

Det Kongelige Fornyings-, Administrasjons- og
Kirkedepartement
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

Deres ref.: 12/2724
Vår ref.: AF
Dato: 18. desember 2012

postmottak@fad.dep.no

Høring: Digital kommunikasjon som hovedregel – endringer i forvaltningsloven

SAMFO viser til Deres høringsbrev av 5. oktober 2012 vedlagt en utredning fra Wikborg Rein.

Innledning

SAMFO vil innledningsvis bemerke at det er positivt at forvaltningen legger opp til bruk av elektronisk kommunikasjon. Det vil i de aller fleste sammenhenger fremstå som unødvendig tungvint og kostbart å kreve at kommunikasjon skal skje på papir via vanlig post. Det er SAMFOs oppfatning at våre medlemmer ønsker å kunne benytte elektronisk kommunikasjon med det offentlige, herunder ved innsending og mottak av forespørsler, rapporter, klager mm.

SAMFO mener likevel at de forslagene som er sendt på høring ikke bør vedtas på det nåværende tidspunkt. Bakgrunnen for dette er at det er vanskelig å ta stilling til lovendringer som knytter seg til opprettelse og bruk av en tjeneste som foreløpig er beskrevet som flere alternative løsninger som ikke er ferdig utredet. Dette gjør det vanskelig å vurdere hvorvidt det er riktig å gjøre en endring i forvaltningsloven som gir hjemmel til forskrift om digital e-post og tilhørende sentrale registre, eller om digital e-post med tilhørende sentrale registre heller bør hjemles i egen lov. SAMFO mener forøvrig at høringsbrevet med vedlegg ikke gir tilstrekkelig grunnlag til å ta stilling til behovet for lovendringene.

Generelt om forslaget

I høringsbrevet fremmes, slik SAMFO forstår det, forslag om:

1. Oppheving av dagens krav til samtykke ved bruk av elektronisk kommunikasjon med forvaltningen og samtidig innføring av elektronisk kommunikasjon som hovedregel med mulighet for reservasjon. Reservasjonsadgangen gjelder dog bare for enkeltpersoner, virksomheter vil ikke få reservasjonsadgang.
2. Opprettelse av hjemmel i lov for etablering av
 - a. En sikker digital postkasse
 - b. Etablering og bruk av et sentralt register for kontaktinformasjon og varslingsadresser
 - c. Etablering og bruk av et sentralt reservasjonsregister for de (enkeltpersonene) som har reservert seg mot bruk av elektronisk kommunikasjon.

Formålet med endringene synes å være «å realisere målet om digital kommunikasjon som hovedregel». *Begrunnelsen* som gis for endringene er, så vidt SAMFO kan se:

- At regjeringen har store ambisjoner for fornying, effektivisering og forbedring av offentlig sektor.

- At regjeringen i digitaliseringsprogrammet «På nett med innbyggerne» legger opp til at digital kommunikasjon skal være hovedregelen for kontakt mellom forvaltningen og brukerne.
- At innbyggere og næringsliv har høye forventninger til det offentlige.
- At mange innbyggere og næringslivet er klare for å møte forvaltningen på nett.
- At særlig de yngste forventer at offentlige tjenester er tilgjengelige på nett.
- At 95% av innbyggerne mellom 16 og 74 år har Internett hjemme i 2011 og at 82% av oss (uvisst om det er % av samtlige innbyggere eller de innbyggerne som hadde internett hjemme) er på nett hver dag eller nesten hver dag.

SAMFO savner en begrunnelse som knytter seg opp mot hvilke fordeler og ulemper det vil ha for forvaltningen, virksomheter (sluttbruker) og innbyggere dersom man endrer reglene slik som foreslått. Vi ser at mulighet for å benytte elektronisk kommunikasjon kan oppfattes som en fordel i seg selv, men den muligheten har man allerede i dag, dersom man samtykker. Hvorfor er det mer fordelaktig for en borger å måtte reservere seg mot elektronisk kommunikasjon framfor å samtykke til det? Hvorfor er det en fordel for virksomheter (sluttbruker) at elektronisk kommunikasjon gjøres obligatorisk? Hvorfor er det fordelaktig at man innfører en løsning som fordrer opprettelsen av to nye sentrale personregistre? Og hvorfor skal dette etableres gjennom forskrift til forvaltningsloven og ikke i egen lov?

Høringsnotatet med vedlegg berører kun unntaksvis hvilken betydning de planlagte endringer vil få for virksomheter som er sluttbruker av den digitale postkassen. Dette fremstår som merkelig tatt i betraktning at ordningen er tenkt som obligatorisk for virksomheter. En rekke forhold burde vært belyst nærmere, herunder behovet for en særskilt postkasse for mottak (og sending) av elektronisk post mellom forvaltningen og virksomhetene (sluttbruker), hvilke kostnader løsningen reelt sett vil påføre virksomhetene (sluttbruker) og hvordan ansattes personvern vil bli ivaretatt ved bruk av digital postkasse, se nærmere om dette under.

Inntjening og kostnader

En antatt *effekt* av forslaget gis i pkt. 5 «Økonomiske og administrative konsekvenser», der det fremgår at forslaget forventes å gi en samfunnsøkonomisk gevinst med netto nåverdi over 10 år på om lag 2,6 milliarder kroner. Det er imidlertid ikke redegjort for hvorfor man oppnår en slik samfunnsøkonomisk gevinst. Den eneste konkretisering er gjort med hensyn til sparte utgifter til frankering. Vil innsparingen bli like stor uavhengig av hvor mange som eventuelt velger å reservere seg mot digital kommunikasjon. SAMFO har notert seg at brukerundersøkelsen som er gjennomført viser at bare ca. halvparten av de som bruker Internett daglig har opplyst at de foretrekker å motta brev elektronisk og at ca. 3 av 5 millioner nordmenn fortsatt foretrekker å motta post fra forvaltningen på papir (utredningen pkt. 3.2. s. 15). Det kan derfor antas at relativt mange vil ønske å reservere seg.

Kostnaden for virksomhetenes investeringsbehov er estimert til kr. 77.000 kr. i gjennomsnitt og lokale driftskostnader er estimert til kr. 70.000 pr. år, uten at det er gitt noen opplysning om hvordan man har kommet fram til disse tallene. Det er uklart for SAMFO om dette er utgifter for forvaltningsvirksomheter som vil sende post til den digitale postkassen eller om det er kostnader for mottakervirksomhetene (sluttbruker) som posten er adressert til, men det legges til grunn at det er kostnader for offentlige virksomheter. En vurdering av eventuelle kostnader for virksomhetene som er sluttbruker mangler da i sin helhet.

Innretningen av den digitale postkassen

Departementet har opplyst at selve innretningen av den digitale postkassen ikke er besluttet og at man kommer tilbake til dette. Men uten å vite hvordan den digitale postkassen skal innrettes er det vanskelig å ha noen formening om det er en god løsning å fjerne samtykkekravet og gjøre bruk av den digitale postkassen obligatorisk for virksomheter. Det er etter SAMFOs oppfatning lite ønskelig om virksomheter pålegges å benytte en digital postkasse *i tillegg til* Altinn og andre elektroniske løsningen stat og kommune har eller kommer til å innføre. Dette kan stille seg annerledes dersom man kommer opp med en god samlet løsning for digital postkasse som virksomheten kan forholde seg til i all sin kontakt med forvaltningen *til erstatning for* Altinn og andre eksisterende løsninger.

Det framkommer ikke klart av høringsbrevet om den digitale postkassen er ment å skulle benyttes kun for mottak av elektronisk post fra det offentlige, eventuelt med mulighet til å sende svarpost til det offentlige, eller om den også skal være åpen for kommunikasjon til og fra andre. Dersom løsningen åpner for mottak av elektronisk post også fra andre enn forvaltningen, vil dette lett medføre at den digitale postkassen blir like uoversiktlig som andre private eller virksomhetsrelaterte e-postkasser. Imidlertid vil den digitale postkassen ikke bli oppfattet som en effektiv og god løsning dersom bare offentlige etater skal kunne benytte den.

Det fremkommer ikke om det er tenkt at man skal kunne videresende brev som er mottatt i den digitale postkassen til andre e-postkasser, eventuelt skrive dem ut eller lagre dem elektronisk utenfor postkassen. Brukervennlighet tilsier at alle tre mulighetene må foreligge, slik at enkeltpersonen eller virksomheten som er sluttbruker kan velge om man vil benytte postkassen som lagringsenhet, ta brev ut på papir, videresende det til andre, eller lagre det elektronisk i virksomhetens eget elektroniske arkiv. Tilsvarende må det gjøres enkelt å benytte løsningen til kontakt med forvaltningen. Brukervennlighet tilsier at den enkelte/virksomheten må kunne velge om eventuelle henvendelser til forvaltningen skal utformes direkte i den digitale postkassen, lastes opp fra andre steder der dokumentet er utformet eller eventuelt at dokumentet kan sendes fra enkeltpersonenes/virksomhetens ordinære e-postadresse til den digitale postkassen for derfra å videresendes til forvaltningen.

Varslingsløsningen og reservasjon for virksomheter

Det er en realitet at mange ikke leser eller åpner brev som lander i den ordinære postkassen. Tilsvarende vil en del personer og virksomheter ikke åpne eller lese e-post, og noen vil sikkert også unnlate å åpne den digitale postkassen selv om de faktisk mottar varsel om at det har kommet et vedtak. Det er neppe sannsynlig at opprettelsen av en digital postkasse vil føre til noen endring hos enkeltpersoner og virksomheter som bevisst eller ubevisst har sluttet å åpne posten sin.

Dersom hensikten med den digitale postkassen er å fange opp de som ikke leser e-post daglig, så blir det litt merkelig når varsel om at vedtak er sendt til den digitale postkassen skal sendes pr. e-post. SMS-varsling kan bli oversett i mengden av SMS som mottas. SAMFO mener likevel at det er viktig at det sendes et varsel på e-post og/eller som SMS, da den digitale postkassen ellers risikerer å bli glemmt.

For virksomheter (sluttbruker) vil det, uansett om det gjelder et vedtak, eller varsel om at et vedtak er sendt til den digitale postkassen, være avgjørende at det benyttes riktig e-postadresse eller riktig mobiltelefonnummer. Det fremstår dermed som helt nødvendig med en innledende kontakt mellom forvaltningen og sluttbruker, der man bekrefter hvilken e-postadresse eller hvilket mobiltelefonnummer som skal benyttes, være seg til å motta et

vedtak eller et varsel om at vedtak er sendt til den digitale postkassen. Det er vanskelig å se hvorfor ikke også virksomheter skal kunne reservere seg mot bruk av digital postkasse i anledning at virksomhetens kontaktopplysninger innhentes.

Personvern

Personvernkonsekvensene ved å opprette digital postkasse for samtlige borgere og opprettelse av to nye sentrale personregistre er ikke nevneverdig drøftet. God informasjonssikkerhet og god datakvalitet er en selvfølge. Godt personvern innebærer imidlertid mer enn det – f.eks. at man vurderer hvorvidt det faktisk er nødvendig å opprette et nytt register, eller om det finnes alternative løsninger som i mindre grad krenker den enkeltes personvern.

Departementet opplyser at reservasjonsretten gjør at personvernet til den enkelte på tilstrekkelig måte er ivaretatt. Det er ikke problematisert at løsningen uansett medfører at personopplysninger blir registrert i minst to nye sentrale registre – enten med digital postkasse og adresseopplysninger i adresseregisteret, eller med digital postkasse og opplysninger om reservasjon i reservasjonsregisteret. Heller ikke i den bakenforliggende Difi rapporten (2012:10 s. 12) er det gjort noen risikoanalyse knyttet til informasjonssikkerhet og personvern. Dette er en alvorlig mangel.

Hva gjelder digital postkasse for virksomheter (sluttbruker) savnes en vurdering av hvordan ansattes personvern vil bli ivaretatt. I dag må ansatte som skal rapportere for virksomheten gjennom Altinn logge seg på løsningen med eget fødsels- og personnummer. Ser departementet for seg en tilsvarende løsning for den digitale postkassen? SAMFO oppfatter dette som en lite ønskelig løsning. En rekke ansatte i våre medlemsbedrifter har reagert negativt på at de må bruke sitt eget fødsels- og personnummer ved rapportering for arbeidsgiver.


Konklusjon

SAMFO anser at det er prematurt å endre forvaltningsloven for å innføre digital kommunikasjon som hovedregel. Etter SAMFOs oppfatning er dette også hovedkonklusjonen i utredningen fra Wikborg Rein. Se f.eks. pkt. 3.2.

Wikborg Rein sier i sin utredning (pkt. 3.1. s. 14) at det kanskje bør vurderes å se nærmere på eventuelle utilsiktede bieffekter av å innføre digitalt førstevalg, og om og hvordan de eventuelt kan kompenseres for. SAMFO støtter dette forslaget.

Etter SAMFOs oppfatning vil det være bedre grunnlag for å beslutte hvilke endringer som bør gjøres i forvaltningsloven når utredningen av de forskjellige alternative løsningene for digital postkasse er ferdigstilt og regjeringen har fattet en beslutning i forhold til hvilken løsning man anbefaler at opprettes.

Med vennlig hilsen
SAMFO


Torgeir Kroken
Direktør


Astrid Flesland
Advokat