fingeravtrycksidentifiering eller tillåtelse att anlita en personlig assistent.*³¹

Det finsk lovgiver gjør, er med andre ord å snu problemstillingen: Det er bankenes ansvar å ha og utvikle løsninger som alle har tilgang til og kan bruke. Som et konkret mulig tiltak viser forarbeidene altså til at det kan gis tillatelse til å få hjelp fra en personlig assistent. I stedet for å betrakte behovet for slik hjelp som grunnlag for ekskludering, regnes det som et mulig tilretteleggingstiltak for å tilgjengeliggjøre løsningene også for funksjonshemmede.

I tillegg til å inkludere eID i retten til grunnleggende betalingstjenester har finsk lovgiver vedtatt regler for å øke rettssikkerheten på andre måter. Bankene er underlagt en plikt til å svare på en søknad om grunnleggende banktjenester, inkludert eID, innen ti dager. Et eventuelt avslag skal gis skriftlig og oppgi den «eksakta orsaken» til avslaget samt gi informasjon om klagemuligheter.³² Også i denne sammenhengen uttrykkes det eksplisitt i forarbeidene at deling av bankkoder med en assistent ikke gir grunnlag for oppsigelse.³³

Sverige har ingen konkrete regler om hvem som kan eller har rett til å få eID. Ulike tilbydere har tilsynelatende ulik praksis. Freja eID har spesialisert seg på inkluderende design og tilbyr sin eID-løsning til alle, uavhengig av funksjonsevne og ferdigheter til å bruke eID-en på egen hånd, og den utstedes til alle svenske statsborgere over fem år.³⁴

³⁰ [Kreditinstitutslag 8.8.2014/610](#).

³¹ [Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kreditinstitutslagen och till vissa lagar som har samband med den, RP 123/2016 rd](#), s. 33.

³² Jf. [Kreditinstitutslag 8.8.2014/610 kap. 15 § 6](#) (2) og (3).

³³ [Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kreditinstitutslagen och till vissa lagar som har samband med den, RP 123/2016 rd](#), s. 35.

³⁴ Freja, «[Vem kan ha Freja?](#)» (u.å), (lest 9.12.2024)

Det ligger i sakens natur at en femåring neppe er i stand til å håndtere en eID uten å «røpe» passordet til sine foresatte.

I en norsk kontekst er det også verdt å merke seg ulik praktisering av reglene for henholdsvis den statlige eID-en MinID og de privateide løsningene. Villkårene for hvem som kan få MinID, er fastsatt av Digdir.³⁵ Alle som har et norsk fødsels- eller d-nummer og er over 13 år, kan få MinID. Funksjonshemmede kan også få MinID, uavhengig av rettslig handleevne og hvorvidt de er i stand til å bruke den på egen hånd. I praksis er det tillatt for verger å søke om og bruke MinID tilhørende vergehaver på vergehaverens vegne.³⁶ Det er altså en vesentlig forskjell i praksisen for utstedelse når det gjelder MinID på den ene side og BankID på den annen. Førstnevnte tillates utstedt og brukt av en verge på vegne av vergehaveren, mens de private tilbyderne av eID på øverste sikkerhetsnivå ikke tillater det samme. Denne forskjellen kan imidlertid *ikke* forklares ut fra ordlyden i de sikkerhetskravene som gjelder for en eID på henholdsvis nivå høyt og betydelig. Sikkerhetskravene for eID på nivå betydelig er som nevnt at systemet er utformet slik at det «kan antas det bare brukes dersom eieren har kontroll over eller er i besittelse av det».

BankID er et betalingsinstrument når det brukes til å gjennomføre betalinger. Dermed får også reglene i direktiv [\(EU\) 2015/2366](#) om betalingstjenester (PSD 2) anvendelse. Også disse reglene har sikkerhetskrav som er blitt brukt som argumentasjon for at det er ulovlig å utstede BankID til personer som trenger hjelp. Konkret følger det av [PSD 2](#) artikkel 70 at utstederen av betalingsinstrumentet skal forsikre seg om at personaliserte sikkerhetsopplysninger «ikke er tilgjengelige for andre enn den betalingstjenestebrukeren som har rett til å bruke betalingsinstrumentet». De samme argumentene som gjelder for [eIDAS](#) knyttet til eID og elektroniske signaturer, gjør seg gjeldende også her. Formålet er å forhindre misbruk som kan skje ved at sikkerhetsopplysninger er tilgjengelige for *uvedkommende*.

Aldersgrensen for betalingskort til barn er satt til seks år, og det er neppe noen som tror at seksåringer kan ta ansvar for å holde PIN-koden skjult for sine foreldre. Hvis [PSD 2](#) skal forstås slik at det er forbudt å utstede betalingsinstrumenter til personer som ikke kan holde PIN-koden skjult for andre, må konsekvensen være at heller ikke betalingskort kan utstedes til barn før de er gamle nok til å kunne bestille og håndtere bankkortet på selvstendig vis, herunder ikke røpe PIN-koden til sine foreldre.

Vi har ikke funnet noen EØS-rettslige kilder som støtter opp under en forståelse av [PSD 2](#) som innebærer at bankene har en plikt til å sørge for utestengelse av personer med demens, personer med utviklingshemming, funksjonshemmede eller andre som har behov for hjelp til å bruke betalingsinstrumenter. Tvert imot: Det overordnede målet i en

³⁵ DigDir, «[Vilkår for bruk av MinID](#)» (u.å), (lest 9.12.2024).

³⁶ DigDir, «[Hvordan kan verger få tilgang til klientene sin MinID innlogging](#)» (u.å), (lest 9.12.2024).

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

EØS-rettslig sammenheng er å sikre at *alle* har tilgang til betalingstjenester. Dette kommer klarest til uttrykk i betalingskontodirektivet og tilgjengelighetsdirektivet, som har til formål at alle – inkludert funksjonshemmede – skal ha likeverdig tilgang til betalingstjenester.³⁷ Den europeiske sentralbanken publiserte i 2022 en rapport om tilgjengelighet til betalingstjenester.³⁸ I rapporten drøftes ulike utfordringer knyttet til inkludering av sårbare grupper i betalingssystemet. Det pekes blant annet på at løsninger for sterk kundeautentisering kan være vanskelige å forstå og anvende for personer med funksjonsnedsettelse. Det står imidlertid ingenting om at bankene som en konsekvens av dette har en plikt til å stenge denne gruppen ute av hensyn til sikkerhetskrav og risiko for svindel.

Oppsummert finnes det ingen autoritative kilder som understøtter at [eIDAS](#) og [PSD 2](#) innebærer en *plikt* for bankene til å ekskludere utviklingshemmede og andre som har behov for hjelp til å bruke systemer for eID, elektroniske signaturer og betalingsinstrumenter. På den annen side kan det antakelig heller ikke utledes et *forbud* mot slik ekskludering basert på [eIDAS](#) og [PSD 2](#) isolert sett. Dette blir for norsk retts vedkommende et spørsmål om ekskludering innebærer ulovlig forskjellsbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven.

3 Diskrimineringsnemndas praksis

3.1 Innledende bemerkninger

Diskrimineringsnemnda har fått en rekke klager fra personer som opplever seg diskriminert på grunn av digitalisering og manglende tilgang til BankID. I dette punktet skal vi redegjøre for nemndas praksis i disse sakene, som inkluderer en rekke ulike typer av saker, mot ulike aktører.³⁹

³⁷ Direktiv [2014/92/EU](#) av 23. juli 2014 om sammenlignbarhet av kostnader forbundet med betalingskontoer, bytte av betalingskontoer og adgang til å opprette og bruke betalingskontoer med grunnleggende funksjoner (betalingskontodirektivet) artikkel 1 nr. 2 og artikkel 15 og Europaparlaments- og rådsdirektiv ([EU](#)) [2019/882](#) om tilgjengelighet av varer og tjenester for personer med funksjonsnedsettelse (tilgjengelighetsdirektivet).

³⁸ European Central Bank, «[Accessibility to retail payments in the EU - a stock take](#)», 27. juni 2022.

³⁹ Materialet inkluderer saker som er ferdig behandlet i nemnda per september 2024. Det har kommet flere avgjørelser fra nemnda etter dette. Av særlig interesse er tre saker som inngår i et sakskompleks med samme klager: uttalelse 24. februar 2025 i sak 2024/201, A og verge B mot Skattedirektoratet, [24-201-offentlig-versjon-av-uttalelse.pdf](#); uttalelse 24. februar 2025 i sak 2024/202, A og verge B mot Norsk Helsenett SF, [24-202-offentlig-versjon-av-uttalelse.pdf](#); uttalelse 24. februar 2025 i sak 2023/1061, A og verge B mot Arbeids- og velferdsetaten, [23-1061-offentlig-versjon-av-uttalelse.pdf](#). Klageren hadde klaget inn Bits for diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse. Klageren hadde verge og fikk ikke utstedt BankID på grunn av bransjereguleringen Bits har utformet om vilkår for utstedelse av BankID, som bankene er bundet av. Nemnda mente imidlertid at Bits ikke var rett innklaget, og etter veiledning fra nemnda ble klagen endret slik at den rettet seg mot noen utvalgte brukersteder: NAV, Helsenett og Skatteetaten. Nemnda konkluderte med at ingen av disse tre brukerstedene hadde brutt diskrimineringsforbudet. Da disse uttalelsene kom rett før denne artikkelen skulle publiseres, er de ikke inkludert i analysene nedenfor. Uttalelsene bidrar imidlertid til å forsterke snarere enn å avhjelpe de problemene som er beskrevet i artikkelen.

I punkt 3.2 skal vi ta for oss klager som springer ut av vanskeliggjort tilgang til bestemte tjenester eller aktiviteter, rettet mot den som tilbyr eller tilrettelegger for tjenesten eller aktiviteten. Det gjelder flere saker om vanskeligheter med å få kjøpt billetter til kollektivtransport, en klage mot et strømselskap som forutsetter bruk av BankID for å håndtere kundeforholdet, og en klage mot en fylkeskommune etter gjennomføring av en heldigital folkeavstemning. Disse klagene gjelder altså manglende eller dårligere tilgang til spesifikke tjenester som følge av digitalisering og bruk av BankID.⁴⁰

I punkt 3.3 skal vi ta for oss klager mot finansinstitusjoner som gjelder avslag på søknad om, eller inndragelse av, BankID. Til forskjell fra punkt 3.2 gjelder disse sakene selve nektelsen av å få BankID og de mer generelle konsekvensene det fører med seg. Som nevnt er det flere grupper i samfunnet som av ulike årsaker ikke får BankID eller annen eID på øverste sikkerhetsnivå. Nemnda har mottatt særlig mange klager fra og på vegne av personer med psykisk utviklingshemming. I tillegg har nemnda behandlet en sak om avslag på søknad om BankID på grunnlag av etnisitet.

Som det vil fremgå, har nemnda lagt til grunn at det *ikke* utgjør usaklig forskjellsbehandling å nekte tilgang til BankID (eller annen eID på øverste sikkerhetsnivå) for personer som trenger hjelp av verge til bruken. Det betyr i praksis at denne gruppen mangler tilgang til en lang rekke digitale offentlige tjenester. På denne bakgrunn har Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU) klaget inn Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) som øverste ansvarlige for digitaliseringen av offentlig forvaltning. NFUs påstand var at staten diskriminerer personer med utviklingshemming når tilgang til digitale offentlige tjenester forutsetter bruk av eID på øverste sikkerhetsnivå, som utviklingshemmede ikke får. Denne saken gjelder altså ikke tilgang til bestemte offentlige tjenester, slik som tilgang til å delta i digital folkeavstemning, men er rettet mot øverste ansvarlige for det systemet som legger til rette for utestengelse av de som mangler eID på øverste sikkerhetsnivå. Saken behandles særskilt i punkt 3.4.

3.2 Klager mot private eller offentlige aktører på grunn av manglende tilgang til konkrete tjenester

3.2.1 Kollektivtransport og parkering

Diskrimineringsnemnda har mottatt flere klager som gjelder manglende tilgang til, eller dårligere kvalitet på, ulike typer private tjenester som følge av digitalisering med bruk av BankID.

I begynnelsen av mars 2021 klaget A inn både Vy og Ruter for Diskrimineringsnemnda. Begge klagene gjaldt billettsystemene, som legger opp til at kundene skal bruke en app

⁴⁰ Saker om universell utforming av selvbetjeningsautomater, nasjonale prøve mv. holdes utenfor fordi disse sakene ikke direkte eller indirekte gjelder tilgang til eller bruk av BankID/eID.

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

for å kjøpe billetter og søke nødvendig informasjon om transporttilbudet.⁴¹ Klager er alderspensjonist, har MS og kognitiv svikt. Hun har ikke smarttelefon med BankID, og klaget på at det var blitt vanskeligere å kjøpe billetter med kontanter. Av anførselene fremgår det at hun opplever seg umyndiggjort og forskjellsbehandlet sammenliknet med de som har smarttelefon og app med betalingsløsninger. Hun setter vanskelighetene hun opplever, i sammenheng med alder og funksjonsnedsettelse.

Klagene ble behandlet to år senere, i mars 2023. I begge sakene tok nemnda utgangspunkt i at «teknologiske løsninger under gitte omstendigheter vil kunne innebære indirekte diskriminering, selv om terskelen for dette er relativt høy». Deretter oppstiller nemnda følgende rettslige utgangspunkt:

Det fremgår av forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven at ulemper som rammer eldre fordi de i mindre grad tar i bruk moderne teknologi, som utgangspunkt ikke er å anse som ulovlig diskriminering. Det er vist til at «et forbud ville redusere insentivene til å ta i bruk effektiviserende teknologi», jf. [Prop.81 L \(2016–2017\) side 146](#). Departementet legger til grunn at en utvikling mot økt bruk av moderne teknologi har en stor samfunnsmessig gevinst så vel som en miljømessig side. Nemnda oppfatter departementets uttalelser slik at dette er en ønsket utvikling, og at de som av ulike grunner ikke ønsker å være med på denne i noen grad må tåle mer tungvinte og tidkrevende løsninger.

I den konkrete vurderingen i saken mot Vy fant nemnda at den «forskjellsbehandlingen som innføringen av app medfører, er saklig, nødvendig og forholdsmessig», blant annet basert på at «innføringen av app er et nødvendig ledd i utviklingen mot mer digitaliserte løsninger for billett kjøp og informasjon til publikum». Det ble også lagt vekt på at det finnes alternativer for kjøp av billetter, for eksempel at det er mulig å kjøpe billett direkte fra konduktør om bord i toget.

Spørsmålet om universell utforming av billettautomatene ble avvist fordi ansvaret for automatene var blitt overført til Entur i forbindelse med jernbanereformen i 2017, og Vy derfor ikke var rett innklaget for dette spørsmålet.

Klagen mot Ruter skiller seg fra klagen mot Vy idet billett kjøp om bord ikke er mulig på det meste av Ruters kollektivtilbud i Oslo. Billettautomater er fjernet fra mange holdeplasser. Det er mulig å kjøpe reisekort på utvalgte utsalgssteder, men heller ikke disse finnes i nærheten av alle holdeplasser. Klageren fremhevet dessuten som et problem at hun ikke kan se fysisk på reisekortet hva slags billett hun har betalt for, og hvor lang tid som er igjen på billetten. Dette kunne man tidligere se på fysiske billetter og

⁴¹ Vedtak og uttalelse i sak 21/80, som fikk nytt saksnummer 2022/596 under behandlingen, A mot Vygruppen AS, ([DIN-2021-80](#)) og vedtak og uttalelse i sak 21/96, som fikk nytt saksnummer 2022/595 under behandlingen, A mot Ruter AS ([DIN-2022-595](#)).

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

klippekort med stempel. For å få opplyst saldo på kortet må man reise til Ruters kundesenter på Jernbanetorget i Oslo sentrum.

Nemnda kom imidlertid også i denne saken til at Ruters vektlegging av app i tjenesteytingen ikke innebærer en uforholdsmessig byrde for klageren. Begrunnelsen er relativt kort, og nemnda viser blant annet til at klageren kan kjøpe billett om bord på buss eller båt. For de fleste busser er dette ikke riktig. På trikk og T-bane er det ikke mulig å kjøpe billett om bord, men nemnda kommenterer ikke betydningen av dette.

I en tredje sak, med en annen klager, er busselskapet Skyss Kringom klaget inn for tilsvarende forhold i Vestland fylke.⁴² Klageren hadde verken smarttelefon, pc eller BankID, og opplevde store problemer med å få kjøpt billett, særlig periodebillett, som følge av digitalisering. Den eneste muligheten til å få kjøpt periodebillett var fysisk oppmøte i Skyss' kundesenter, som er åpent på hverdager mellom kl. 9 og 16.30. Klageren anførte at de «digitale betalingsløsningene oppleves nedverdiggende og ydmykende for alle som ikke evner å bruke disse», og hun mente seg diskriminert på grunn av alder, økonomisk stilling og livssyn (miljøbevissthet).

Nemnda la til grunn at «økonomisk stilling» ikke er et vernet diskrimineringsgrunnlag, og fant det tvilsomt at klagerens livssyn var av en slik karakter at det ble omfattet av livssynsbegrepet i likestillings- og diskrimineringsloven § 6. I alle tilfelle fant nemnda at det ikke forelå ulovlig forskjellsbehandling, slik at dette uansett ikke kom på spissen. Argumentene er de samme som i de to ovennevnte sakene.

Tilsvarende argumentasjon er også brukt i en uttalelse fra februar 2023, som gjelder parkering.⁴³ Romsdal Parkering, heleid av Molde kommune, hadde byttet ut parkeringsautomatene på en av kommunens parkeringsplasser. På de nye automatene kunne man ikke justere betalingstiden på betalingsautomaten. Parkeringstiden kunne bare stanses fra smarttelefon og nettbrett, som klageren ikke hadde. Han mente at dette innebar diskriminering på grunn av alder, men dette var nemnda uenig i. I tillegg til de samme uttalelsene som i sakene nevnt over viser nemnda til at «smarttelefoner har vært tilgjengelige i Norge siden 2008, og det framgår av tall fra Statistisk sentralbyrå at 96 prosent har tilgang på smarttelefon i Norge i 2021. Det må derfor legges til grunn at dette er moderne teknologi som også de fleste eldre er fullt ut fortrolige med i dag».

Til slutt skal vi nevne en sak som ble henlagt av nemnda 14. juni 2024 fordi forholdet «åpenbart ikke er i strid med regelverket».⁴⁴ Ruter var innklaget for diskriminering fordi klageren ikke hadde smarttelefon og ikke kunne kjøpe bussbillett om bord på bussen. I begrunnelsen for beslutningen uttaler nemndleder følgende: «Du har valgt ikke å ha

⁴² Uttalelse avsagt 22. desember 2021 i sak 21/83, A mot Vestland Fylkeskommune Skyss Kringom, ([DIN-2021-83](#)).

⁴³ Uttalelse avsagt 23. februar 2023 i sak 22/362, fikk nytt saksnummer 2022/599 under behandlingen, A mot Romsdal Parkering AS, ([DIN-2022-362](#)).

⁴⁴ Uttalelse avsagt 14. juni 2024 i sak 2024/454, A, [offentlig-versjon-av-henleggelsesbeslutning.pdf](#).

smarttelefon, slik at du ikke hadde mulighet for å kjøpe billett med Ruter-appen, eller installere Ruter-appen med BankID-appen» og «[e]t valg om å ikke ha en smarttelefon er ikke et vernet diskrimineringsgrunnlag. Det er også tvilsomt om tilfellet du beskriver utgjør forskjellsbehandling, ettersom reisende uten smarttelefon har anledning til å benytte fysisk busskort.»

3.2.2 Strøm

I en uttalelse fra april 2024 avgjorde nemnda en sak med påstand om diskriminering på grunn av etnisitet.⁴⁵ Klageren var svensk statsborger, men eide bolig i Norge. Fordi han ikke hadde norsk fødselsnummer, var han nektet BankID hos sin bankforbindelse. Han klaget inn strømselskapet Elvia etter at de endret innloggingsrutinene for «Min side». Klageren opplyste at det tidligere var mulig å logge inn med e-postadresse og passord, mens den nye løsningen krevde BankID. Klageren mente at han med dette ble diskriminert på grunnlag av etnisitet. Dette var nemnda uenig i. Den henviste til at statsborgerskap ikke er et selvstendig diskrimineringsgrunnlag, og at dette ikke «uten videre [kan] likestilles med etnisitet». I alle tilfelle var det avgjørende for nemnda at

det ikke er As svenske statsborgerskap eller etnisitet som er årsaken til at han ikke kan logge seg inn på Elvia AS sin kundeside, men at banken hans ikke vil utstede BankID. Det foreligger dermed ikke årsakssammenheng mellom det klagen gjelder og As statsborgerskap. Det er altså ikke fordi han er utenlandsk statsborger at han ikke får tilgang til kundesiden, men fordi han ikke har BankID.

Begrunnelsen er underlig. Det er to samvirkende årsaker til at klageren ikke fikk tilgang til Elvias kundeside: at Elvia har laget en innloggingsløsning med BankID som eneste alternativ for autentisering, og at klageren er nektet BankID i sin bank. Det er åpenbart årsakssammenheng mellom Elvias valg av innloggingsløsning og at klageren ikke får logget inn. Det er velkjent at enkelte grupper utlendinger (og andre) ikke får BankID, og det sentrale spørsmålet er da om Elvia og andre tjenestetilbydere må tilby alternative måter for pålogging, som for eksempel brukernavn og passord. Dette spørsmålet hopper imidlertid nemnda over.

Strøm er en grunnleggende tjeneste, og selskapene har kontraheringsplikt. Det fremgår ikke av uttalelsen hvilke konkrete konsekvenser det har ikke å få logget seg inn på kundesiden, herunder om dette er en forutsetning for i det hele tatt å være kunde. Det er derfor ikke mulig å si noe om holdbarheten i nemndas konklusjon. Begrunnelsen er imidlertid ikke overbevisende.

⁴⁵ Uttalelse avsagt 22. april 2024 i sak 2023/51, A mot Elvia AS, ([DIN-2023-51](#)).

3.2.3 Heldigital folkeavstemning

En uttalelse fra Diskrimineringsnemnda, avgitt 13. mars 2024, gjelder spørsmål om diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse ved at det bare var mulig å stemme digitalt i en rådgivende folkeavstemning om deling av Innlandet fylkeskommune.⁴⁶ Klageren hadde en synsnedsettelse og var representert i nemnda ved Norges Blinddeforbund. Hun hadde BankID med kodebrikke, men klarte ikke å bruke denne fordi tallene på kodebrikken forsvant før hun rakk å lese dem av. Hun forklarte at hun ikke kan bruke digitale flater uten hjelp, og argumenterte for at i så viktige prosesser som en folkeavstemning må myndighetene strekke seg langt for å inkludere alle. Kommunens tilbud om assistanse til å stemme ville ifølge klageren ikke hjulpet ettersom det ikke er lov å dele passord og kode med den som skulle hjelpe.

Fylkeskommunen hevdet på sin side at den hadde tilrettelagt på en tilstrekkelig måte, blant annet ved å sørge for at det var hjelp tilgjengelig i kommunene. Løsningen var blitt testet på forhånd av personer med verv og jobber i Blinddeforbundet, og disse testpersonene hadde konkludert med at den fungerte bra for svaksynte. Innlandet fylkeskommune argumenterte også med at likestillings- og diskrimineringsloven ikke kan «forstås slik at det nedlegges forbud mot at en borger skal trenge å lære seg nye ting. Alle stemmeberettigete borgere har på et tidspunkt måtte lære seg hvordan man stemmer fysisk, og det er ingen grunn til at man ikke skal måtte lære seg å stemme digitalt». Kostnadene ved en fysisk avstemning ville bli høye, og på tidspunktet for avstemningen, under koronapandemien, måtte det også tas hensyn til smittevern.

Ettersom saken gjaldt spørsmål om diskriminering fra et forvaltningsorgan, kunne nemnda ikke treffe vedtak, men kun komme med en uttalelse, jf. diskrimineringsombudsloven [§ 14](#).

Nemnda konkluderte med at klageren, «ved at avstemningen ble gjennomført digitalt, ble stilt dårligere enn andre på grunn av funksjonsnedsettelse», og gikk deretter videre til å vurdere om forskjellsbehandlingen var lovlig etter likestillings- og diskrimineringsloven [§ 9](#). Ved denne vurderingen oppstiller nemnda samme rettslige utgangspunkt som i sakene det er redegjort for ovenfor om tilgang til bussbilletter og parkering for personer som ikke har eller bruker smarttelefon:

Det følger av forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven at ulemper som rammer eldre fordi de i mindre grad tar i bruk moderne teknologi, som utgangspunkt ikke er å anse som ulovlig diskriminering, siden «et forbud ville redusere insentivene til å ta i bruk effektiviserende teknologi», jf. [Prop. 81 L \(2016–2017\) side 146](#). Departementet legger til grunn at en utvikling mot økt bruk av moderne teknologi har en stor samfunnsmessig gevinst og også en miljømessig side. Nemnda mener at det samme utgangspunktet til en

⁴⁶ Uttalelse avsagt 13. mars 2024 i sak 22/108, som fikk nytt saksnummer 2022/743 under behandlingen, A v/Norges Blinddeforbund mot Innlandet fylkeskommune, ([DIN-2022-743](#)).

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

viss grad må gjelde for funksjonsnedsettelse, sett hen til at reglene om universell utforming av ikt skal sørge for at tekniske løsninger kan brukes av alle og uavhengig av funksjonsnedsettelse.

Nemnda fant det ikke tvilsomt at forskjellsbehandlingen var saklig og nødvendig. Spørsmålet var om den var uforholdsmessig inngripende. Nemnda anerkjente at saken skiller seg fra sakene om bussbilletter «ettersom forskjellsbehandlingen er mer inngripende for klager, da den gjelder utfordringer med å stemme i en demokratisk prosess». Nemnda kom likevel til at forskjellsbehandlingen ikke var uforholdsmessig inngripende overfor A. Det ble lagt vekt på at fylkeskommunen hadde gjort grundige vurderinger i forkant, at den hadde involvert brukerorganisasjoner for å tilrettelegge for at ulike brukergrupper kunne delta, og sørget for tilgjengelig hjelp i kommunene. Nemnda mente at klageren hadde «en faktisk mulighet» til å få avlagt stemme, og la også en viss vekt på at folkeavstemningen kun var rådgivende og ikke et ordinært valg.

3.2.4 Samlet analyse av nemndas argumentasjon

Alle sakene gjelder spørsmål om indirekte diskriminering, jf. likestillings- og diskrimineringsloven [§ 8](#). Nemnda legger gjennomgående til grunn at ønsket om effektivisering og forenkling gjennom digitalisering er saklig og nødvendig. De to spørsmålene som drøftes, er typisk om forskjellsbehandlingen er knyttet til et diskrimineringsgrunnlag, jf. likestillings- og diskrimineringsloven [§ 6](#), og i så fall om forskjellsbehandlingen ikke er uforholdsmessig, jf. likestillings- og diskrimineringsloven [§ 9](#). Forholdsmessighetsvurderingen bygger på en individuell vurdering av de konkrete forholdene i saken, og vi har ikke tilstrekkelig innsikt i faktum i sakene til å kunne ta stilling til holdbarheten i nemndas konklusjoner. Det er for eksempel vanskelig å ta stilling til om den synshemmede klageren i saken mot Innlandet fylkeskommune hadde «en faktisk mulighet» til å få avlagt stemme. Diskrimineringsregelverket legger generelt opp til skjønnsmessige vurderinger som det er vanskelig å ta stilling til uten full innsikt i faktum. Det er likevel vår vurdering at *argumentasjonen* i flere tilfeller er mangelfull og lite overbevisende.

For det første er en vurdering av sentrale menneskerettigheter helt fraværende. I sakene som gjelder personer med funksjonsnedsettelse, ville FN-konvensjonen om mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) vært et naturlig utgangspunkt. I saken om folkeavstemningen i Innlandet fylkeskommune utgjør [CRPD](#) artikkel 29 om statenes plikt til å «garantere mennesker med nedsatt funksjonsevne politiske rettigheter og mulighet til å nyte disse på lik linje med andre» et sentralt rettslig utgangspunkt.

I alle sakene tar nemnda som rettslig utgangspunkt for drøftelsen at

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

ulempen som rammer eldre fordi de i mindre grad tar i bruk moderne teknologi, som utgangspunkt ikke er å anse som ulovlig diskriminering, siden «et forbud ville redusere insentivene til å ta i bruk effektiviserende teknologi», jf. [Prop. 81 L \(2016–2017\) side 146](#). Departementet legger til grunn at en utvikling mot økt bruk av moderne teknologi har en stor samfunnsmessig gevinst og også en miljømessig side.

Ettersom den siterte forarbeidsuttalelsen er tillagt så stor vekt i nemndas praksis, er det nyttig å se nærmere på uttalelsen i sin helhet:

Som Oslo Economics skriver i sin utredning, vil bruk av moderne teknologi i stor grad være korrelert med alder, ved at færre eldre tar i bruk slik teknologi. Ved vurderingen av om for eksempel gebyrer på papirfaktura utgjør indirekte diskriminering, er det departementets oppfatning at det må legges til grunn at slik forskjellsbehandling har et saklig formål. Bruk av moderne teknologi har en stor samfunnsøkonomisk gevinst. Det har også en miljømessig side. Departementet mener slik indirekte forskjellsbehandling også er nødvendig og forholdsmessig, da et forbud ville redusere insentivene til å ta i bruk effektiviserende teknologi.⁴⁷

Utredningen fra Oslo Economics som departementet viser til, er en samfunnsøkonomisk kost-nytte-vurdering av et mulig lovfestet vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet.⁴⁸ Basert på en samfunnsøkonomisk vurdering fraråder utredningen å innføre et forbud mot gebyrer eller annen differensiert prising mellom kunder som ønsker henholdsvis å benytte manuelle løsninger eller moderne teknologi.

Med unntak av saken om parkering gjelder ingen av de øvrige sakene differensiert prising. Sakene dreier seg om fysiske løsninger som forsvinner eller blir kvalitativt mye dårligere og vanskeligere tilgjengelig som følge av overgang til digitale løsninger. For eksempel er mulighetene til å kjøpe billetter fra sjåfør eller på billettautomat vesentlig redusert, og dermed er billettkjøp som sådan vanskeliggjort for personer uten smarttelefon med BankID.

I saken om Innlandet fylkeskommune ble det ikke tilbudt noen fysisk løsning for stemmeavgivning overhodet. Det er stor forskjell fra gebyr på en papirfaktura til en situasjon der det overhodet ikke tilbys alternativer til digital stemmegivning i en folkeavstemning. Retten til likeverdig tilgang til utøvelse av sivile og politiske rettigheter for personer med funksjonsnedsettelse kan ikke tilsidesettes på bakgrunn av en økonomisk kost-nytte-vurdering.

Språkføringen i nemndas resonnementer tyder dessuten på mangelfull forståelse både av diskrimineringsvernets grunnleggende funksjoner og av de faktiske utfordringene

⁴⁷ [Prop. 81 L \(2016–2017\) s. 146](#).

⁴⁸ Oslo Economics, «[Utredning av kostnader og nytte av et vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet: Utarbeidet for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet](#)» (19. januar 2016).

digitalisering medfører. I saken mot Romsdal parkering viser nemnda til at 96 prosent av befolkningen har smarttelefon, og at «de fleste» eldre er fortrolige med bruk av smarttelefon. Det er vanskelig å se at denne typen flertallsargumentasjon har noen rettslig betydning for spørsmålet om det foreligger usaklig forskjellsbehandling. Det faktum at kun et lite mindretall faller utenfor, rettfærdiggjør ikke forskjellsbehandling av dette mindretallet. Tvert imot skal diskrimineringsregelverket nettopp beskytte grupper som er i mindretall, og som ellers ville falt utenfor. Jo mindre mindretallet er, desto større er behovet for rettslig beskyttelse.

I henleggelsen av saken mot Ruter viser nemndleder til at klageren har «valgt ikke å ha smarttelefon», og at et «valg om å ikke ha en smarttelefon er ikke et vernet diskrimineringsgrunnlag». Det er klart at det å ikke ha smarttelefon i seg selv ikke er et diskrimineringsgrunnlag. Imidlertid er det ikke nødvendigvis slik at dette er et «valg» for den enkelte. Når det gjelder BankID, er flere grupper utestengt, og de kan derfor ikke «velge» å få seg BankID-app for lettere å kunne kjøpe og betale bussbillett.

Årsakene til at folk ikke har smarttelefon, kan være forskjellige. Personer med anstrengt økonomi har kanskje ikke råd til en smarttelefon, eller de har ikke råd til et mobilabonnement med tilstrekkelig mengde data til å kunne nyttiggjøre seg smarttelefonen til billettkjøp og annet. Har man lav kredittverdighet og betalingsanmerkninger, kan det være utfordrende i det hele tatt å få inngått en avtale om mobilabonnement. Personer med fysisk eller psykisk funksjonsnedsettelse kan av ulike grunner ha problemer med å håndtere en smarttelefon. Nasjonalt kompetansesenter for samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse (ROP) peker på at personer med ruslidelse ofte mangler tilgang til teknisk utstyr som mobiltelefon og pc.⁴⁹ At rus og økonomi ikke utgjør diskrimineringsgrunnlag i likestillings- og diskrimineringsloven, kan være en svakhet ved regelverket. I forlengelsen av dette er det verdt å nevne at Diskrimineringslovutvalget foreslo å ta inn sekkekategori «liknende vesentlige forhold ved en person» i opplistingen av diskrimineringsgrunnlag, uten at dette ble fulgt opp i den vedtatte lovteksten.⁵⁰ Et slikt tillegg kunne være egnet til å fange opp utfordringer utløst ved digitalt utenforskap som disse sakene illustrerer.

Eventuelle endringer av regelverket er et lovgiveransvar, og nemnda må nødvendigvis forholde seg til reglene slik de er. Det er likevel mulig for nemnda å formulere seg på en måte som gjør at de som klager, opplever at deres problem er forstått og tatt på alvor –

⁴⁹ Marte Frimand, «[Digitalt utenforskap - Hva gjør det med deg?](#)», ROP Nasjonalt senter for samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse, 9. september 2021, (lest 9.12.2024).

⁵⁰ [NOU 2009: 14 punkt 13.4.7](#). I tilknytning til dette kan det stilles spørsmål om Grunnlovens diskrimineringsforbud, [§ 98](#), som ikke inneholder en uttømmende liste over diskrimineringsforbud, kunne anvendes direkte med hensyn til disse spørsmålene. Vi forfølger ikke dette spørsmålet videre i denne artikkelen. Se Vibeke Blaker Strand, «Hvem er vernet mot diskriminering i norsk rett? Særlig om betydning av Grunnlovens forbud mot diskriminering», i *Festskrift til JURK 50 år*, Gyldendal (under utgivelse).

selv om konklusjonen kan være at det ikke dreier seg om diskriminering i rettslig forstand.

3.3 Klage mot finansinstitusjoner på grunn av nektet tilgang til BankID

3.3.1 Innledende bemerkninger

Diskrimineringsnemnda har i skrivende stund realitetsbehandlet fem klager som gjelder tilgang til BankID. Fire av sakene gjelder nektelse av BankID for utviklingshemmede personer som bistås av verge, se punkt 3.3.2, og reiser spørsmål om diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse. Sentralt i disse sakene står spørsmål om EØS-rettslige regler er til hinder for utstedelse av BankID til personer som har behov for hjelp til bruken.

Den femte saken gjelder spørsmål om diskriminering på grunn av etnisitet da en utenlandsk borger ble nektet BankID, se punkt 3.3.3.

Antallet klager som gjelder nektelse eller sperring av BankID, har økt betraktelig det siste året. I tillegg til de klagenes som allerede er avgjort, har nemnda mottatt ytterligere ni klager som i skrivende stund er til behandling.⁵¹

3.3.2 Manglende tilgang til BankID for personer som bistås av verge

3.3.2.1 Diskrimineringsnemndas praksis

Den første saken Diskrimineringsnemnda behandlet om nektelse av BankID, ble avgjort i 2021 og gjaldt en kvinne A med en autismediagnose som ble nektet BankID i en bank B.⁵² Partene var enige om at kvinnen trengte noe bistand i bruken av BankID, men var uenige om omfanget og arten av denne bistanden. Partene viste til at BankID er strengt personlig og ikke skal brukes av noen andre enn innehaveren. Klageren, ved sin verge C, argumenterte for at hun med noe opplæring og hjelp ville kunne bruke BankID på egen hånd, og at hun ville kunne huske passordet sitt. C viste også til at ingen i banken hadde satt seg inn i As situasjon eller vurdert hennes funksjonsnivå eller diagnose.

Nemnda kom til at A var blitt utsatt for usaklig forskjellsbehandling på grunn av sin funksjonsnedsettelse. Nemndas begrunnelse for dette var at A kun trengte bistand av «begrenset art» i bruken av BankID, og at det ikke var «sannsynliggjort at A vil opptre i strid med vilkårene for BankID». Nemnda viste også til at A hadde rettslig handleevne,

⁵¹ Den korte beskrivelsen av sakene som pr. medio februar 2025 er til behandling, gir oss et lite innblikk i den fortvilelsen som oppstår når folk får BankID-en sin sperret. Sak 24/707 gjelder «påstand om trakassering ved at en bank har stengt klagers bankID og nekter å åpne den igjen etter svindel på klagers bankkort», ([DIN-2024-7](#)). Sak 24/428 gjelder «påstand om diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse. Klager sin ektefelle har fått BankID inndratt fordi han er syk. Dette medfører at verken klager eller ektefellen får tilgang på informasjon fra offentlige virksomheter.»

⁵² Vedtak fattet 30. juni 2021 i sak 21/168, ([DIN-2021-168](#)).

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

men la til at dette ikke var «avgjørende for nemndas konklusjon i saken». Nemnda la videre vekt på at

tilgangen til BankID er et viktig instrument i et moderne samfunn som de fleste har et behov for. BankID kan være avgjørende for å få tilgang på for eksempel varer via internett og informasjon om egen helse eller økonomi via ulike portaler.

Et drøyt år senere behandlet nemnda en sak om en kvinne med Downs syndrom, hvor moren var oppnevnt som verge og hadde hjulpet datteren med bruk av BankID.⁵³ Saken skiller seg fra den første saken ved at det her primært var vergen som skulle bruke vergehaverens BankID. Banken argumenterte med at det ikke utgjorde usaklig forskjellsbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven å sperre kvinnens BankID i en situasjon der banken oppdaget at denne ble brukt av vergen (moren). Konkret anførte banken at dersom den tillot en verge å bruke vergehaverens BankID, ville «BankID som sådan ikke lenger ... tilfredsstille kravene til avansert elektronisk signatur» etter eIDAS-forordningen. Diskrimineringsnemnda ga banken medhold i dette.

I mars 2023 avgjorde nemnda en tredje sak, der Sbanken var klaget inn av Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU) på vegne av et medlem.⁵⁴ I likhet med i den første saken fra 2021 kom nemnda også i denne saken til at klageren var utsatt for ulovlig forskjellsbehandling fordi vedkommende ville kunne bruke BankID uten å røpe passordet til vergen eller andre. Nemnda strammer tilsynelatende likevel noe inn sammenliknet med i den første saken, idet nemnda spesifikt viser til at det er ulovlig forskjellsbehandling å nekte BankID til personer som har «den rettslige handleevnen i behold og kan benytte BankID uten å dele det personlige passordet med vergen eller andre». Som nevnt uttalte nemnda i saken fra 2021 at hvorvidt klageren har rettslig handleevne, *ikke* har avgjørende betydning.

Den foreløpig siste saken om manglende tilgang til BankID for personer med verge som er realitetsbehandlet i Diskrimineringsnemnda, ble avgjort i mai 2023. I denne saken hadde NFU klaget inn DNB med påstand om at bankens praksis med å avslå søknad om eller sperre BankID for personer som trenger hjelp av vergen til å bruke BankID, var i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse.⁵⁵ NFU argumenterte med at verger har fullmakt til å opptre på vegne av vergehavere, og at vergemålssystemet er organisert på en slik måte at det ikke representerer en økt risiko at en verge bruker BankID på vegne av vergehaveren. NFU fremhevet også de alvorlige konsekvensene manglende tilgang til BankID har i form av økte kostnader, mer tidkrevende prosesser for

⁵³ Uttalelse avsagt 28. september 2022 i sak 21/618, som fikk nytt saksnummer 2022/677 under behandlingen, A v/C mot B, ([DIN-2021-618](#)). Den innklagede banken er anonymisert av nemnda.

⁵⁴ Vedtak fattet 22. mars 2023 i sak 22/354, som fikk nytt saksnummer 2022/600 under behandlingen, NFU mot Sbanken ([DIN-2022-354](#)).

⁵⁵ Uttalelse avsagt 10. mai 2023 i sak 22/353, som fikk nytt saksnummer 2022/601, NFU mot DNB Bank ASA, ([DIN-2022-353](#)).

å få informasjon og utestengelse fra private og offentlige tjenester, samt at utestengelsen oppleves stigmatiserende. Subsidiært argumenterte NFU for at det måtte stilles tydelige krav til hvordan den individuelle vurderingen av søkerens funksjonsevne og evne til å bruke BankID skal foregå, og at det må gis skriftlig begrunnelse for et eventuelt avslag, slik at det er mulig å avklare om avslaget er begrunnet i legitime og ikke-diskriminerende hensyn.

Banken på sin side argumenterte med at den er bundet av internasjonale regler som forbyr utstedelse av BankID til personer som ikke kan bruke den uten hjelp. Konkret viste DNB til reglene for eID og avanserte elektroniske signaturer i eIDAS-forordningen og til reglene for betalingsinstrumenter i [PSD 2](#). DNB argumenterte med at sikkerhetskravene i [eIDAS](#) og [PSD 2](#) innebærer en plikt for tilbyderne av løsningen til ikke å utstede BankID til personer som har behov for hjelp til bruken. Dersom nemnda skulle komme til at slik utestengelse innebærer diskriminering, slik at banken ble tvunget til å utstede BankID til denne gruppen, ville «BankID som sådan [miste] sin sikkerhetsklassifisering», ifølge DNB. At BankID beholder sin sikkerhetsklassifisering, er «igjen avgjørende for at BankID (etter hvert) skal ha samme rettslige anerkjennelse som papirbaserte prosesser tidligere har hatt, på tvers av EU/EØS-landene. Manglende tillit til elektroniske løsninger vil hindre digital vekst, både nasjonalt og innenfor EU/EØS». Ifølge DNB sto med andre ord ikke bare BankID-løsningen som sådan, men også hele digitaliseringen av samfunnet i Norge og Europa, på spill i sakens anledning.

På denne bakgrunn er det kanskje ikke så overraskende at DNB fikk medhold i nemnda. Begrunnelsen til nemnda er kort, og er stort sett en gjengivelse av DNBs argumenter, uten en selvstendig tolkning eller reell overprøving av disse. Nemnda legger særlig vekt på at «DNB er forpliktet til å overholde nasjonalt og internasjonalt regelverk», blant annet i [eIDAS](#) og [PSD 2](#). Det vises også til at brudd på regelverket kan føre til tvangsmulkt fra tilsynsmyndighetene. Nemnda legger til at den forutsetter at «avslag på søknad om BankID til personer med funksjonsnedsettelse blir gjort etter en konkret og individuell vurdering av vedkommendes funksjonsnivå». Nemnda følger imidlertid ikke opp NFUs anførsel om retningslinjer for denne vurderingen og at avslag skal gis skriftlig.

Oppsummert legger altså nemnda til grunn at nektelse av BankID til personer som bistås av verge, utgjør ulovlig forskjellsbehandling dersom personen kan bruke BankID med litt hjelp, men uten å røpe passordet til vergen. For å fastslå dette må det foretas en konkret og individuell vurdering av vedkommendes funksjonsnivå. Hvordan bankansatte med utdanning innen finans skal kunne foreta slike vurderinger, problematiseres ikke. Det er derimot ikke tillatt med *rutinemessig* avslag på søknad om BankID til personer som bistås av verge.

I tillegg til de fire sakene som er realitetsbehandlet, har nemnda avvist en klage mot Bits.⁵⁶ Bits er bank- og finansnæringens infrastrukturselskap og er det organet som fastsetter felles «regler om BankID».⁵⁷ Reglene er en bransjestandard som bankene som utsteder BankID, må forholde seg til. Det følger av punkt 4.4 i bransjestandarden at BankID ikke skal utstedes til personer som helt eller delvis er fratatt sin rettslige handleevne. Klageren i saken mente dermed at Bits var overordnet ansvarlig for bankenes praksis med å nekte BankID til personer med verge. Nemnda la imidlertid til grunn at Bits ikke var rett innklaget ettersom det «ikke [er] Bits som har bestemt at BankID skal benyttes eller nektet utstedelse til personer med verge som ikke er fratatt rettslig handleevne, eller nektet utstedelse til verger». Dette er en sannhet med modifikasjoner, ettersom det nettopp er Bits som lager bransjereglerne for hvem som kan få BankID, og disse reglene ikke reflekterer de nyansene Diskrimineringsnemnda har oppstilt når det gjelder personer som delvis er fratatt sin rettslige handleevne, men kan bruke BankID uten å røpe passordet til vergen.⁵⁸ Som nevnt over har nemnda kommet til at å nekte tilgang til BankID i disse tilfellene er i strid med diskrimineringsforbudet. «Reglene» Bits har laget, sier kategorisk at personer med delvis rettslig handleevne ikke skal få BankID, og at disse reglene er bankene avtalerettslig forpliktet til å følge.

3.3.2.2 Samlet analyse av nemndas argumentasjon

Diskrimineringsnemnda legger altså til grunn at det ikke utgjør ulovlig forskjellsbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven å nekte utstedelse av BankID til en person som trenger hjelp til bruken, og som derfor må «røpe» passordet til vergen. Det sentrale argumentet for dette er at bankene er underlagt EØS-rettslige forpliktelser som innebærer et forbud mot utstedelse av eID på nivå høyt, avansert elektronisk signatur og betalingsinstrumenter til personer i denne gruppen. Som vi har vist i punkt 2.2.3, innebærer dette etter vårt syn en feilaktig forståelse av de aktuelle EØS-rettslige reglene.

DNB og nemnda viser til at bankene risikerer tvangsmulkt fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) dersom det utstedes BankID til personer som trenger hjelp til bruken fra en verge. Det finnes imidlertid ingen objektive holdepunkter for at denne trusselen er reell. Tvert imot: Commfides, som har vært selvdeklart på nivå høyt i en årrekke, har inntil for kort tid siden vært tilgjengelig for alle, også funksjonshemmede som bistås av verge. I 2022 opplyste Commfides at de kun har et

⁵⁶ Uttalelse 4. september 2022 i sak 22/1145, A mot Bits, [22-1145-offentlig-versjon-av-nemndas-avgjoerelse.pdf](#).

⁵⁷ Bits, «Regler om BankID: Fastsett av Finans Norge Servicekontor etter behandling i Bransjestyre betalingsformidling og infrastruktur 28.11.2013. Sist endret av Bits AS 23.05.2023.»

⁵⁸ Vedtak fattet 22. mars 2023 i sak 22/354, som fikk nytt saksnummer 2022/600 under behandlingen, NFU mot Sbanken ([DIN-2022-354](#)).

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

alderskrav, og at de «kontrollerer ikke om en person f.eks. skulle ha blitt fratatt rettslig handleevne».⁵⁹ I 2024 er svaret derimot at Commfides ikke utstedes til verge for bruk på vegne av vergehaveren.⁶⁰ Den tilsynelatende endringen i praksis skyldes imidlertid ikke tilsyn eller pålegg fra myndighetene. Commfides har hatt denne praksisen i mer enn ti år, uten at Nkom har grepet inn med tvangsmulkt eller på andre måter. Ei heller har Nkom grepet inn overfor offentlige myndigheters praksis med å utstede MinID til personer med verge, eller overfor bankenes tidligere praksis med å utstede BankID til flere.

Bankenes, og dermed også nemndas, tolkning av regelverket fremstår etter vårt syn til dels vilkårlig og oppkonstruert. For BankID praktiseres det et krav om at man må kunne bruke løsningen selv, mens verger kan få utstedt MinID til bruk på vegne av vergehavere. Dette til tross for at ordlyden i [eIDAS](#) knyttet til eID på henholdsvis nivå betydelig og høyt ikke kan forklare denne forskjellen. [PSD 2](#) har felles regler for alle betalingsinstrumenter, og DNB har argumentert for nemnda med at disse reglene skal forstås slik at betalingsinstrumenter ikke kan utstedes til kunder som ikke kan holde sikkerhetsinformasjon hemmelig fra verge. Men dette skal tydeligvis bare gjelde betalingsinstrumentet BankID, ettersom bankene jo utsteder betalingsinstrumenter i form av betalingskort til barn helt ned til seksårsalder. En slik forskjellsbehandling av ulike typer betalingsinstrumenter har ingen forankring i ordlyden i [PSD 2](#).

Gitt at premisset om et EØS-rettslig forbud mot utstedelse av BankID til personer som trenger hjelp til bruken, ikke står seg, blir spørsmålet om forskjellsbehandlingen likevel kan være saklig, nødvendig og ikke uforholdsmessig, jf. likestillings- og diskrimineringsloven [§ 9](#). Det er ikke mulig å gi et endelig svar på dette, men vi skal trekke frem noen relevante argumenter.

For det første har bankene økonomiske grunner til å stenge ute personer som trenger hjelp til bruken av BankID. De senere årene har lovgiver skjerpet bankenes ansvar for tap ved misbruk av BankID. Når kundene svindles, er bankene ofte ansvarlige for tapet etter finansavtaleloven. Samtidig øker omfanget av svindelforsøk, som i en del tilfeller er særskilt rettet mot sårbare grupper som for eksempel eldre. Dermed kan det være økonomisk rasjonelt å stenge ute grupper som utgjør en særlig risiko for å bli svindlet. Økonomiske hensyn er saklige i lovens forstand, men neppe forholdsmessige isolert sett, gitt de store konsekvensene utenforskap har.

I forlengelsen av dette er hensynet til sikkerhet i systemet naturligvis også et saklig og nødvendig formål. En utestengelse vil dessuten også innebære en beskyttelse av den

⁵⁹ E-post fra Commfides til Erle Katrine Sivertsen mottatt 09.05.2022 hvor det på svar på spørsmål om vilkår for utstedelse av Commfides eID heter: «Her gjelder kun alderskravet, ref. svar ovenfor. Vi kontrollerer ikke om en person f.eks. skulle ha blitt fratatt rettslig handleevne.»

⁶⁰ E-post fra Commfides til Marte Eidsand Kjørven mottatt 11.04.2024. På spørsmål om «policy hos dere når det gjelder utstedelse av privat eID til en person som bistås av verge, til bruk for vergen» svarer Commfides at «Vi utsteder ikke mot verge. Myndighetene har ikke gjennomført oppsett av et regelverk når det gjelder verge som er anvendlig til formålet.»

utestengte mot misbruk av vedkommendes BankID. Hvis du ikke er i stand til å bruke BankID uten hjelp, er du samtidig særlig utsatt for misbruk og svindel. Etter vårt syn kan dette argumentet, i hvert fall for personer som bistås av verge, ikke tillegges avgjørende vekt. Verger kan i alle tilfelle opptre på vegne av vergehavere, og er underlagt et omfattende kontrollregime nettopp for å unngå misbruk av vergehaveres midler mv. Når det inngås avtale om konto og betalingsinstrument for mindreårig, må verge/foresatte samtykke, og de påtar seg samtidig ansvar for den mindreåriges forsvarlige bruk av betalingskortet. Man kan lett se for seg et tilsvarende system for tilgang til BankID til voksne som bistås av verge.

Andre handlingsalternativer inkluderer mulighet for en BankID med begrensede bruksområder og/eller beløpsgrenser eller dobbeltsignering av verge eller annen tillitsperson. Slike tekniske løsninger finnes ikke i dagens BankID-system, men ville vært fullt mulig å utvikle. Nemnda har imidlertid ikke vurdert om det finnes slike handlingsalternativer, og dermed unnlater den samtidig å ta stilling til et sentralt vurderingstema under diskrimineringsregelverket.

Nemnda har imidlertid satt foten ned for en generell utestengelse av personer som bistås av verge. I den grad vergehaveren kan bruke BankID på egen hånd, utgjør det ulovlig forskjellsbehandling å nekte utstedelse av BankID. Dette forutsetter imidlertid at vergehaveren stiller opp til «eksamen» i en fysisk bankfilial og får sine evner vurdert av bankansatte. Etter vårt syn er et slikt system uverdigg og ivaretar ikke den nødvendige rettssikkerheten.

3.3.3 Manglende tilgang til BankID for utlendinger

I tillegg til personer som strever med å bruke BankID på egen hånd på grunn av alder eller psykisk utviklingshemming eller annen funksjonsnedsettelse, er også utlendinger en gruppe som ofte får avslag på BankID. I 2020 behandlet Diskrimineringsnemnda en klage fra en svensk statsborger som eier eiendom i Norge.⁶¹ Klageren hadde vært kunde i Ørskog Sparebank siden 1966 og hadde tidligere fått utstedt BankID fra banken. I 2019 ble kundeforholdet, inkludert BankID, sagt opp av banken, begrunnet med at hun var registrert med d-nummer i bankens systemer (og altså ikke med et norsk fødselsnummer). Nemnda kom til at det utgjorde ulovlig diskriminering basert på etnisitet at klagerens kundeforhold med BankID ble oppsagt. Nemnda la vekt på at

A aldri ble gitt muligheten til å fremlegge legitimasjon som etter regelverket om hvitvasking er sidestilt med norsk pass/personnummer. Nemnda har videre lagt vekt på at Ørskog Sparebank la seg på en strengere linje enn reglene om hvitvasking legger til grunn. Slettingen av As BankID ble gjort uten forutgående kommunikasjon eller varsel.

⁶¹ Vedtak fattet 28. september 2020, sak 19/439, A v/X mot Ørskog Sparebank, ([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.

Saken er nærmere drøftet av Sivertsen.⁶²

Her kommer altså nemnda til at klageren var diskriminert. Det er imidlertid verdt å merke seg at flere år etter at nemnda kom til denne konklusjonen, er det lite som tyder på at bankene har endret praksis.⁶³ NRK skrev våren 2024 om en bank som ikke utsteder BankID til personer med d-nummer i Folkeregisteret.⁶⁴ Dette til tross for at Diskrimineringsnemnda altså har slått fast at det utgjør diskriminering på grunnlag av etnisitet.

3.4 Klage mot Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet på grunn av generelt diskriminerende digitalisering av offentlig forvaltning

3.4.1 Innledning

Det å ha eID i det norske samfunnet er helt nødvendig for å delta i demokratiet og samfunnet. Tilgang til en eID på øverste sikkerhetsnivå er dermed en rett som kan ses på som helt grunnleggende. I et overordnet og statsrettslig perspektiv fremstår det som naturlig at dette vil innebære plikter for offentlige myndigheter til å sikre denne tilgangen og de helt grunnleggende rettighetene den er nøkkelen til. I dette punktet vurderer vi statens forpliktelse til å tilby digitale tjenester til de som har behov for bistand av verger til å håndtere eID, og nærmere om diskrimineringsvernet som gjelder i norsk rett med hensyn til denne tematikken.

Det er én sak for nemnda som reiser denne typen problemstilling.⁶⁵ Spørsmålet i saken var om staten diskriminerer psykisk utviklingshemmede når den ikke har lagt til rette for innloggingsløsninger som alle kan bruke.⁶⁶ NFU hevdet i saken at staten ved Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) hadde et ansvar for å ta i bruk et innloggingssystem til digitale offentlige tjenester som sikrer at alle får lik tilgang til tjenestene.

Et bakteppe var saken behandlet over, der NFU ikke fikk medhold i påstanden om at DNB var pålagt å sikre slik tilgang for klageren.⁶⁷ NFU anførte med bakgrunn i denne saken at

⁶² Erle Katrine Sivertsen, «Kontraheringsplikt for tilbydere av eID – særlig om forholdet mellom kontraheringsplikt og diskrimineringsvernet», i: Marte Eidsand Kjørven, Maria Astrup Hjort og Tone Linn Wærstad, red., *Bruk og misbruk av elektronisk identifikasjon*.

⁶³ Gatejuristen mfl., «[Sluttrapport for rettshjelpsprosjektet ID-juristen](#)», *SODI-rapport 3/2024*.

⁶⁴ John Inge Johansen, «[Brukte tre år på å hjelpe samboeren å få BankID: – Staten må ta over](#)», NRK, 10. mai 2024.

⁶⁵ Uttalelse avsagt 11. mars 2024 i sak 22/355, som fikk nytt saksnummer 2022/818 under behandlingen, Norsk forbund for utviklingshemmede mot Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, ([DIN-2022-355](#)).

⁶⁶ Ettersom saken gjaldt spørsmål om diskriminering fra et departement, kunne nemnda komme med en uttalelse i saken, jf. diskrimineringsombudsloven [§ 14](#) andre ledd.

⁶⁷ Uttalelse avsagt 10. mai 2023 i sak 22/353, som fikk nytt saksnummer 2022/601, NFU mot DNB Bank ASA,

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

[s]ituasjonen i dag er at også personer som kan benytte BankID på egenhånd, eventuelt med noe veiledning, får avslag på BankID, jf. nemndas [sak 21/168](#). At offentlige digitale tjenester hviler så eksklusivt på private løsninger for eID, medfører en diskriminerende praksis. Som ansvarlig myndighet for digitalisering av offentlige tjenester kan ikke DFD fraskrive seg ansvaret.

Nemnda var uenig i dette og kom til at det ikke forelå diskriminering i saken ettersom den fant at DFD ikke kunne holdes ansvarlig for manglende tilgang til ulike offentlige tjenester gjennom ID-porten. Nemnda kom til at DFD ikke var ansvarlig for noen forskjellsbehandling ettersom «[s]ikkerhetsnivåer og tilgangsstyringen til de ulike offentlige tjenestene settes ikke av departementet, men av den enkelte tjenesteeier». Nemnda utdyper videre:

Dersom personer med funksjonsnedsettelse ikke får tilgang til offentlige eller private tjenester fordi de mener sikkerhetsnivået er satt for høyt, og de mener dette utgjør et brudd på likestillings- og diskrimineringsloven, må den enkelte løsningen v/tjenesteeier klages inn for nemnda.

Saken løses dermed helt og holdent ut fra at nemnda legger til grunn at departementet ikke styrer tilgangen til tjenester i ID-porten (eller på andre måter) og heller ikke på noen annen måte er ansvarlig for noen forskjellsbehandling i likestillings- og diskrimineringsloven § 6-forstand. Det er verdt å merke seg innledningsvis at saken løses allerede på inngangsvilkåret: Nemnda finner at det overhodet ikke foreligger noen forskjellsbehandling i lovens forstand. En naturlig følge av dette er at det ikke gjøres noen videre diskrimineringsrettslig analyse av saklighet, nødvendighet og forholdsmessighet.

Begrunnelsen til nemnda fremstår som underlig av flere grunner. For det første klaget ikke NFU på hvilket sikkerhetsnivå den enkelte tjenesten har i ID-portalen, men på at personer som ikke får BankID eller annen eID på øverste sikkerhetsnivå på grunn av funksjonsnedsettelse, dermed heller ikke får tilgang til digitale offentlige tjenester som krever en slik eID. Kjernen i klagen handler om at denne gruppen ikke får likeverdig tilgang til grunnleggende offentlige tjenester. Hvilket sikkerhetsnivå myndighetene velger, er et underliggende spørsmål, som det er opp til myndighetene å løse, men som ikke vedgår diskrimineringsspørsmålet direkte.

For det andre fører det at nemnda så tydelig avgrenser saken til å handle om det er DFD eller den enkelte tjenesteeieren som benytter ID-porten, som kan stilles til ansvar for utestengning av de som trenger bistand fra verge til å håndtere BankID, til at saken i liten grad belyser de diskrimineringsrettslige spørsmålene som reiser seg i dette

problemfeltet. For denne artikkelen mener vi at det riktige utgangspunktet for å vurdere om personer som trenger bistand fra verge, blir diskriminert i dag på grunn av manglende tilgang til offentlige tjenester, er hvorvidt staten diskriminerer i denne situasjonen. Vi forutsetter derfor at staten nødvendigvis må være overordnet ansvarlig for at tilgang til offentlige tjenester ikke skjer på en diskriminerende måte, og at dette ansvaret ikke kan pulveriseres til den enkelte tjenesteeieren som benytter seg av ID-porten.

3.4.2 Diskrimineringsrettslige vurdering

I utgangspunktet er tilgangen til ID-porten tilgjengelig for alle, men mange av tjenestene er kun tilgjengelige dersom man har en eID på høyeste sikkerhetsnivå. De som ikke får tilgang til BankID eller annen eID på høyeste sikkerhetsnivå, som vil gjelde de vi vurderer situasjonen til her, blir stilt dårligere enn andre ettersom dette gjør at de ikke får tilgang til en lang rekke tjenester via ID-porten. Det kan ikke være tvil om at manglende tilgang til digitale offentlige tjenester utgjør forskjellsbehandling i lovens forstand. En slik vurdering støttes også av at nemnda i flere saker har vurdert at det å ikke få utstedt eID på øverste sikkerhetsnivå utgjør forskjellsbehandling av personer med funksjonsnedsettelse. For eksempel i [DIN-2021-168](#) (behandlet over) kom nemnda til at dette utgjør forskjellsbehandling i lovens forstand, og bemerket videre at «tilgangen til BankID er et viktig instrument i et moderne samfunn som de fleste har et behov for. BankID kan være avgjørende for å få tilgang på for eksempel varer via internett og informasjon om egen helse eller økonomi via ulike portaler».

Slik situasjonen har utviklet seg, er stadig flere offentlige tjenester blitt gjort avhengige av en digital tilgang, og de alternative, analoge og fysiske tjenestene er samtidig blitt bygget ned eller fjernet. De som ikke har tilgang til en eID på øverste sikkerhetsnivå, får ikke tilgang til de samme tjenestene som andre, og på grunn av de ulempene det medfører, er det helt klart at dette utgjør forskjellsbehandling i lovens forstand. Situasjonen som analyseres her, er et spørsmål om indirekte forskjellsbehandling, som i [§ 8](#) er definert som «enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som vil stille personer dårligere enn andre, på grunn av forhold som nevnt i [§ 6](#) første ledd».

Det neste spørsmålet er om den manglende tilgangen likevel er lovlig, jf. likestillings- og diskrimineringsloven [§ 9](#).

Likestillings- og diskrimineringsloven [§ 9](#) gir anvisning på en bred og sammensatt vurdering, der retten til likhet som diskrimineringsforbudet skal ivareta, må balanseres mot andre hensyn og rettigheter.⁶⁸ Noen forhold i denne overordnede vurderingen er verdt å trekke frem.

⁶⁸ Anne Hellum og Vibeke Blaker Strand, *Likestillings- og diskrimineringsrett*, Gyldendal, 2022, s. 255.

For det første er det slik at direkte forskjellsbehandling har et sterkere vern enn indirekte forskjellsbehandling. Begrunnelsen ligger i at direkte forskjellsbehandling sjeldnere vil være saklig, ved at den ikke er nøytral i utgangspunktet.⁶⁹ Dette momentet slår ikke til i vår sak. Grunnen til at forskjellsbehandlingen blir indirekte her, er at myndighetene har overlatt ansvaret for utstedelse av eID til private tilbydere, og således blir det direkte forskjellsbehandling fra *tilbydernes side* når de nekter personer med nedsatt funksjonsevne eID på øverste sikkerhetsnivå. At tilgangen til offentlige tjenester derved stanses, blir indirekte forskjellsbehandling. Staten har like fullt det samme ansvaret for å sikre alle lik tilgang til de offentlige tjenestene, og derfor bør vurderingen av hvorvidt forskjellsbehandlingen er saklig, nødvendig og forholdsmessig, av denne grunn ikke være annerledes for staten enn når det gjelder bankene.

Videre gjøres det ytterligere et poeng i forarbeidene av at den lovlige adgangen til forskjellsbehandlingen må være videre når det gjelder indirekte forskjellsbehandling.⁷⁰ Argumentet er at det ved indirekte forskjellsbehandling i større grad vil være en avveining mot andre gruppers behov for å få sine lovfestede rettigheter til likebehandling oppfylt, og at dette bør inngå i forholdsmessighetsvurderingen.⁷¹ Heller ikke dette argumentet er treffende for vår sak. Det er ikke lett å tenke seg at andre grupper vil få sine lovfestede rettigheter til likebehandling oppfylt ved at tilgangen til digitale offentlige tjenester for de med funksjonsnedsettelse begrenses.

Til sist nevner forarbeidene at ofte vil det å sikre et alternativ til forskjellsbehandlingen være mer ressurskrevende når det gjelder indirekte forskjellsbehandling. Dette begrunnes med at det gjerne er snakk om strukturelle forhold som er til ulempe for en større gruppe, og som det dermed vil kreve store ressurser å endre på.⁷² Ressursbruk kan inngå i vurderingen av saklig grunn etter likestillings- og diskrimineringsloven [§ 9](#) og vil kunne være et relevant hensyn å se på i vurderingen av vår sak. Likevel er det, som før nevnt, slik at manglende tilgang til offentlige tjenester på grunn av manglende tilgang til eID på øverste sikkerhetsnivå er svært inngripende og en stor belastning for de det gjelder. I fravær av fungerende fullmaktsløsninger kan en nærliggende løsning på kort sikt være å gi verger tilgang til å bruke vergehaverens BankID på dennes vegne, slik det allerede er åpnet for når det gjelder eID på sikkerhetsnivå betydelig. Der det ikke er nødvendig å kreve eID på øverste sikkerhetsnivå for tilgang til en offentlig tjeneste, kan det heller ikke være nødvendig for å oppnå formålet om saklig grunn i likestillings- og diskrimineringsloven [§ 9](#) å kreve dette sikkerhetsnivået. Disse forholdene bør myndighetene utrede og regulere.

⁶⁹ [Prop. 81 L \(2016–2017\) punkt 14.2.2, s. 119.](#)

⁷⁰ [Prop. 81 L \(2016–2017\) punkt 14.2.2, s. 119.](#)

⁷¹ [Prop. 81 L \(2016–2017\) punkt 14.2.2, s. 119.](#)

⁷² [Prop. 81 L \(2016–2017\) punkt 14.2.2, s. 119.](#)

Et annet generelt moment som påvirker adgangen til lovlig forskjellsbehandling, er hvilket diskrimineringsgrunnlag det er snakk om. Her vil internasjonale menneskerettighetskonvensjoner som Norge har ratifisert, kunne få betydning.⁷³ Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har ansett at det kreves mer for å begrunne forskjellsbehandling av noen særskilte grupper i vurderingen av diskrimineringsvernet slik det er regulert i den europeiske menneskerettskonvensjonen [artikkel 14](#). Personer med funksjonsnedsettelse er en slik gruppe, som på denne måten nyter et styrket vern og der EMD har krevd at det er nødvendig med en særlig tungtveiende grunn for å kunne anse forskjellsbehandlingen som akseptabel innenfor rammen av konvensjonens diskrimineringsvern.⁷⁴ Uttalelser fra overvåkningskomiteen til CRPD særskilt knyttet til [CRPD](#) artikkel 9 støtter opp om en slik skjerpet adgang til lovlig forskjellsbehandling når det gjelder diskrimineringsgrunnlaget funksjonsnedsettelse.⁷⁵

Denne generelle gjennomgangen av hva som kan utgjøre lovlig forskjellsbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven [§ 9](#) på dette området, viser at det skal mye til for å anse en slik forskjellsbehandling som lovlig. Det er ikke klart hvilke anførsler som kan begrunne statens forskjellsbehandling av personer med funksjonsnedsettelser når det gjelder tilgang til offentlige tjenester, ettersom staten ikke har anført noen ordentlige grunner for dette utover å vise til kravet om «strengt personlig bruk» av eID. Nemnda har heller ikke belyst vurderingen nærmere utover samme begrunnelse. Vi skal i neste punkt knytte noen kommentarer til nemndas forståelse av «strengt personlig bruk»-kravet i [eIDAS](#) når det gjelder denne nemndsaken særskilt.

3.4.3 Betydningen av eIDAS for spørsmålet om staten diskriminerer utviklingshemmede

NFU argumenterte med at staten selv kunne utviklet og administrert en eID som var bedre tilpasset ulike funksjonsnedsettelser enn eksisterende løsninger.⁷⁶

Diskrimineringsnemnda avviste dette argumentet med at «en offentlig utstedt eID antakeligvis ikke løse utfordringene som NFU påpeker, ettersom en offentlig utstedt eID på sikkerhetsnivå høyt fremdeles må være strengt personlig, jf. også prinsippet om ‘sole control’ i [eIDAS-forordningen](#), jf. fortalen pkt. 51». Ovenfor i punkt 2.2.3 har vi drøftet om [eIDAS](#) faktisk oppstiller et forbud mot utstedelse av eID på øverste sikkerhetsnivå med

⁷³ Se Anne Hellum og Vibeke Blaker Strand, *Likestillings- og diskrimineringsrett*, Gyldendal, 2022, s. 256.

⁷⁴ Anne Hellum og Vibeke Blaker Strand, *Likestillings- og diskrimineringsrett*, Gyldendal, 2022, s. 256. To sentrale EMD-dommer er *Guberina v Croatia*, [no 23682/13](#), ECtHR, 22 March 2016; *Çam v Turkey*, [no 51500/08](#), ECtHR, 23 February 2016. Se Oddný Mjöll Arnardóttir, «[Vulnerability under Article 14 of the European Convention on Human Rights: Innovation or Business as Usual?](#)», *Oslo Law Review*, (2017), Vol 4, No. 3, s. 150–171 for en gjennomgang av EMDs praksis på området.

⁷⁵ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, [General comment No. 2 \(2014\)](#), CRPD/C/GC/2.

⁷⁶ [DIN-2022-355](#).

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

en avansert elektronisk signatur til personer som bistås av verge i bruken. Vi har konkludert med at det er tvilsomt om det kan oppstilles et slikt krav.

Dessuten er det to poenger som nemnda ikke synes å ha fått med seg når det gjelder tolkningen av eIDAS. For det første gjelder vilkåret nemnda viser til om «sole control», overhodet ikke for eID. Dette vilkåret gjelder for avanserte elektroniske signaturer, jf. artikkel 26. Man kan fint tenke seg en offentlig utstedt eID på nivå høyt som gir mulighet til å identifisere seg, men ikke signere. En slik eID vil da gi tilgang til å logge seg inn på offentlige digitale tjenester og for eksempel lese innkallinger til legetimer, resultater av ulike helseundersøkelser, vedtak mv. Som beskrevet ovenfor er sikkerhetskravene når det gjelder eID på nivå høyt, at systemet skal være «utformet slik at eieren på en sikker måte kan hindre at det blir brukt av andre».

For det andre får [eIDAS](#) kun anvendelse på eID-systemer som er meldt til Kommisjonen, jf. artikkel 1. Det er imidlertid ingen plikt til å melde eID-systemer til Kommisjonen, og det er heller ingen plikt til å bruke eID-systemer som er meldt til Kommisjonen. Ei heller er det noen plikt etter [eIDAS](#) til å bruke elektroniske signaturer som oppfyller sikkerhetskravene til de ulike definerte nivåene i forordningen. Staten er derfor i sin fulle rett til å utvikle og bruke en eID-løsning som ikke meldes til Kommisjonen, og som derfor overhodet ikke reguleres av [eIDAS-forordningen](#). Det er derfor på det rene at en offentlig utstedt eID, i motsetning til det nemnda sier, ville kunne løse de problemene som ligger til grunn for NFUs klage.

4 Oppsummering og samlet analyse av Diskrimineringsnemndas praksis

Oppsummert viser analysene av nemndspraksisen at diskrimineringsregelverket, slik dette praktiseres av nemnda, er uegnet til å motvirke forskjellsbehandling på grunn av digitalt utenforskap som skyldes manglende tilgang til eller problemer med bruk av BankID. Diskrimineringsregelverket med Diskrimineringsnemnda som håndhevingsorgan gir begrenset vern mot slike former for forskjellsbehandling. Årsakene til dette ligger dels i diskrimineringsregelverket som sådan, dels i nemndas praktisering av dette og dels i sanksjonssystemet.

For det første ligger det en begrensning i diskrimineringslovens krav om at forskjellsbehandlingen må knyttes til et av de opplistede diskrimineringsgrunnlagene. Digitalt utenforskap skyldes ikke nødvendigvis forhold som utgjør et diskrimineringsgrunnlag i likestillings- og diskrimineringsloven [§ 6](#).

For det andre er det en klar trend i sakene at nemnda kommer til at instansen som er klaget inn, ikke er ansvarlig for forskjellsbehandlingen som har skjedd. Der private utstedere klages inn, pekes det på at det er offentlige myndigheter som har ansvaret.

Der staten klages inn ved det departementet som har overordnet ansvar for forvaltningen, anses fortsatt ikke departementet for å ha et overordnet ansvar for at offentlige tjenester er tilgjengelige for alle. Her pekes det i stedet på den enkelte «tjenesteeier» i ID-portalen som der ansvaret ligger. Praksisen her gir et bilde av at det skjer en pulverisering av ansvaret for tilgang til BankID. Strand og Hellum har i sin analyse av nemndsystemet omtalt håndhevingen av diskrimineringsvernet som en «håndhevelseslabyrint» der «[e]nkeltpersoner i stor grad [må] finne rett vei på egen hånd». De skriver videre: «Håndhevingsapparatet er ikke lenger et lavterskeltilbud, men et høyterskeltilbud der klagerne, for å nå fram, trenger profesjonell rettshjelp. I praksis innebærer dette et svekket diskrimineringsvern.»⁷⁷ Strand og Hellums kritikk retter seg i stor grad mot de prosessuelle sidene ved nemndsystemet av i dag, men vår analyse her peker mot en annen type labyrint klagerne blir utsatt for, nemlig ved at uansett hvem som klages inn, finner nemnda at det er noen andre som har ansvaret. Praksisen her gir et bilde av at det skjer en pulverisering av ansvaret for tilgang til offentlige og private tjenester og BankID som nemnda ikke er en instans som er egnet til å håndtere.

En tredje trend er at nemndas rettslige argumentasjon svikter på ulike måter. Den ser i liten grad hen til det internasjonale diskrimineringsvernet, og det er ingen tegn til at den anlegger et strukturelt diskrimineringsperspektiv. Når det gjelder EØS-retten, er det motsatt. Her har nemnda i flere saker underbygget konklusjonen om at saken ikke utgjør diskriminering, med at forskjellsbehandlingen er en nødvendig konsekvens av EØS-rettslige krav, men argumentasjonen til nemnda bygger på en sviktende forståelse av de aktuelle reglene. Videre er det enkelte saker der det kan reises kritikk også mot nemndas anvendelse av de interne nasjonale bestemmelsene i likestillings- og diskrimineringsloven.

Nemndas argumentasjon er videre preget av en sterk vektlegging av effektivitetshensyn. Forskjellsbehandling anses saklig i stor utstrekning fordi digitalisering gir samfunnsøkonomiske gevinster. Klagerne uten tilgang til BankID får derfor ikke medhold når de klager på tilbydere som tilbyr vesentlig dårligere løsninger for de som faller utenfor. At du må reise langt og betale ekstra for bussbilletter osv., er altså noe funksjonshemmede uten BankID må tåle. Her kan nemndas vektlegging av økonomiske argumenter fremstå som vektet for sterkt i forholdsmessighetsvurderingen av diskrimineringsvernet.

For det fjerde utgjør fraværet av etterprøvbarehet og et effektivt sanksjonssystem et problem for den faktiske håndhevelsen. Nemnda har lagt til grunn at rutinemessig avslag til personer med verge utgjør diskriminering. Dersom bankene påstår at avslaget bygger på en konkret og individuell vurdering av vedkommendes evne til å håndtere BankID, vil det derimot ikke utgjøre diskriminering, slik nemnda har tolket regelverket. Problemet er

⁷⁷ Vibeke Blaker Strand og Anne Hellum, «[Håndhevingslabyrinten – Om individuelle klager i diskrimineringsvernets nye håndhevingsstruktur](#)», *Nytt Norsk tidsskrift*, vol 39, nr. 2, 2022, s. 145 og 146.

imidlertid at det er svært vanskelig å etterprøve om en slik vurdering, foretatt av ansatte i bankene, er forsvarlig. Dessuten får det i praksis ingen konsekvenser å bryte diskrimineringsforbudet. Illustrerende i så måte er at bankene har fortsatt praksisen med å nekte BankID til utlendinger basert på d-nummer, selv om nemnda har kommet til at en slik praksis er i strid med likestillings- og diskrimineringsloven.

Et siste poeng, som ikke berører diskrimineringsvernet direkte, men som likevel fortjener en kommentar, er nemndas språkbruk og stil overfor klagerne. Vanskelige ord og begreper som for eksempel «tjenesteeier» gjør det vanskelig å forstå nemndas argumentasjon. Nemndas argumentasjon fremstår dessuten som arrogant og belærende i enkelte tilfeller. Når det sies at klageren har «valgt» å ikke ha smarttelefon, fremstår det som at nemnda har manglende forståelse for den situasjonen klageren er i, og hvordan det er å leve med en funksjonsnedsettelse i et digitalisert samfunn.

5 Avsluttende bemerkninger

At digitalt utenforskap er blitt et så stort problem i Norge, skyldes en kombinasjon av flere forhold. For det første har digitalisering og ønsket om kostnadsbesparelser ført til at manuelle ikke-digitale løsninger er faset ut, eller vesentlig forringet. Dette har skjedd innen både privat og offentlig sektor, uten at myndighetene har styrt utviklingen, for eksempel ved å stille tydelige krav til både offentlige og private aktører om likeverdig tilgang til grunnleggende tjenester for ikke-digitale.

For det andre har offentlige myndigheter basert digitaliseringen av offentlige tjenester på private eID-løsninger uten å stille krav om tilgjengelighet verken gjennom lovregler eller via anbudsprosesser. Det er ikke vedtatt klare lovregler om kontraheringsplikt for tilbydere av eID, eller angitt på hvilke vilkår disse tilbyderne kan sperre tilgangen til eller si opp en avtale om eID. Det har ført til en vilkårlig praksis, der bankene i praksis kan nekte å kontrahere eller sperre og si opp en avtale om BankID uten mekanismer for å ivareta rettssikkerheten.

For det tredje har offentlige myndigheter ikke sørget for gode sentrale fullmaktsløsninger til bruk for verger og andre.

For det fjerde har det vært et totalt fravær av innovasjon og krav når det gjelder utvikling av mer tilgjengelige universelt utformede tekniske løsninger.

For det femte har det ikke vært sentrale føringer for når den mer tilgjengelige MinID kan brukes. Dette har ført til at mange brukersteder potensielt har satt unødvendig høye krav til sikkerhet og på den måten har ekskludert de som kun har tilgang til MinID.

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

Kombinasjonen av alt dette har ført til en vesentlig forverret situasjonen for personer som ikke har tilgang til, eller mestrer bruken av, BankID eller annen eID på øverste sikkerhetsnivå.

I forlengelsen av dette er det også et problem at systemet legger opp til et skarpt skille mellom de som er innenfor, og de som er utenfor. Realiteten er at folk kan være mer eller mindre digitale, og at dette også kan variere over tid. En person som blir alvorlig kreftsyk og innlagt på sykehus, eller er i en midlertidig psykose som følge av fødselsdepresjon, kan ha behov for hjelp til å betale regninger, sjekke den digitale postkassen og følge opp eventuelle vedtak fra offentlige myndigheter i en periode. Ettersom det ikke er tillatt å dele BankID, og fullmaktsløsninger kun finnes på enkelte områder, er det i praksis umulig å håndtere en situasjon med midlertidig hjelpebehov uten å bryte reglene. Alternativet er å la regninger gå til inkasso og potensielt miste offentlige ytelser, klagemuligheter på vedtak som kommer i Digipost, osv. Dersom pliktbruddet oppdages, er sanksjonen at BankID sperres. Vi har med andre ord laget et system som stenger ute visse grupper permanent, og som heller ikke tar hensyn til midlertidige hjelpebehov.

Analysene i denne artikkelen har vist at Diskrimineringsnemnda ikke bidrar til å forhindre de alvorlige konsekvensene av digitalt utenforskap. Det fører for langt i denne artikkelen å presentere et fullstendig bilde av hva som skal til for å rette opp i dette, og for å sikre at staten overholder sin plikt til likeverdig deltakelse i samfunnet og tilgang til grunnleggende tjenester for alle. I det følgende skal vi likevel presentere noen mulige avhjelpende tiltak.

Akkurat som at alle har rett til et fysisk ID-bevis, uavhengig av både rettslig handleevne og faktiske ferdigheter, må alle ha rett til et elektronisk ID-bevis. Dette må lovreguleres, og det må være systemer som ivaretar et minimum av rettssikkerhet i prosessen, som krav til skriftlig begrunnelse ved avslag og klagemuligheter.

De tekniske løsningene må tilpasses brukernes behov, ikke omvendt. Det finnes muligheter for å gjøre eID-løsningene både sikrere og mer universelt utformet.

Noen vil av ulike årsaker alltid være ikke-digitale. Disse må også få ivaretatt sin rett til likeverdig deltakelse i samfunnet og få tilgang til grunnleggende offentlige og private tjenester. Dette krever en gjennomgang av lovverket på mange livsområder. For eksempel bør fastlegekontorer og andre som tilbyr helsetjenester, pålegges å motta betaling med kort eller kontanter. I dag er tilgang til helsetjenester vanskelig gjort i situasjoner der tilbyderer kun benytter betalingslenke som krever at brukeren har BankID. Det bør også utredes hvordan for eksempel kollektivtransport kan gjøres mer tilgjengelig for de som mangler smarttelefon og/eller BankID.