

Fornyings- administrasjons- og kirke departementet
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

12/2724

12/00953-2/JSK

7. januar 2012

Høringsuttalelse - Digital kommunikasjon som hovedregel - Endringer i Forvaltningsloven

Vi viser til departementets høringsbrev av 5. oktober 2012. Vi viser også til muntlig avtale mellom departementet og Datatilsynet om utsettelse av den fastsatte høringsfristen.

Departementet har foreslått å endre forvaltningsloven §§ 16 og 27. Dagens bestemmelser fastslår at offentlige forvaltningsorganer bare kan forhåndsvarsle og underrette om forvaltningsvedtak ved hjelp av digitale kommunikasjonsmidler hvis mottageren uttrykkelig har godtatt det.

I tillegg er det foreslått å endre forskriftshjemmelen i lovens § 15a, som hjemler eForvaltningsforskriften.

De foreslåtte endringene går ut på å innføre en ny hovedregel om at all kommunikasjon mellom forvaltningen og dens brukere i fremtiden skal foregå digitalt. Formålet med endringene er ifølge departementet

”å legge til rette for toveis digital kommunikasjon mellom offentlige virksomheter og brukerne, herunder å fjerne behovet for et eksplisitt samtykke til digital kommunikasjon”.

Til gjengjeld skal enkeltindividet få mulighet til å reservere seg mot å kommunisere digitalt med forvaltningen.

I den forbindelse har departementet lansert fire alternative forslag til ny ordlyd i §§ 16 og 27, og to alternativer til ny ordlyd i § 15a. Høringsinstansene er bedt om å komme med synspunkter på hvilket av de alternative forslagene ”*som best ivaretar formålet med regelverkendringen*”, jf. formålsangivelsen i sitatet over.

1. Generelt – fra samtykke til reservasjonsrett

Vårt utgangspunkt er at enkeltindividet bør ha størst mulig innflytelse over hvilke virkemidler som tas i bruk i forbindelse med den nødvendige kommunikasjonen med det offentlige. Dagens ordning i forvaltningsloven legger til rette for at den som ønsker det, aktivt kan ta et valg om å kommunisere med digitale hjelpemidler. At ikke flere har benyttet seg av denne

muligheten, kan trolig ha mange årsaker. Manglende kunnskap og oppmerksomhet om ordningen kan imidlertid være en del av forklaringen.

De foreslåtte lovendringene innebærer at det nå vil være forvaltningen som legger de praktiske føringene for denne kommunikasjonen. Dette forutsetter at alle enkeltindivider får opprettet en digital postkasse, som vil bli benyttet til all kommunikasjon mellom enkeltindividet og det offentlige – med mindre den enkelte aktivt reserverer seg mot dette. Hensynet til effektivitet og økonomi ser ut til å ha vært utslagsgivende, mens personvernkonsekvensene av å opprette en digital postkasse for alle norske innbyggere ikke er drøftet særlig inngående.¹

2. Utredning av personvernkonsekvenser

Ifølge utredningsinstruksjonen skal alle vesentlige konsekvenser av et lovforslag utredes. Et eksempel er forholdet til menneskerettighetene, jf. instruksens punkt 2.3.2 og den tilhørende veilederens punkt 11.3.

I høringsbrevet er følgende uttalt om personvernkonsekvensene av det fremlagte forslaget:

” [I]nngrepet i den enkeltes personvern som opprettelse av digital postkasse vil kunne medføre, vurderes som lite i forhold til fordelene dette vil kunne innebære for den enkelte og samfunnet. Til forskjell fra enkelte andre typer registre er det ingen andre enn brukeren selv som skal ha tilgang til postkassen, med mindre brukeren selv tillater dette, for eksempel ved å gi andre fullmakt til slik tilgang.”

For øvrig er det i høringsbrevet gitt generelle henvisninger til personopplysningsloven, og innholdet i enkelte sentrale regler er gjengitt.²

Etter vår oppfatning er både høringsbrevet og den forutgående utredningen mangelfulle på dette punktet. Vi viser til at privatlivets fred og den enkeltes korrespondanse er beskyttet under flere menneskerettskonvensjoner som Norge har ratifisert, eller som er inkorporert i norsk rett.³ Utgangspunktet må derfor være at det i det minste burde ha vært foretatt en overordnet vurdering av om tiltaket i det hele tatt har vesentlige personvernkonsekvenser, slik som foreskrevet i departementets egen veileder.⁴ Denne vurderingen er et nødvendig skritt på veien mot en mer inngående utredning, jf. departementets veileder kapittel IV. Vi viser til at flere av de omstendigheter som veilederen nevner som indikasjoner på at personvernkonsekvensene ved et tiltak bør utredes, er aktuelle i denne saken.⁵

¹ Jf. sitatet nedenfor.

² Brevets avsnitt 4.

³ Se for eksempel artikkel 8 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen, artikkel 17 i Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (begge inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30) og Europarådets konvensjon 28. januar 1981 nr. 108 om personvern i forbindelse med elektronisk behandling av personopplysninger.

⁴ *Veileder til utredningsinstruksjonen – Vurdering av personvernkonsekvenser*, tilgjengelig fra www.regjeringen.no/upload/FAD/vedlegg/Statsforvaltning/Personvernveileder.pdf

⁵ Se veilederen side 12.

Lovendringsforslagene forutsetter opprettelsen av flere nye personregistre, som skal inneholde flere kategorier personopplysninger om alle landets innbyggere. All korrespondanse mellom enkeltindividet og forvaltningen vil også være samlet på ett sted, og være tilgjengelig fra en og samme inngangsport. Systemet vil med andre ord kunne inneholde svært detaljerte opplysninger om livene til brukerne av forvaltningens tjenester – det vil si alle landets innbyggere. Konsekvensene av databrudd eller andre utilsiktede hendelser kan dermed bli fatale. Dette begrunner i seg selv en grundigere utredning av forslagens personvernkonsekvenser.

For øvrig har heller ikke Difi gjennomført noen risikoanalyse knyttet til informasjonssikkerhet og personvern ved de ulike alternativene for digital postkasse.⁶ Difi presiserer:

”Det er vår forutsetning så langt at det er virksomhetene som skal ta løsningen i bruk som må gjøre sine risikovurderinger basert på verdivurdering av den informasjonen som sendes til brukerens postboks. I kartlegging av behov og krav så har vi tatt forsetning om at de virksomhetene som har vært involvert, har basert behovene på en slik risikovurdering”.

Det er imidlertid ikke vist til noen øvrige utredninger om behov og risikovurderinger i høringsbrevet, slik Difi forutsetter.

3. Anbefalt alternativ

Departementet har etterspurt høringsinstansenes syn på hvilke av alternativene til ordlydsendringer som er å foretrekke, på bakgrunn av det uttalte formålet med regelverksendringene.

Vi finner det vanskelig å komme med konkrete anbefalinger uten et mer utfyllende vurderingsgrunnlag, som nevnt over i avsnitt 2. Likevel har vi funnet det hensiktsmessig å peke på at følgende alternativer er å foretrekke:

- **§ 15a – alternativ 2**
- **§§ 16 og 27 – alternativ 1**

De uttalte formålene med endringene – som høringsinstansene altså er bedt om å ta utgangspunkt i – er ifølge høringsbrevet *”å legge til rette for toveis digital kommunikasjon mellom offentlige virksomheter og brukerne, herunder å fjerne behovet for et eksplisitt samtykke til digital kommunikasjon”*. Til tross for dette, har vi tillatt oss å i større grad utforme våre innspill på bakgrunn av de momentene som er nevnt i dette brevets avsnitt 1.

4. Innebygd personvern

Vi er enige i at riktig bruk av IKT kan gi godt grunnlag for å ta vare på personvernet, jf. departementets utsagn i avsnitt 9.2 i Meld. St. 11 (2012-2013). Forutsetningene er grundige

⁶ Difi rapport 2012:10 ”Sikker digital post fra det offentlige – Vurderinger av alternativer for realisering av sikker digital postboks i offentlig sektor”.

risikoanalyser og konsekvensutredninger i forkant av innføringen av tiltakene, som i sin tur kan danne grunnlaget for realisering av prinsippet om *innebygd personvern*.

I Stortingsmeldingen peker departementet på følgende:

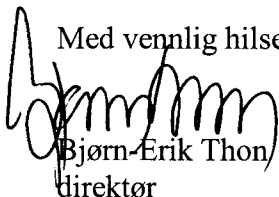
”Tanken om innebygd personvern (”privacy by design”) inneber at omsynet til personvernet skal vere en del av alle ledd i utviklinga og bruken av informasjonsteknologi. Innebygd personvern tyder ikkje berre at personvern er ein del av arkitekturen til kvar enkelt teknologi. Det tyder òg – på eit overordna plan – at personvern er ein naturleg del av alle systema innbyggjarane møter i kvardagen. [...] Ein bør derfor ha eit prinsipielt mål om innebygd personvern i alle sektorar, og offentlege styremakter bør vere blant dei fremste pådrivarane for å realisere dette prinsippet.

Situasjonar der innebygd personvern med fordel kan takast i bruk, er når ein skal utvikle nye register. Personvern bør spele ei viktig rolle allereie på planleggings- og lovgivningsstadiet. Deretter bør det følgjast opp på utviklingsstadiet og i bruken av registera.”

Vi er enige i det som er sagt i sitatet over. Vi mener det er svært viktig å begynne å tenke innebygd personvern så tidlig som overhodet mulig. Så snart systemet og arkitekturen er bestemt, kan det bli kostbart og tidkrevende å gjøre endringer. Dessuten dreier det seg her om et offentlig initiativ, med tiltak som vil ha betydning for alle landets innbyggere. Konsekvensene av å ikke tenke innebygd personvern i innledningen vil således kunne bli vidtrekkende.

Vi viser også til at prinsippet om innebygd personvern er foreslått inntatt i den nye personvernforordningen.⁷ Dette viser at det er bred oppslutning om prinsippet i Europa, og at prinsippet trolig vil være en realitet i norsk rett om kort tid.⁸

Med vennlig hilsen



Bjørn-Erik Thon
direktør



Jørgen Skorstad
seniorrådgiver

Kopi: Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet,
v/Statsforvaltningsavdelingen,
Pb 8004 Dep, 0030 Oslo

⁷ Se EU-kommisjonens utkast til forordning om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger på ec.europa.eu/justice/data-protection

⁸ Forordningen er utvilsomt EØS-relevant.