



Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
Postboks 8004 Dep
N-0030
OSLO

Høring - digital kommunikasjon som hovedregel - endringer i forvaltningsloven

Sammendrag og konklusjon

Skattedirektoratet støtter regjeringens satsing på økt digital kommunikasjon med borgere og virksomheter. Vi mener at den rettslige reguleringen av et digitalt førstevalg best kan gjøres ved å endre forvaltningsloven § 15a og fjerne reguleringen av elektronisk kommunikasjon i §§ 16 og 27. Vi foreslår dessuten at Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet (departementet) ikke går videre med en legaldefinisjon av den digitale postkassen i forvaltningsloven. Med utgangspunkt i departementets høringsforslag foreslår vi følgende utforming av § 15a (forslag til ny tekst i kursiv):

§ 15a (elektronisk kommunikasjon)

Et forvaltningsorgan kan henvende seg ved hjelp av elektronisk kommunikasjon til alle som er registrert i kontaktinformasjonsregisteret med mindre mottakeren har reservert seg mot dette, eller det er fastsatt i lov at det kreves samtykke fra mottakeren.

Kongen kan gi forskrift om elektronisk kommunikasjon mellom forvaltningen og publikum og elektronisk saksbehandling og kommunikasjon i forvaltningen, herunder nærmere regler om

- hvilken elektronisk adresse eller informasjonstjeneste som skal benyttes,
- signering, autentisering, sikring av integritet og konfidensialitet,
- kvittering for mottak av elektroniske meldinger,
- krav til de produkter, tjenester og standarder som kan benyttes,
- forvaltningens rett til å sperre for brukere som misbruker data ment for signering, autentisering, sikring av integritet eller konfidensialitet, og om hva som skal regnes som misbruk,
- et sentralt register for kontaktinformasjon og varslingsadresser mv (kontaktinformasjonsregisteret),
- et sentralt reservasjonsregister.

Opplysninger i reservasjonsregisteret og kontaktinformasjonsregisteret kan utleveres til andre forvaltningsorganer for bruk i forbindelse med elektronisk kommunikasjon.



Kontaktopplysninger som er registrert om den enkelte i en sentralisert offentlig eID-tjeneste, kan utleveres til og gjenbrukes i kontaktinformasjonsregisteret. Den enkelte skal informeres om utleveringen og om adgangen til å oppdatere opplysningene, samt om adgangen til å reservere seg mot elektronisk kommunikasjon og til å slette kontaktopplysningene.

Reservasjonsregisteret og kontaktinformasjonsregisteret kan benytte fødselsnummer for sikker identifisering av de registrerte.

Direktoratet mener det er hensiktsmessig å ikke være for detaljert i hvordan sikker digital kommunikasjon skal reguleres i loven, og at detaljene i stedet bør søkes løst på forskriftsnivå. Det endelige regelverket må spesifisere tydeligere sammenhengen mellom reservasjonsregisteret og kontaktregisteret, samt samspillet mellom digital tjenesteyting og digital postboks som fortsatt ikke er ferdig utredet. Forholdet til spesiallovgivningen er omtalt under punkt 1.2.

Skattedirektoratet mener at en forutsetning for å bytte ut dagens samtykke med en reservasjonsrett er at kravene til forsvarlig saksbehandling kan ivaretas. Det er derfor nødvendig at brukeren selv oppgir kontaktinformasjon eller gis anledning til å kvalitetssikre eksisterende kontaktinformasjon før det digitale førstevalget kan realiseres fullt ut. I tillegg legges det opp til at brukeren selv skal velge postkasseleverandør og få opprettet en meldingsboks før det offentlige kan kommunisere digitalt. Til sammen utgjør dette så store begrensinger i det digitale førstevalget at reservasjonsretten i starten først og fremst vil være av symbolsk betydning. Vi legger imidlertid til grunn at et reelt digitalt førstevalg kan være oppnåelig noe frem i tid.

1. Generelt

1.1. Overordnede vurderinger av høringsforslaget

Skattedirektoratet støtter regjeringens mål om at sikker digital kommunikasjon skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv. Vi støtter videre vurderingene i regjeringens digitaliseringsprogram om at god informasjonssikkerhet og ivaretagelse av personvern hensyn er nødvendig for at befolkningen skal få tillit til og *ønske* å gå over til digitale tjenester. Målet er at overgangen til digital kommunikasjon skal føre til bedre tjenester for innbyggere og næringsliv *samtidig* som den vil innebære en mer effektiv bruk av offentlige ressurser.

Departementet viser i sitt høringsbrev til at formålet med forslaget som sendes på høring er:

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

Skattedirektoratet har forståelse for at det kan være nødvendig å splitte opp spørsmålet om digital kommunikasjon med borgere og virksomheter i overkommelige oppgaver. Vi oppfatter imidlertid departementets oppfølging av digitaliseringsprogrammet på dette området som fragmentert og følgelig til en viss grad uoversiktlig. Spørsmålet om en reservasjonsløsning henger blant annet sammen med beslutningen om etablering av en digital postkasse, et reservasjonsregister og et



adresseregister – i tillegg til bortfall av 7-dagersregelen i eforvaltningsforskriften som allerede er trådt i kraft. En mer hensiktsmessig framgangsmåte hadde etter vår vurdering vært å ha presentert en samlet løsning for bruk av digitale kanaler *samtidig* som man ber om tilbakemelding på hvilke regelverksendringer som bør gjøres for å realisere dette målet.

I høringsnotatet forsøkes det å plassere spørsmålet om oppheving av kravet til samtykke inn i en sammenheng. I punkt 1.2 står det: *”Selve anskaffelsen av digital postkasse faller utenfor rammen av denne utredningen og behandles ikke nærmere her, men enkelte grunnleggende krav til den digitale postkassen, som er lagt til grunn som forutsetninger i denne utredningen, er kommentert i kapittel 4.4.”* (Vår utheving.) I kapittel 4 redegjøres det videre for overordnede krav til et reservasjonsregister, kontaktinformasjonsregister, brukerstøtte, reserveløsninger, overgangsperioder og innretting av en digital postkasse, og løsningene vurderes opp mot det foreslåtte kravet til reservasjon. Fremstillingen følges imidlertid ikke opp i departementets høringsbrev, og det er derfor usikkert for oss om departementet støtter disse vurderingene eller forutsetningene. Flere av dokumentene det vises til i utredningsnotatet har dessuten ikke vært tilgjengelig for høringsinstansene.

Som vist til i punkt 2.4 i utredningsnotatet vedlagt høringsbrevet, kan en manglende helhetlig presentasjon av saken medføre at høringsinstansene uttaler seg på feil grunnlag. Under omtale av bortfallet av 7-dagersregelen står det følgende: *”Det er ... verdt å merke seg at noen av høringsinstansene har støttet forslaget om oppheving av § 8 (7) under henvisning til at vedkommende på forhånd har samtykket til elektronisk kommunikasjon. Denne forutsetningen vil ikke lenger være til stede hvis prinsippet om digitalt førstevalg gjennomføres fullt ut.”* For å unngå å havne i en tilsvarende situasjon er vårt hørings svar gitt med forbehold om at vi ikke har fått presentert et forslag til helhetlig løsning til hvordan den totale digitale kommunikasjonen med forvaltningen kan foregå. Vi har nedenfor foreslått endringer vi mener støtter opp under intensjonen om et digitalt førstevalg og en mest mulig hensiktsmessig tilnærming på de områdene som ikke er utredet i forslaget.

Spørsmålet om regulering av kommunikasjon med virksomheter er ikke behandlet særskilt i hørings saken. Våre kommentarer nedenfor vil imidlertid i stor grad også gjelde for slik kommunikasjon.

1.2 Forholdet til spesiallovgivningen

Vi legger til grunn at departementet i høringsforslaget har tatt sikte på at dette skal kunne realisere ambisjonen i digitaliseringsprogrammets punkt 3.3:

Regjeringen tar sikte på at det skal legges til rette for en toveis digital kommunikasjon mellom innbyggere og statlige virksomheter i fremtiden.

Slik høringsforslaget fremstår avgrenses dette til kun å omfatte den kommunikasjonen som er hjemlet i *forvaltningsloven*. Vi vil peke på at store områder av kommunikasjonen fra offentlig forvaltning er regulert i spesiallovgivning. For eksempel er store deler av Skatteetatens kommunikasjon med borgere og virksomheter regulert i *ligningsloven*, jf. lovens § 1-2. I enkelte saker behandler vi dessuten forhold som både faller inn under forvaltningsloven og ligningsloven.



For å understøtte målsettingen om et digitalt førstevalg bør prinsippet om digital kommunikasjon hjemles i spesiallovgivningen så snart som mulig. I tillegg må spesiallovgivningen og tilhørende forskrifter fjerne hindringer for slik kommunikasjon, og bestemmelser utformes slik at de tilrettelegger for digitale prosesser.

2 Lovregulering av et digitalt førstevalg

Etter Skattedirektoratets vurdering bør en bestemmelse om digitalt førstevalg være så klart formulert som mulig. Samtidig bør den være robust og følgelig ikke binde forvaltningen til å gjennomføre sikker digital kommunikasjon på *en bestemt måte mot en spesifisert elektronisk løsning*. I høringsbrevet er det oppstilt to alternative forslag til endring av forvaltningsloven §15a og fire alternativer for endring av §§ 16 og 27.

Skattedirektoratet støtter forslaget om å oppheve reguleringen av kommunikasjonskanal i §§ 16 og 27; digitalt førstevalg bør kun reguleres i § 15a. Videre bør bestemmelsen utformes uten for mange unntak. Bestemmelsen om et digitalt førstevalg må sikre det overordnede målet om sikker digital kommunikasjon mellom forvaltningen og deres brukergrupper, i tillegg til kommunikasjon mellom virksomheter i offentlig forvaltning. Hensynet til den enkeltes personvern og forvaltningens taushetsplikt må likeledes ivaretas ved valg av løsninger.

Krav til forsvarlig saksbehandling innebærer at borgere og virksomheter ikke skal lide rettstap som følge av at forvaltningen leder dem over til digital kommunikasjon. Som vist til i høringsnotatet må en bestemmelse om et digitalt førstevalg ivareta dette kravet.

2.1 Fra samtykke til reservasjonsrett

Departementet viser i sitt høringsbrev til at en reservasjonsrett vil være et godt alternativ til samtykke, og at det sentrale for brukerens opplevelse av selvbestemmelsesrett og mulighet til å ivareta sine rettigheter må være informasjon om den digitale postkassen og rett til å reservere seg.

Skattedirektoratet er i utgangspunktet enig i at en reservasjonsrett kan være et godt alternativ til dagens krav om samtykke til digital kommunikasjon. Forutsetningen er at informasjonen som gis til borgeren er like god i begge tilfeller. Forskjellen på et samtykke og en reservasjonsrett er hvem som har aktivitetsplikten for valg av kommunikasjonsløsning; ved et samtykke må *forvaltningen* aktivt innhente tillatelse til digital kommunikasjon, mens det ved en reservasjonsløsning er *borgeren* som har aktivitetsplikten dersom han eller hun ikke ønsker digital kommunikasjon. Ved å velge en reservasjonsløsning vil man imidlertid kunne fange opp dem som av ulike grunner ikke har tatt noe aktivt valg om kommunikasjonsløsning.

Som vist til i høringsnotatet vil ikke alle befolkningsgrupper ha mulighet til å ta aktive og informerte valg. En overgang til en reservasjonsrett må også ivareta disse personene. Andre begrensninger for reservasjonsretten er kravet om digital(e) varslingsadresse(r) og den foreslåtte retten til selv å velge elektronisk postkasse, jf. avsnitt 3.7 nedenfor.



Skattedirektoratet savner en nærmere omtale av hvilken del av befolkningen som digitalt førstevalg og reservasjonsretten tar sikte på å regulere. I folkeregisteret var Norges befolkning pr. 1.10.2012 til sammen 5 038 100 personer. Hvis bestemmelsen skal ta utgangspunkt i den delen av befolkningen som enten er myndig eller nær myndighetsalder vil dette tilsi at årskullene fra 0 -14 år holdes utenfor. Denne gruppen utgjør rundt 840 000 personer hvis vi legger til grunn rundt 60 000 fødsler pr. år. Vi står da igjen med en befolkning på rundt 4,2 millioner individer som for praktiske formål blir omfattet av bestemmelsen om digitalt førstevalg og innføring i kontakt- eller reservasjonsregisteret. Av denne gruppen vet vi at rundt 2,8 millioner er registrert med en eller flere former for offentlig godkjent eID. Høringsforslaget oppstiller ingen indikasjon på hvilke tiltak som planlegges for å minimere gapet mellom de som er registrert med eID og de som ikke har det (anslagsvis 1,4 millioner innbyggere). Reservasjonsretten får ulik betydning alt etter hvilken tilknytning borgeren har til kontakt- og reservasjonsregisteret.

Totalt sett ser vi at en bestemmelse om digitalt førstevalg må utelukke så store deler av befolkningen at den fra oppstarten av først og fremst vil ha symbolsk verdi. På sikt kan imidlertid en slik bestemmelse være et viktig tiltak for å få flest mulig til å ta i bruk digital kommunikasjon med det offentlige.

2.2 Utforming av en bestemmelse om digitalt førstevalg

Forslaget til forvaltningsloven § 15a, første ledd (alternativ 2) lyder:

"Et forvaltningsorgan kan henvende seg ved hjelp av elektronisk kommunikasjon til alle som er registrert i kontaktinformasjonsregisteret med mindre mottakeren har reservert seg mot dette, eller det er fastsatt i lov, eller i medhold av lov, at det kreves (uttrykkelig) samtykke fra mottakeren. (Dette gjelder også henvendelser som etter loven skal gis skriftlig.) Henvendelsen kan sendes til mottakerens digitale postkasse eller gjøres tilgjengelig som beskrevet i eforvaltningsforskriften § 8. (Enkle meldinger og påminnelser som ikke inneholder personopplysninger kan sendes direkte til den enkeltes varslingsadresse, jf. annet ledd bokstav g) nedenfor.)"

Skattedirektoratet vil her gjennomgå de enkelte elementene i den foreslåtte teksten:

2.2.1 Hvem kan det kommuniseres digitalt med?

Forslaget til lovtekst lyder:

"Et forvaltningsorgan kan henvende seg ved hjelp av elektronisk kommunikasjon til alle som er registrert i kontaktinformasjonsregisteret med mindre mottakeren har reservert seg mot dette..."

Skattedirektoratet er enig i at det må være en forutsetning for digital kommunikasjon at borgeren er registrert i kontaktinformasjonsregisteret, eller at det er avtalt digital kommunikasjon i det enkelte tilfellet. Krav om kontaktinformasjon er nødvendig for å ivareta eforvaltningsforskriften § 8 (2) og (10) sitt krav om varsling av vedtak, forhåndsvarsel eller andre viktige meldinger er gjort tilgjengelig elektronisk. Slik vi leser *Regjeringens digitaliseringsprogram* kapittel 3.3 er tanken at kravet til varsling skal gjelde generelt for *samtlig*e meldinger i postkassen.

Kravet om varsel innebærer at det ikke blir mulig for forvaltningsorganer å kommunisere digitalt uten at organet har tilgang på *kvalitetssikret* kontaktinformasjonen for vedkommende person eller bedrift. Et *digitalt førstevalg* vil følgelig kreve et minimum av aktivitet fra mottakeren - også der det offentlige allerede har kontaktopplysninger på vedkommende. Det er derfor nødvendig med aktive grep dersom kontaktinformasjonsregisteret ikke skal være tilnærmet tomt ved oppstart. Etter vår vurdering er kravet om varslings så sentralt at vi anbefaler departementet å vurdere å regulere dette i forvaltningsloven.

Altinn har et system for roller og rettigheter der borgeren kan gi andre fullmakt til å opptre på dennes vegne. Skattedirektoratet savner en presentasjon av hvordan man har tenkt å løse problematikken rundt *hvem som kan opptre på vegne av hvem – og i hvilke sammenhenger* – ved overgangen til et digitalt førstevalg, jf. høringsnotatet punkt 3.1.

a) Reservasjonsrett for dem som registrerer seg i kontaktregisteret

Skattedirektoratet er enig i at forvaltningen kan kommunisere digitalt med personer som selv registrerer seg i kontaktregisteret. Forutsetningen er at det i forkant gis god informasjon om hva registreringen innebærer *samtidig* som det gis informasjon om reservasjonsadgangen.

b) Reservasjonsrett for dem som er registrert i en sentralisert offentlig eID-tjeneste

Det foreslås at opplysninger som er registrert om den enkelte borger i en sentralisert offentlig eID-tjeneste kan utleveres og gjenbrukes i kontaktinformasjonsregisteret. Videre foreslås det å lovfeste adgangen til gjenbruk i § 15a, og å utdype adgangen i forskrift.

Skattedirektoratet ser at det kan være hensiktsmessig å gjenbruke kontaktinformasjon fra ID-porten fordi en slik utlevering vil innebære en god "startpakke" for et digitalt førstevalg. Vi antar dessuten at store deler av brukerne også vil synes at dette er en brukervennlig løsning.

Det vil imidlertid være helt nødvendig å kvalitetssikre kontaktopplysningene fordi opplysninger som er samlet inn under gitte forutsetninger ikke nødvendigvis er korrekte i andre. Det kan for eksempel være familiens felles e-postadresse som er oppgitt som kontaktadresse i ID-porten, og det er ikke gitt at man ønsker varsler fra Skatteetaten til samme adresse. E-postadresser går dessuten ut på dato. Mange har dessuten flere e-postadresser til hver sin bruk; det er ikke gitt at den adressen man oppga til ID-porten for 6 måneder siden både er aktiv og den prefererte adressen. Og – en e-postadresse trenger ikke engang å være brukeren sin, men er kanskje en tidligere jobbadresse eller adressen til en tidligere partner.

Etter vår vurdering vil det være hensiktsmessig med en sentralisert kvalitetssikring av kontaktinformasjonen slik at det enkelte forvaltningsorgan i størst mulig utstrekning unngår å måtte foreta en særskilt kvalitetssikring for eget bruk. Det er nødvendig at innholdet i kontaktinformasjonsregisteret kan legges til grunn som gyldige varslingsadresser for forvaltningen på lik linje med at folkeregistrert adresse i folkeregisteret i dag legges til grunn for papirbasert kommunikasjon. Dersom de enkelte forvaltningsorganene kun får tilgang på usikrede kontaktadresser, vil det være helt nødvendig at borgeren selv kvalitetssikrer kontaktinformasjonen.

Vi ser at det ikke er foreslått at de enkelte forvaltningsorganene skal få tilgang til opplysninger om for eksempel tidspunkt for bruk av den elektroniske ID-en, jf. § 15a, tredje ledd.

c) Digital kommunikasjon med øvrige digitale brukere

Vi legger til grunn at forvaltningen kan henvende seg digitalt til borgere som har henvendt seg digitalt til forvaltningen, uavhengig av om disse er registrert i kontaktregisteret. Dersom forvaltningens svar ikke er egnet til å sendes på for eksempel e-post, antar vi at e-postadressen kan brukes som varslingsadresse. Kvaliteten på slike e-postadresser vil imidlertid ikke være god nok for å automatisk kunne gjenbruke i andre sammenhenger. Dette innebærer at adressen ikke automatisk kan overføres til kontaktregisteret.

d) Digitalt førstevalg for de øvrige

I digitaliseringsprogrammets punkt 3.8 omtales muligheten for å forhåndsreservere grupper av personer. En slik ordning blir ikke anbefalt i høringsnotatet av hensyn til den enkeltes personvern og av diskrimineringshensyn. Skattedirektoratet støtter disse vurderingene. Enkeltpersoners behov for unntak blir imidlertid ikke mindre av at det er vanskelig å stadfeste hvem disse er. Skattedirektoratet forutsetter at denne uensartede gruppa blir godt ivaretatt ved utformingen av reservasjons- og kontaktinformasjonsregisteret.

Der forvaltningen ikke har noen elektronisk kontaktadresse på vedkommende, vil ikke elektronisk varsling være mulig. Dette gjelder uavhengig av om det er forvaltningen eller borgeren som har tatt initiativ til kommunikasjonen, og uavhengig av om borgeren har valgt digital postkasse eller ikke. Der borgeren tar kontakt kan det dessuten være vanskelig å fastslå hvilken elektroniske postkasse man skal legge svarbrev i, fordi det ved mange henvendelser ikke er noe krav om å oppgi fødselsnummer eller en folkeregistrert adresse. Målet om et digitalt førstevalg kan ikke nås for denne gruppen uten aktive grep. Gruppen anslås til å være på rundt 1, 4 millioner borgere.

Mulige tiltak for å øke andelen digitalt aktive i denne gruppen kan være å gi informasjon om fordelene med å være digital bruker, og fremgangsmåten for hvordan man kan bli det, *samtidig* som man sender papirpost fra forvaltningen. Aktuelle fordeler må utredes nærmere. Det er imidlertid naturlig å nevne at en digital postkasse innebærer at det kun er mottaker som kan få tak i innholdet. Videre kan det vurderes om digitale brukere kan prioriteres på enkelte områder. Selve postformidlingen blir uansett raskere.

Inntil man har mottatt kontaktinformasjon for personer innenfor denne gruppen, må disse for alle praktiske formål anses som *reserverte*.

2.2.2 Krav om samtykke på enkelte områder

Forslaget til lovtekst lyder:

"... eller det er fastsatt i lov, eller i medhold av lov, at det kreves (uttrykkelig) samtykke fra mottakeren."

Skattedirektoratet støtter forbeholdet om at det kan være områder der samtykke bør kreves. Det er hensiktsmessig med en enhetlig forståelse av begrepet "samtykke", og personopplysningslovens



definisjon bør derfor legges til grunn, jf. § 2 nr. 7. I henhold til denne bestemmelsen skal et samtykke være *frivillig, uttrykkelig* og *informert*, og det vil være unødvendig å trekke fram "uttrykkelig" særskilt. Om det i forvaltningsloven bør vises direkte til definisjonen i personopplysningsloven anser vi som et lovteknisk spørsmål.

2.2.3 Skriftlighet

Forslaget til lovtekst lyder:

"(Dette gjelder også henvendelser som etter loven skal gis skriftlig.)"

Etter vår vurdering er det unødvendig å presisere at et digitalt førstevalg *også* gjelder for henvendelser som etter loven skal gis skriftlig. Setningen gir etter vår vurdering et inntrykk av at et digitalt førstevalg fortsatt er et unntak. Skattedirektoratet foreslår derfor at parentesene strykes.

2.2.4 Tilgjengeliggjøring i digital postkasse eller gjennom egnede informasjonssystem

Forslaget til lovtekst lyder:

"Henvendelsen kan sendes til mottakerens digitale postkasse eller gjøres tilgjengelig som beskrevet i eforvaltningsforskriften § 8."

I forslaget likestilles henvendelser til mottakerens digitale postkasse med henvendelser til egnede informasjonssystem, jf. eforvaltningsforskriften § 8. Skattedirektoratet støtter forslaget om å videreføre muligheten til fortsatt å kunne gjøre informasjonen tilgjengelig gjennom egnede informasjonssystem. Med de begrensningene som er lagt til meldingsboksen, jf. punkt 3.7 nedenfor, er tilgjengeliggjøring gjennom egnede informasjonssystem dessuten nødvendig for å videreføre en digital *dialog* med borgerne.

Etter vår oppfatning bør reguleringen av tilgjengeliggjøringen skje på forskriftsnivå, for eksempel i eforvaltningsforskriften § 8, og ikke i forvaltningsloven § 15a. Alternativt foreslår vi at § 15a gjøres nøytral i forhold til hvilken kommunikasjonskanal som kan benyttes. En mulig formulering kan da være: ***"Henvendelsen skal gjøres tilgjengelig som beskrevet i eforvaltningsforskriften § 8."*** Den nærmere reguleringen av de ulike elektroniske kommunikasjonsløsningene, herunder den digitale postkassen, bør uansett skje i forskrift. Etter vår vurdering kan det eksempelvis være hensiktsmessig å bruke meldingsboksen i Altinn som forhåndsdefinert digital postkasse der borgeren ikke selv har valgt en slik.

2.2.5 Bruk av varslingsadressen for å sende enkle meldinger

Forslaget til lovtekst lyder:

"(Enkle meldinger og påminnelser som ikke inneholder personopplysninger kan sendes direkte til den enkeltes varslingsadresse, jf. annet ledd bokstav g) nedenfor.)"

Vi støtter forslaget om at enkle meldinger og påminnelser kan sendes direkte til den enkeltes varslingsadresse. I forslaget er imidlertid dette begrenset til meldinger som ikke inneholder personopplysninger. Etter vår vurdering bør det vurderes om også meldinger med personopplysninger som verken kan anses som sensitive eller følsomme kan sendes til



varslingsadressen. Det kan eventuelt også vurderes om man skal kunne samtykke til mottak av slike meldinger. Vi mener imidlertid at bruk av varslingsadressene ikke bør være en del av lovteksten og følgelig bør utgå fra forvaltningsloven § 15a. Bruk av personopplysninger i meldingene bør vurderes nærmere i forbindelse med utformingen av kontaktinformasjons- og reservasjonsregistre.

2.2.6 Skattedirektoratets forslag til ny formulering av forvaltningsloven § 15a (1)

Basert på ovennevnte innvendinger, og at bestemmelsen bør gi generelle regler for elektronisk kommunikasjon med forvaltningen, foreslår vi følgende tekst for § 15a første ledd:

”Et forvaltningsorgan kan henvende seg ved hjelp av elektronisk kommunikasjon til alle som er registrert i kontaktinformasjonsregisteret med mindre mottakeren har reservert seg mot dette, eller det er fastsatt i lov at det kreves samtykke fra mottakeren.”

3. Øvrige forslag til endringer av forvaltningsloven

3.1 Behovet for forskriftshjemling av en sikker digital postkasse, herunder krav til varslingsadrese, § 15a bokstav f

Forslaget til lovtekst lyder:

(Kongen kan (i forskrift) gi ... nærmere regler om) etablering og bruk av en sikker digital postkasse for den enkelte, herunder krav til utsending av varsel om ny digital post mv

Etter det vi kan se inneholder ikke forslaget til ny bokstav f noe utover det man i dag har hjemmel for å regulere i forskrift. I det alt vesentlige ligger dette allerede i § 15a bokstav d. Samtidig fremstår det som noe merkelig å regulere denne ene felleskomponenten i forvaltningsloven § 15a første ledd, mens de øvrige felleskomponentene ikke reguleres.

Etter vår vurdering bør det vurderes nærmere om det er nødvendig med en egen forskriftshjemmel for digital postkasse. Dersom *digital postkasse* tas ut av § 15a som vist til ovenfor under punkt 2.2.4, unngår man å måtte arbeide frem en god legaldefinisjon. Subsidiært bør man nevne felleskomponentene mer generelt i selve forvaltningsloven.

Vi er ikke uenig i de momentene som er listet opp i utredningens punkt 6.2.1, men mener også her at dette bør gjelde for alle relevante felleskomponenter.

3.2 Etablering av et sentralt register for kontaktinformasjon og varslingsadresser (kontaktinformasjonsregisteret), § 15a bokstav g

Forslaget til lovtekst lyder:

(Kongen kan (i forskrift) gi ... nærmere regler om) etablering og bruk av et sentralt register for kontaktinformasjon og varslingsadresser mv (kontaktinformasjonsregisteret)

Skattedirektoratet foreslår å ta ut henvisningen til *etablering og bruk*. Det er dessuten viktig å huske på brukermønsteret til kommende generasjoner ved regulering av varslingsadrese og kommunikasjon via e-post og/eller SMS. Basert på undersøkelser vet vi for eksempel at ungdom i stor grad kun bruker e-



postadresser ved opprettelse av brukerkonti. Hvor hyppig en bruker er i kontakt med forvaltningen varierer dessuten kraftig. Begge deler vil ha noe å si for hvilken varslingskanal som bør benyttes. Slik vi forstår forslaget skal brukeren selv få velge om han eller hun vil kontaktes på SMS eller e-post. Spørsmålet om hensiktsmessige varslingskanaler bør imidlertid vurderes på nytt etter noe tid.

3.3 Etablering og bruk av et sentralt reservasjonsregister, § 15a bokstav h

Forslaget til lovtekst lyder:

(Kongen kan (i forskrift) gi ... nærmere regler om) etablering og bruk av et sentralt reservasjonsregister. Det kan gjøres unntak fra reservasjonsretten for enkelte områder.

Skattedirektoratet har på dette tidspunktet ingen merknader til forslaget om å opprette et sentralt reservasjonsregister utover at vi forutsetter at hensynet til borgernes personvern blir ivaretatt ved opprettelsen.

Uten noen nærmere redegjørelse kan vi ikke se hvilke områder det kan være aktuelt å unnta fullstendig fra en reservasjonsrett samtidig som rettsikkerheten til berørte personer skal ivaretas. Skattedirektoratet kan derfor ikke støtte en slik bestemmelse. Dersom det skal gjøres unntak fra reservasjonsretten, bør dette skje i lov og ikke i forskrift. Vi anbefaler derfor å stryke andre setning.

Etter vår vurdering vil det være hensiktsmessig at borgerne gis mulighet til å reservere seg på nærmere angitte områder. Hvordan en slik delt reservasjonsadgang skal organiseres legger vi til grunn at blir utredet nærmere.

3.4 Utlevering av reservasjons- og kontaktinformasjon, § 15a (2)

Forslaget til lovtekst lyder:

Opplysninger i reservasjonsregisteret og kontaktinformasjonsregisteret kan utleveres til andre forvaltningsorganer for bruk i forbindelse med elektronisk kommunikasjon.

Utlevering av informasjon fra reservasjonsregisteret og kontaktinformasjonsregisteret fremstår som nødvendige forutsetninger for å få sendt henvendelsene til riktig person på riktig måte. I og med at det ikke er tatt noen beslutning rundt etablering av kontaktinformasjons- og reservasjonsregistre, og at det fortsatt er uavklart hvordan en meldingsboks skal utformes, kan vi imidlertid ikke på dette tidspunktet gi vår tilslutning til bestemmelsen.

3.5 Gjenbruk av kontaktopplysninger, § 15a (3)

Forslaget til lovtekst lyder:

Det kan i forskrift fastsettes at kontaktopplysninger som er registrert om den enkelte i en sentralisert offentlig eID-tjeneste (i en overgangsperiode) kan utleveres til og gjenbrukes i kontaktinformasjonsregisteret. Den enkelte skal informeres om utleveringen og om adgangen til å oppdatere opplysningene, samt om adgangen til å reservere seg mot elektronisk kommunikasjon og til å slette kontaktopplysningene.

Vi viser til det som er sagt ovenfor om behovet for å kvalitetssikre denne informasjonen, jf. særlig punkt 2.2. Den endelige utformingen av bestemmelsen må etter vår vurdering utstå til departementet har vurdert nærmere hvordan kvalitetssikringen rent praktisk kan gjøres, herunder krav om samtykke til gjenbruk. I oppsummeringen foran har vi imidlertid satt inn bestemmelsen slik departementet har formulert den.

3.6 Bruk av fødselsnummer i reservasjons- og kontaktinformasjonsregisteret, § 15a (4)

Forslaget til lovtekst lyder:

Reservasjonsregisteret og kontaktinformasjonsregisteret kan benytte fødselsnummer for sikker identifisering av de registrerte. Den digitale postkassen kan benytte fødselsnummer for sikker identifisering av de registrerte i forbindelse med autentisering av eID på nivå 4 og ved utveksling av meldinger med det offentlige.

Skattedirektoratet ser at det ut fra pedagogiske hensyn kan være hensiktsmessig å lovhjemle bruk av fødselsnummer for sikker identifisering i reservasjonsregisteret og kontaktinformasjonsregisteret. Vi foreslår imidlertid at andre setning utgår. For det første er det etter vår vurdering uensiktsmessig å regulere det aktuelle sikkerhetsnivået i loven. Bruk av eID på nivå 4 vil dessuten uansett kreve at fødselsnummeret benyttes.

Vi viser imidlertid til at der saken starter ved en henvendelse fra brukeren (og ikke det offentlige), er det ikke gitt at forvaltningen kjenner fødselsnummeret til den aktuelle personen.

3.7 Endring av § 2 – definisjon av digital postkasse

3.7.1 Hva er en digital postkasse?

I rapporten foreslås en ny legaldefinisjon i forvaltningsloven § 2 bokstav i):

Digital postkasse: Elektronisk løsning for utveksling av henvendelser (digital post) med forvaltningen, som er stilt til disposisjon for mottakeren av det offentlige.

Bakgrunnen for forslaget til legaldefinisjon er digitaliseringsprogrammets punkt 3.3, hvor det fremkommer at alle "innbyggere og bedrifter skal få en sikker, digital postkasse". Dette skal sikre at borgerne "kan motta digital post fra staten på en sikker måte". Dette er enveis kommunikasjon fra staten til borgerne. Kommunikasjon fra borgerne til staten omfattes følgelig ikke. Det fremkommer imidlertid at "Regjeringen tar sikte på at det skal legges til rette for en toveis digital kommunikasjon mellom innbyggere og statlige virksomheter i fremtiden".

Som vist til i digitaliseringsprogrammet oppnår man ikke en digital forvaltning ved kun å sette strøm på eksisterende løsninger – for å spare det offentlige for portoutgifter og miljøet for unødvendig bruk av papir. Målet er også at borgere og virksomheter skal få *bedre tjenester og et bedre møte med offentlig sektor*. To eksempler på dette er muligheten for borgere og virksomheter til å kunne følge med på status i sin sak og bruk av preutfylte skjema.



Ut fra en ren språklig tilnærming kan det synes som om digitaliseringsprogrammet har valgt et svært lavt ambisjonsnivå på den digitale postkassen. Med en slik enveis-kanal som regjeringen legger opp til ved oppstart av postkassen er det blant annet uklart for oss hvordan man skal tilrettelegge for delvis preutfylte skjema eller informasjon. Skattedirektoratet antar imidlertid at det ikke er hensikten å pålegge de etater som i dag har gode elektroniske løsninger i Altinn å avvikle disse for å komme ned på et lavere ambisjonsnivå som er felles for offentlige virksomheter.

En måte å løse problemet med preutfylte skjema på kan være å sende dyplenker fra Altinn til borgerens digitale postkasse. Vi forutsetter at slike dyplenker vil være tilstrekkelig for å oppfylle kravet om at meldinger til borgerne skal gå til én sikker digital postkasse. Konsekvensen blir imidlertid at den alt vesentligste dialogen med Skatteetaten vil gå utenom postkassen. Fragmentering av forvaltningens dialog mot borgere og virksomheter kan til en viss grad motvirkes ved sømløs integrasjon mellom meldingsboksen og Altinn.

Som nevnt ovenfor skal det *på sikt* legges til rette for en toveis digital kommunikasjon, og forslaget til legaldefinisjon omfatter så vidt vi kan se dagens dialogløsning i Altinn, ikke bare kommunikasjon *fra* staten *til* borgerne. Dette innebærer at man også i fremtiden skal kunne benytte elektroniske løsninger i Altinn. For Skatteetaten vil det ikke være aktuelt å etablere eller benytte funksjonalitet som tilsvarende det man har i Altinn hos andre aktører.

Vi forstår at et digitalt førstevalg, herunder den digitale postkassen, er viktig for regjeringen, og at det er behov for å forenkle budskapet når dette skal kommuniseres ut. Etter vår vurdering er imidlertid forslaget til legaldefinisjon uklart og lite presist. Slik vi ser det vil legaldefinisjonen kunne virke begrensende på den fremtidige digitale kommunikasjonen. Det fremstår også som noe tilfeldig å legaldefinere postkassen, og ikke kontaklinformasjons- og reservasjonsregisteret. Når den digitale postkassen er nærmere utredet, kan det i stedet vurderes å innta en definisjon av denne i eforvaltningsforskriften. Dersom kommunikasjonsform bør legaldefineres i forvaltningsloven, bør departementet etter vår vurdering heller tilstrebe å finne en god definisjon på *sikker digital kommunikasjon*.

3.7.2 Brukervennlighet

Det vises i departementets pressemelding av 20. november 2012 angående *Konkurransen om levering av digital post* til at *Når den enkelte innbygger selv kan velge hvilken leverandør som skal benyttes, vil dette stimulere tilbyderne til både å utvikle gode postkassetjenester for innbyggerne og til å bidra til å øke volumet av digital post fra forvaltningen. ... Det vil også være en fordel for innbyggerne at de markedsbaserte postkasseleverandørene vil kunne tilby post fra både forvaltningen, næringsliv og privatpersoner i samme postkasse.*

Skattedirektoratet er enig i at valgfrihet som et generelt utgangspunkt er et gode for den enkelte borger. Her ønsker man imidlertid å forsere overgangen til digital forvaltning ved å fjerne samtykket *samtidig* som man legger opp til at borgere skal orientere seg i et postkassemarked.

Muligheten for å velge blant flere alternative postkasseleverandører kan slik vi ser det gjøre det utfordrende for brukeren å gjøre seg kjent med en ny ordning. Ved en eventuell overgang fra

samtykke til reservasjon, som i praksis innebærer å snu gjeldende hovedregel på hodet, vil det være særlig behov for å gjøre den nye ordningen så klar og lettfattelig at det blir enkelt for brukeren å tilpasse seg de nye reglene. Valgfrihet med hensyn postkasseleverandør kan i en slik kontekst virke mot sin hensikt.

3.7.3 Et diffust behandlingsansvar

Skattedirektoratet viser til punkt 3.6 i digitaliseringsprogrammet der det står at Altinn-komponentene utgjør sentrale elementer i den felles digitale infrastrukturen og at disse er viktige for digitaliseringen av hele offentlig sektor. Vi viser videre til tidligere dialog med departementet vedrørende bruk av Altinn som alternativ til kommersielle digitale postkasser.

Det er viktig at en elektronisk løsning for digital kommunikasjon imøtekommer forvaltningens krav til konfidensialitet og sikkerhet. Med flere forvaltningsorganer og meldingsbokser som behandler personopplysninger, vil det bli svært mange aktører som blant annet skal ivareta sikkerheten på sine områder. Det er derfor essensielt at det er tydelig hvem som har ansvar for hva i kommunikasjonen.

I høringsbrevet punkt 3.2 står det at etableringen av en digital postkasse krever behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven. Det fremkommer imidlertid ikke hvem som skal ha *behandlingsansvaret* for postkassen. I behandlingsansvaret ligger det både plikter (for eksempel plikten til å vurdere behandlingsgrunnlag, holde opplysningene oppdatert, slette unødvendige opplysninger, korrigere uriktige opplysninger og å sørge for tilstrekkelig informasjonssikkerhet), men også rettigheter (råderetten over opplysningene).

De ulike forvaltningsorganene vil i utgangspunktet ha behandlingsansvar for de personopplysningene de formidler gjennom tjenesten. Spørsmålet er *hvor langt ut i tjenestens verdikjede* behandlingsansvaret skal strekke seg for de enkelte forvaltningsorganene. Etter vår vurdering kan ikke det offentlige ha noen form for råderett over innholdet i postkassen, og det offentliges behandlingsansvar må følgelig stoppe når meldingen er overlevert meldingsdistributøren eller postkasseleverandøren. Etter dette tidspunktet kan det kun være brukeren selv som har råderett over innholdet. Det er imidlertid unaturlig å omtale dette som et *behandlingsansvar* der brukeren er en privatperson. For å ivareta den enkelte brukerens interesser bør det blant annet vurderes om det vil være hensiktsmessig å pålegge meldingsdistributøren og postkasseleverandørene en plikt til å sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet og internkontroll. Det kan for eksempel vises til at personopplysningsloven §§ 13 og 14 skal gjelde tilsvarende for disse så langt de passer. Likeledes må det reguleres hvem som skal ha ansvaret for opplysningene mellom meldingsdistributøren og postkasseleverandøren.

4. Øvrige forhold ved forslaget

Under dette punktet tar vi opp forhold som må ivaretas når man får til en *digital kommunikasjon* med brukerne og ikke bare en *enveis digital formidling* fra forvaltningen til brukeren.



4.1 Følge brukeren fra A til Å

Det å føre en digital dialog med brukeren vil være særlig effektivt og ressursbesparende der de ulike komponentene og aktørene tilrettelegger for at brukeren får utført oppgavene selv. I tjenester og innhold som berører forskjellige komponenter og aktører må det derfor settes av ressurser for å koordinere innhold og kommunikasjon. Det må brukes interaksjons- og grafiske konvensjoner som gjør at brukeren føler seg trygg fra A til Å.

Krav om universell utforming skal sikre at det offentlige tjenester og innhold er tilgjengelig for alle. Dersom all kommunikasjon skal foregå digitalt er det avgjørende at alle komponenter som berører brukeren – uavhengig av ansvarlig instans – følger de samme kravene til universell utforming. Spesielt vil det å tilpasse eldre tekniske og funksjonelle komponenter medføre ressursmessige investeringer. Det må stilles krav om at alle tjenester må være oppe til enhver tid uavhengig av hvilke etater eller aktører som er ansvarlige for komponentene.

Det bør utarbeides en mal for hvordan felleskomponenter på tvers av etater skal utvikles. Malen bør inneholde "best practice", felles premisser og konvensjoner på teknisk og funksjonell utvikling samt drift.

4.2 Språk

En digital dialog med brukeren vil gi spesielle utfordringer med tanke på språk. Lovmessig er etaten pålagt å tilby innhold og tjenester på bokmål, nynorsk og samisk. Mange av etatens systemer håndterer imidlertid ikke samiske tegn og andre språk med spesialtegn. Det kan medføre store ressursmessige investeringer å gjøre systemene kompatible.

Brukerne må kunne være i stand til å gå mellom tjenester tvers av etater og aktører på samme språk. Det betyr at de forskjellige etatene og aktørene må både ha systemer som håndterer flere språkversjoner og ha oversatt sin del av tjenesten til aktuelle språk. Digital kommunikasjon muliggjør på en enklere måte å håndtere flere språkversjoner av et innhold, for eksempel engelsk, spansk, polsk og latvisk i tillegg til norsk og nynorsk. Imidlertid vil økt bruk av fremmedspråk medføre behov for økende ressurser til å produsere, oversette, kvalitetssikre, saksbehandle og kontinuerlig oppdatere innhold på fremmedspråk.

4.3 Analyse av brukeratferd

For å kunne hjelpe brukeren og legge til rette for bedre digitale tjenester er det viktig å kunne analysere brukernes handlinger og utveksle anonymiserte analysegrunnlag. Dette gjelder spesielt på tvers av komponenter som forskjellige aktører er ansvarlige for.

4.4 Ressursmessig håndtering kommunikasjon digital/papir

En håndtering av kommunikasjon i to forskjellige kanaler (digitalt/papir) vil i en overgangsperiode medføre økt ressursbruk for Skatteetaten. Ressursbruk på papir vil etter en overgangsperiode avhenge av hvilke behov målgruppen som har reservert seg mot digital kommunikasjon har.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

I høringsbrevet har departementet lagt til grunn at regelverksendringene som foreslås isolert sett medfører begrensede økonomiske og administrative konsekvenser. Som vist vil imidlertid *tiltakene som skal gjennomføres i kjølvannet av de foreslåtte endringene* medføre kostnader.

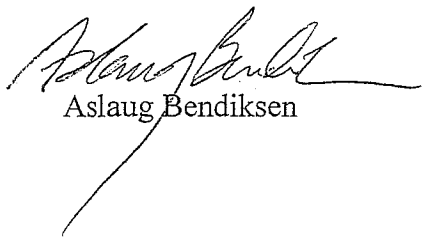
Skattedirektoratet ser at det kan være vanskelig å omtale økonomiske og administrative konsekvenser før departementet har tatt stilling til – og konkretisert hvordan man ser for seg – den digitale postkassen, reservasjonsregisteret og kontaktinformasjonsregisteret. Det hadde imidlertid vært interessant med for eksempel en noe fyldigere beskrivelse av hvilke konsekvenser forslaget kan få for dem som i dag opererer med dialogløsninger i Altinn. Vi legger til grunn at dette vil bli utredet nærmere på et senere tidspunkt, men synes det er uheldig at dette ikke er klart allerede nå.

Av konkrete økonomiske konsekvenser ønsker vi å peke på særlig to forhold: Skattedirektoratet er usikre på om departementet i sin omtale har tatt tilstrekkelig høyde for kostnadene for etablering og forvaltning av kontaktinformasjonsregisteret og reservasjonsregisteret. Videre er det estimert en kostnad på kr 1,39 per transaksjon ved bruk av en digital postkasse. Før man får noen vesentlig reduksjon i dagens utgifter til ekspedering, utskrift, konvoluttering og porto er det imidlertid nødvendig at vi har et kvalitetssikret kontaktregister med betydelig volum. Dersom informasjonen kun kommuniseres til et egnet informasjonssystem, vil denne tilleggsutgiften utgå.

Skattedirektoratet har i punkt 1.2 pekt på at mye av den digitale kommunikasjonen fra offentlig sektor er regulert i spesiallovgivning. Anslag på hvor mye av gevinstene som er knyttet til volumer hjemlet i spesiallovgivningen er ikke nærmere omtalt i høringsbrevet, og vi er derfor usikre på om departementet/DIFI har tatt høyde for dette i sine beregninger. Hvis ikke det digitale førstevalget også gjøres gjeldende for spesiallovgivningen, antar vi at dette vil ha negative konsekvenser for nyttesiden i beregningene. Vi anbefaler at departementet ved ferdigstilling av høringsforslaget oppstiller reviderte økonomiske og administrative konsekvenser:

Med hilsen


Svein R. Kristensen
Skattedirektør


Aslaug Bendiksen