



FORNYINGS-, ADMINISTRASJONS- OG  
KIRKEDEPARTEMENTET  
Postboks 8004 DEP  
0030 OSLO

## Høring eForvaltningsforskriften – digital kommunikasjon som hovedregel

Vi viser til høringsbrev fra Fornyings- administrasjons- og kirke departementet (FAD) av 11. juni 2013 vedrørende ovennevnte.

Som vist til tidligere, deler Skattedirektoratet departementets oppfatning av behovet for økt satsing på digital kommunikasjon med borgere og virksomheter. For å lykkes i dette arbeidet må gode rammebetingelser på plass. Dette skal igjen øke interessen for digital kommunikasjon for dem som har en mulighet for selv å velge kommunikasjonsmåte.

Skattedirektoratet har vurdert forslaget. Vi mener dette har en rekke punkter som vil bidra til å oppnå målet om økt digital kommunikasjon. For egen del er vi dessuten positive til likestillingen mellom kommunikasjon til den foreslåtte digitale postkassen og "annet egnet informasjonssystem", som kan være etatenes egne løsninger eller en fellesløsning som Altinn.

Det er viktig at et regelverk på dette området er mest mulig klart og entydig. Utkastet er utformet slik at generelle regler knyttet til digital kommunikasjon kommer først, og deretter kommer spesielle regler vedrørende løsningen for de digitale postkassene. Etter vår vurdering er høringsforslaget noe uklart på enkelte områder. Overfor næringslivet er det blant annet uklart hvordan varslingsplikten skal ivaretas uten at det er et hensiktsmessig kontaktregister med god kvalitet på plass. På enkelte områder er det dessuten vanskelig å se hvorfor man har valgt å gi særskilte regler for post til den digitale postkassen, mens post til annet egnet informasjonssystem i mye større grad er uregulert. Andre forhold følger av gjennomgangen nedenfor.

### 1. Virkeområde, struktur mv.

#### 1.1 Forvaltningslovens og eForvaltningsforskriftens alminnelige virkeområde

Som vist til tidligere faller deler av skatteetatens virksomhet utenfor forvaltningslovens virkeområde. Forslaget til endringer av eForvaltningsforskriften vil derfor ikke gjelde fullt ut for skatteetaten.

Skatteetaten har en rekke saker som faller inn under både forvaltningsloven og ligningsloven. Da de foreslåtte endringene ikke kommer til anvendelse på ligningsområdet, må slike saker i utgangspunktet følge forvaltningsregelverket i begge regimene. I praksis vil man trolig ende opp med å følge



ligningsloven på grunn at utformingen av eForvaltningsforskriften § 8 (1). Saker av denne typen, som omhandler eksempelvis skatt og avgift, utgjør en ikke ubetydelig andel av skatteetatens totale saksvolum.

Vi viser til vår høringsuttalelse til FAD av 10. januar 2013 angående endringer i forvaltningsloven, avsnitt 1.2:

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.

Skattedirektoratet er positive til at FAD nå ser på en hensiktsmessig gjennomgang av forvaltningsregelverk som faller utenfor forvaltningsloven, jf. høringsnotatet punkt 1. Vi forstår det slik at målet er at forvaltningens digitale kommunikasjon med borgere og virksomheter skal fremstå som relativt ensartet utad uavhengig av om forholdet er regulert i forvaltningsloven eller i spesiallovgivningen. Vi forstår dessuten FAD slik at kontakt- og reservasjonsregisteret bør kunne gjenbrukes av bl.a. likningsmyndighetene også på de områdene som faller innenfor likningslovens virkeområde, jf. forslaget til § 38. Begge forhold er viktig for å hindre at virksomheter som skal forholde seg til ulik lovgivning må utarbeide to parallelle regimer.

## 1.2 Struktur

Etter Skattedirektoratets vurdering er strukturen i forskriften uklar på enkelte sentrale punkter. Forholdet mellom § 8 og §§ 27 flg samt § 40 bør klargjøres. Vi viser her til noen konkrete eksempler:

Slik vi forstår høringsnotatet skal kapittel 7 kun gjelde for forsendelser til de digitale postkassene. Etter vår vurdering bør imidlertid deler av det som foreslås i nytt kapittel 7 om løsning for digital post gjelde generelt uavhengig av om posten sendes til den digitale postkassen eller til et annet informasjonssystem. Slike bestemmelser kan plasseres i § 8, eventuelt skilles ut i et eget kapittel som hjemler saksbehandlingsregler ved forsendelse av digital post til private mv. De bestemmelsene som kun skal gjelde for den digitale postkassen bør deretter rendyrkes i et eget kapittel.

§ 27 første ledd lyder: *"Løsning for digital post fra forvaltningen kan, uten samtykke fra den opplysningene gjelder, behandle de opplysninger som sendes til mottakers digitale postkasse via løsning for digital post fra forvaltningen."* Dette gir behandlingsgrunnlag for løsning for digital post, men hva med de som ikke bruker denne løsningen? Vi ser få grunner til at det ikke etableres behandlingsgrunnlag som gjør at forvaltningen kan sende digital post også ved valg av egen løsning eller en fellesløsning som Altinn.

§ 28 (1) lyder: *"Privatpersoner og enheter ikke registrert i Enhetsregisteret kan reservere seg mot å ha en digital postkasse."* Forholdet mellom det å sende noe elektronisk og det å ha en postkasse kan problematiseres, men for brukeren vil trolig poenget være å ikke få post digitalt. Da bør § 8 (2) være tilstrekkelig. Med den foreslåtte løsningen ender man opp med svært mange reservasjonsalternativer, jf. punkt 4.4 nedenfor.



§ 30 (1) lyder: "Med mindre annet følger av lov eller forskrift for det enkelte område eller den aktuelle type henvendelse, skal mottakeren varsles når det kommer ny post fra et forvaltningsorgan i den digitale postkassen." Det fremstår ikke helt klart hva som er forholdet mellom denne bestemmelsen og § 8 (3). Og hvorfor pålegges ikke en tilsvarende plikt til å varsle der noe sendes til annet egnet informasjonssystem – med en tilhørende reservasjonsrett, jf. § 30 (2)?

Forvaltningsloven § 15a (3) er en relativt åpen forskriftshjemmel. Det fremstår imidlertid som uklart hvorvidt man har adgang til å pålegge taushetsplikt utover det som følger av forvaltningsloven § 13. Dette gjøres imidlertid i forskriften §§ 34 og 44.

### 1.3 Legaldefinisjonen av "mottaker" i § 2 nr. 6

I henhold til legaldefinisjonen i § 2 nr. 6 skal bare "privatperson og enhet som ikke er registrert i Enhetsregisteret" anses som "mottaker". Skattedirektoratet mener det er uheldig å legaldefinere "mottaker" som foreslått. Etter en vanlig språkforståelse vil "mottaker" omfatte både enkeltpersoner og juridiske personer. Ved å benytte et slikt begrep, som i dagligtalen brukes om noe annet enn den snevrere legaldefinisjonen, risikerer vi at bestemmelsene som bruker begrepet blir misforstått. Det er ikke opplagt at alle som leser bestemmelsene tar seg tid til å lese forskriftens legaldefinisjoner.

Ettersom utkastet til §§ 8 og 28 begrenser reservasjonsadgangen til å gjelde "privatpersoner og enheter ikke registrert i Enhetsregisteret" mener vi det i utgangspunktet ikke er behov for å legaldefinere "mottaker". § 2 nr. 6 bør derfor strykes. Dersom det er ønskelig med en legaldefinisjon på området, vil det etter vår mening være mer heldig å legaldefinere for eksempel "privatperson mv." slik at "enheter som ikke er registrert i Enhetsregisteret" inngår i begrepet. Da kan definisjonen benyttes der det er ønskelig å utelukke næringsdrivende (enheter som er registrert i Enhetsregisteret) fra bestemmelsen.

## 2. Forskriftsutkastets forhold til foretak/næringsliv

Skatteetatens kommunikasjon foregår i stor grad til enheter registrert i Enhetsregisteret i tillegg til privatpersoner. Dette gjelder spesielt områdene likning og merverdiavgift. Sistnevnte er underlagt forvaltningslovens regler.

Det fremgår av høringsnotatet at

"Elektronisk kommunikasjon fra forvaltningen til næringslivet berøres i noen grad i høringsnotatet. Forslaget om at samtykkekravet skal fjernes, gjelder også forvaltningens elektroniske kommunikasjon med næringslivet. Reguleringen av løsning for digital post fra forvaltningen omfatter imidlertid ikke digital post fra forvaltningen til næringslivet. Forvaltningens elektroniske kommunikasjon med næringslivet skjer pr. i dag i stor utstrekning via Altinn".

Skatteetaten har behov for å kunne kommunisere (begge veier) med næringslivet. I henhold til høringsnotatet skal slik kommunikasjon primært skje via Altinn og ikke via den digitale postkasseløsningen. Utkastet til forskrift § 8 (3) og (8) forutsetter at det skal sendes varsel til en elektronisk kontaktadresse når forvaltningen skal kommunisere enkeltvedtak mv. elektronisk. For å kunne gjøre dette er vi avhengige av oppdatert kontaktinformasjon til de næringsdrivende.



I henhold til forskriften § 8 (10) skal klagefristen begynne å løpe når varsel er sendt til parten. Dersom vi ikke har god kontaktinformasjon vil vi naturlig nok ikke kunne varsle mottaker om at vedtak er sendt, eller vi risikerer å sende varsel til noen i bedriften som ikke skal ha akkurat dette varselet. Dette vil være problematisk i forhold til klagefristen og innebærer i realiteten at vi ikke kan benytte oss av elektronisk kommunikasjon der vi ikke har varslingsadresser av god kvalitet.

I dag benytter skatteetaten varslingsadressene som er lagret i våre egne registre. Disse er i stor grad knyttet til roller og funksjoner i de aktuelle virksomhetene. Der vi har en egen adresse, legges denne ved i forsendelsen til Altinn slik at Altinn kan sende varselet dit. Skatteetaten benytter følgelig ikke kontaktinformasjon fra Altinn. Dette innebærer at vi i dag kun kommuniserer elektronisk med næringsdrivende innenfor begrensede fagområder; der den næringsdrivende har oppgitt sin varslingsadresse til oss. Selv om de aller fleste næringsdrivende benytter Altinn når de sender noe til skatteetaten, er det kun i noen få tilfeller vi har en varslingsadresse slik at vi kan sende korrespondansen tilbake elektronisk. Et eksempel er der en næringsdrivende bestiller elektronisk skattekort for sine ansatte. Her legger lønningsansvarlig inn sin adresse som varslingsadresse. Når en av de ansatte endrer skattekortet, sender skatteetaten lønningsansvarlig et varsel om dette på den oppgitte adressen. Det er ikke derved sagt at det også er lønningskontoret som skal ha et varsel om tvangsfullbyrdelse.

I Prop. 116 L (2012-2013) legges det opp til at kontaktinformasjon for næringsdrivende ikke skal inn i kontaktregisteret, men at man her skal benytte seg av kontaktinformasjonen disse innrapporterer til Enhetsregisteret i medhold av enhetsregisterloven § 6. Dette forslaget er videreført i utkastet til forskrift, jf. pkt. 5.3 i høringsnotatet hvor det fremgår i tredje avsnitt at departementet foreslår at *”den digitale kontaktinformasjon som gjelder vedkommendes næringsvirksomhet registreres i Enhetsregisteret”* og videre i nest siste avsnitt: *”Det er imidlertid ikke lagt opp til at andre enn personer med fødselsnummer eller d-nummer skal kunne være registrert i register over digital kontaktinformasjon og reservasjon.”*

I henhold til enhetsregisterloven § 1 (2) 3 plikter offentlige organer, der det er praktisk mulig, å benytte opplysninger fra Enhetsregisteret. Slik vi ser det er ikke denne bestemmelsen tilstrekkelig til å pålegge bruke den digitale kontaktinformasjon i Enhetsregisteret pr i dag. Dersom FAD er av den oppfatning at man skal bruke kontaktopplysninger fra Enhetsregisteret, bør dette komme klarere frem, enten i forskriften eller i enhetsregisterloven.

Dagens enhetsregisterlov § 6 krever ikke at det registreres digitale adresser eller telefonnumre. For å kunne basere oss på informasjonen i Enhetsregisteret, vil det derfor være nødvendig å endre enhetsregisterloven slik at enhetene plikter å registrere og oppdatere hvilke(n) adresse(r) som skal benyttes ved kontakt med forvaltningen.

Det er i dag et kjent problem at kontaktinformasjonen i Enhetsregisteret i stor grad benyttes av telemarketingselskaper og andre som ønsker å selge sine varer og tjenester til næringsdrivende. Ettersom næringsdrivende ikke har noen mulighet til å reservere seg mot slike salgsmarketing, velger



mange å unnlate å registrere telefonnummer og e-postadresse i Enhetsregisteret. Dersom registrering av digital kontaktinformasjon blir obligatorisk, bør følgelig denne være forbeholdt forvaltningen, eventuelt med en mulighet for den næringsdrivende til å angi at slik informasjon også skal være tilgjengelig for andre. Vi ser at det kan være naturlig å legge et register med digital kontaktinformasjon inn under Enhetsregisteret, men følgelig ikke som en del av den ”åpne” basen.

Som vist til ovenfor benytter skatteetaten seg av ulike varslingsadresser innenfor en virksomhet. De digitale adressene som er registrert i Enhetsregisteret er imidlertid ofte av generell karakter. Det bør utredes nærmere hvorvidt det i et kontaktinformasjonsregister er ønskelig å åpne for at næringsdrivende kan registrere flere adresser/telefonnummer slik at varsel kommer direkte frem til rette avdeling/enhet i bedriften. Det må i så fall være opp til virksomhetene selv å holde kontaktinformasjonen vedlike.

Skatteetaten ser videre et behov for å støtte konsernstrukturer i dialog med skattyter. Dersom kommunikasjonen mellom et selskap i konsern og skatteetaten forutsettes å gå gjennom morselskapet i konsernet, vil dette medføre nye behov knyttet til registrering og ajourhold av varslingsadresser mv.

Et alternativ til å etablere et (nytt) kontaktregister for næringsdrivende, vil være å unnta disse fra varslingsplikten. Et slikt system vil innebære en selvstendig plikt for næringsdrivende til å kontrollere hvorvidt de har fått tilsendt elektronisk post og overholde eventuelle klagefrister mv. Vi ser imidlertid at det er stor forskjell på næringsdrivende og at en unnlattelse av å varsle om elektronisk kommunikasjon vil kunne føre til at en del næringsdrivende ikke vil gjøre seg kjent med det de får tilsendt. Skattedirektoratet mener derfor at det beste alternativet er å etablere et eget digitalt kontaktregister for næringsdrivende.

### **3. Løsning for digital post fra forvaltningen og digitale postkasser**

#### **3.1 Roller og ansvar**

Skattedirektoratet har merket seg FAD sin beskrivelse av ansvarsforholdene etter personopplysningsloven. Vi støtter ikke fullt ut den beskrivelsen som er gjort av dagens ansvarsforhold, men begrenser oss her til å vise til våre merknader til forslaget til endringer av bl.a. forvaltningsloven § 15a.

Forholdet mellom de ulike aktørene ved formidling av digital post fremstår som noe uklart. Ansvar for avsendervirksomhet, sentralforvalter og postkasseleverandør fremkommer av henholdsvis §§ 31-33. I og med at man har regulert øvrige aktørers ansvar bør man, etter vår vurdering, også regulere *meldingsformidlers* ansvar i forskriften.

I henhold til forvaltningsloven § 15a (3) b kan Kongen gi bl.a. gi forskrift om *registrering av kontaktinformasjon for privatpersoner mv. og deres fullmaktsforhold*. I høringsforslaget fremstår imidlertid kontakt- og reservasjonsregisteret som ett av flere elementer i løsningen for digital post fra forvaltningen, jf. høringsnotatets punkt 4.2 og forslaget til § 2 (1) nr 1. Vi legger til grunn at dette ikke medfører noen begrensinger i mottakers bruk av opplysninger fra kontakt- og reservasjonsregisteret. Muligheten for å gjenbruke slik informasjon utenfor forvaltningslovens område fremkommer av § 38, jf. merknadene til denne. Etter vår vurdering kan dette med fordel komme klarere frem av selve



bestemmelsen.

I henhold til § 2 (1) nr 2 er sentralforvalter *den virksomhet departementet utpeker*. Vi forstår det slik at Difi er tiltenkt denne rollen, og at utformingen skyldes av man vil gjøre bestemmelsen robust i forhold til navneendringer mv. I § 39 er behandlingsansvaret for kontakt- og reservasjonsregisteret lagt direkte til Difi. Skattedirektoratet stiller spørsmål ved hvorfor man har valgt ulik tilnæringsmåte ved plassering av ansvar for de to områdene.

### 3.2 Råderett, tilbakekalling av meldinger og varslings

I henhold til forslaget til § 35 skal bare mottaker ha tilgang til den digitale postkassen. Særlig fordi postkassen også skal kunne benyttes ved korrespondanse med andre enn offentlige organer, støtter Skattedirektoratet dette forslaget. En konsekvens av dette er at det ikke bør være mulig å trekke tilbake uåpnede, feilsendte meldinger.

I henhold til § 30 skal man kunne reservere seg mot varsler som ikke omfattes av § 8 (3) og (8). Det må være avsendervirksomheten som avgjør hva slags type henvendelse det dreier seg om, og om man følgelig har reservasjonsrett for den aktuelle meldingen eller ikke.

Vi legger til grunn at store deler av kontaktregisteret vil bygges opp av kontaktinformasjon fra ID-porten. For ordens skyld bør derfor ordlyden i § 30 (3) endres fra "som mottaker har registrert" til "som er registrert om mottaker".

### 3.3 Tildeling av digitale postkasser

Under punkt 4.5 viser FAD til at *innbyggere i utgangspunktet skal ha en digital postkasse, med mindre de har reservert seg mot dette*. FAD ber særskilt om høringsinstansenes syn på om regelverket bør gi mulighet for at innbyggere som ikke selv oppretter sin digitale postkasse, på et senere tidspunkt skal kunne tildeles en digital postkasse.

For ordens skyld presiserer vi at Skattedirektoratet i dag benytter et såkalt egnet informasjonssystem. Vi er allikevel skeptisk til en slik tildeling av en postkasse fra private tilbydere – og tilhørende rett til reservasjon mot en slik postkasse. Det avgjørende bør etter vår vurdering være at man kan reservere seg mot å motta digital post. I vårt hørings svar vedrørende endring av forvaltningsloven § 15a viste vi til muligheten for å benytte Altinn som forhåndsvalgt postkasse for dem som ikke selv har valgt en slik.

Departementet viser til at man ved tildeling risikerer at innbyggere har et lite bevisst forhold til digital post og digitale postkasser. *"Dette kan føre til at innbyggere ikke forholder seg til sin digitale post og risikoen for å lide rettstap kan øke. Det vil også kunne påføre forvaltningen merarbeid om det rutinemessig sendes ut digital post til innbyggere som faktisk ikke benytter sin digitale postkasse."* Vi antar at risiko for rettstap hovedsakelig vil være et problem for personer der kontaktinformasjonen blir overført fra ID-porten. Risiko for rettstap må etter vår vurdering først og fremst løses i forbindelse med god informasjon til borgerne, samt god kvalitetssikring av kontaktinformasjonen før denne tas i bruk.



### 3.4 Tilgang til postkassen for etterlatte, sletting mv.

I § 35 (5) foreslås det at arvinger kan få tilgang til mottakers postkasse ved framvisning av skifteattest. Samtidig legges det opp til at postkassen også skal kunne benyttes ved kommunikasjon med private. Skattedirektoratet stiller spørsmål ved både de praktiske og de prinsipielle sidene ved dette forslaget.

Vi savner en nærmere presentasjon av hva som skal skje med postkassen der innehaveren dør. Hvem skal arvingene fremvise skifteattesten til? Når skal postkassen slettes – og hvem skal eventuelt bemyndige sletting der arvinger skal gis tilgang? Skal personer som var gitt tilgang til postkassen før vedkommendes død fortsatt ha tilgang – eventuelt i tillegg til mottakers arvinger?

Rent prinsipielt stiller vi imidlertid spørsmål ved om arvinger automatisk bør få tilgang til alt som ligger i postkassen. Over tid kan dette bli et svært omfattende materiale. Enkelte av disse opplysningene vil kunne være nyttig i forbindelse med et arveoppgjør. Dersom man kommer fram til at arvinger bør få tilgang til postkassen er det uansett ikke gitt at de bør ha tilgang til alt som ligger der. Dette vil særlig gjelde ved privat korrespondanse. Postkassen bør uansett slettes innen en gitt frist.

I og med at postkassen kan inneholde korrespondanse med privatpersoner, private virksomheter og offentlige virksomheter, hører ikke, etter Skattedirektoratets vurdering, en bestemmelse om arvingers innsynsrett hjemme i eForvaltningsforskriften. Det vises i høringsnotatet til at Samferdselsdepartementet har startet en revisjon av postloven for at denne skal inkludere digital post. En bestemmelse om innsynsrett for arvinger hører etter vårt syn hjemme der.

Uavhengig av lovmessig forankring anbefaler Skattedirektoratet at spørsmålet om innsynsrett for arvinger vurderes nærmere, herunder avstemmes med skiftelovens bestemmelser.

## 4. Digital kontaktinformasjon og opplysning om reservasjon

### 4.1 Kvalitetssikring av informasjon fra ID-porten

Under punkt 3.1 skriver FAD:

”Digital kommunikasjon til innbyggere må sees i sammenheng med digital kontaktinformasjon. Mottaker av digitale meddelelser fra forvaltningen skal få varsel om hvor meddelelsen kan finnes. Dette forutsetter at det finnes oppdatert digital kontaktinformasjon til mottaker.”

Skattedirektoratet støtter disse betraktningene. Spørsmålet blir imidlertid hva som er *god eller oppdatert nok* kontaktinformasjon.

Det foreslås å legge til grunn at kontaktinformasjon fra ID-porten er korrekt dersom denne er brukt, oppdatert eller bekreftet riktig ett år før overføringen. Innbyggerne vil bli varslet om dette. Vi viser til vårt hørings svar av 10. januar 2013 vedrørende nødvendigheten av å kvalitetssikre kontaktopplysningene. Hvorvidt ett år er en god grense er vanskelig å lese ut av høringsnotatet.

Av forslaget kan det se ut som om det også skal overføres kontaktinformasjon som ikke kan benyttes som varslingsadresser. Skattedirektoratet stiller spørsmål ved behovet for å utlevere slike adresser



dersom disse ikke kan benyttes som varslingsadresse. De kontaktopplysningene fra ID-porten som anses å ha for dårlig kvalitet til automatisk å bli lagt inn i et kontaktregister, kan muligens brukes dersom det legges opp til at borgerne selv *bekrefter* at denne fortsatt eksisterer og kan benyttes til formålet. En slik løsning vil innebære et element av samtykke. Fordelen er at man kan øke antall kontaktadresser fordi terskelen trolig er lavere for å bekrefte en adresse, enn å gå inn i kontaktregisteret og selv legge inn informasjonen. Ulempen er selvsagt at det kan komplisere budskapet at enkelte gis reservasjonsrett mens andre gis anledning til å samtykke. Dersom en velger en slik løsning må trolig ordlyden i den foreslåtte § 48 endres. Dersom eldre kontaktinformasjon ikke skal benyttes, bør den heller ikke overføres.

## 4.2 Vergemål

I høringsnotatet sies følgende på side 22:

"Departementet vil knytte noen merknader til digital post til personer med vergemål. Det er utfordringer knyttet til hvordan man skal sikre korrekt adressering til personer med vergemål. Folkeregisteret gir opplysninger om hvor papirpost kan sendes, men verken folkeregisteret eller kontaktregisteret er i dag tilrettelagt for å gjøre oppslag fra den som har verge, til vergen. Slike løsninger må trolig på plass før man kan etablere et digitalt førstevalg for personer med verge. Her kan det være aktuelt å finne løsninger i samarbeid med Statens sivilrettsforvaltning som sentral vergemålsmyndighet."

Og på side 10:

"De gruppene i befolkningen som eventuelt ikke kan benytte seg av reservasjonsretten har, med stor sannsynlighet, ikke oppgitt digital kontaktinformasjon til forvaltningen."

I henhold til § 31 er det – innenfor løsning for digital post fra forvaltningen – avsendervirksomheten som er ansvarlig for å vurdere om den digitale postkassen kan benyttes i det enkelte tilfellet. Tilsvarende må gjelde for forsendelser til egnede informasjonssystem. Det ser derfor ut til at at avsendervirksomheten må vurdere om en person under vergemål kan motta digital post.

Hvert år settes en rekke personer under vergemål. Det er ikke usannsynlig at enkelte av disse har vært såkalt digitalt aktive tidligere. Skattedirektoratet kjenner ikke til hvordan andre organ forholder seg til personer som er satt – og som fortløpende settes – under vergemål. Etter Skattedirektoratets vurdering kan det imidlertid bli vanskelig å håndtere dette for avsendervirksomhetene. Og – er det gitt at alle forvaltningsorgan skal ha detaljert oversikt over en persons vergestatus slik at man unngår feilsendinger? Dette kan dessuten bli problematisk i forhold til bl.a. masseutsendelser fordi det ikke finnes noe godt system for å luke ut de aktuelle personene.

Dersom avsendervirksomheten ikke kjenner til at personen er satt under vergemål, vil posten ende opp i den digitale postkassen. Etter vår vurdering bør det derfor på plass en løsning som "vasker" ut de som har fått oppnevnt verge slik at man unngår å påføre de aktuelle borgerne rettstap. Dette må gjøres før løsningen lanseres.

Et minstekrav til en fremtidig løsning bør være at vergeoppnevnelser kan registreres og at vergen kan få tilgang til digital post til parten, så fremt dette ligger innenfor vergeoppnevnelser. Der en person bare





delvis er satt under vergemål, er det nødvendig å differensiere tilgangsregimet. Det er sterkt ønskelig at det kan etableres en ordning som innebærer at vergemål registreres automatisk. Dersom folkeregisteret skal være kilde for dette, kreves det systemendringer, og vi foreslår at det avklares om den nye vergemålsetaten kan levere disse dataene. Forutsatt at dette er tilfellet må det etableres et behandlingsgrunnlag for slike overføringer.

### 4.3 Trusselutsatte mv.

Det er uklart for Skattedirektoratet hvordan trusselutsatte mv. skal behandles i forhold til den digitale postkassen. Slik vi leser høringen kan det se ut som om løsningen kan benyttes med mindre ”dokumentet inneholder en ... gradert bostedsadresse”. Andre opplysninger kan imidlertid også være gradert; en rekke opplysninger vil mer indirekte lokalisere en person, slik som barnehage, kommune og arbeidsgiver.

I henhold til utkastet til § 31 er avsendervirksomheten ansvarlig for de personopplysningene og innholdet for øvrig som sendes til mottakers digitale postkasse. Det er følgelig opp til avsendervirksomheten å vurdere om forsendelsen er egnet for digital kommunikasjon. Etter vår vurdering er det imidlertid avgjørende at det ikke skapes tvil om hvordan trusselutsatte mv. skal behandles i den skisserte løsningen. Det bør derfor utarbeides noen felles retningslinjer for hva som kan og hva som *ikke* kan sendes her. Retningslinjene må oppdateres etter hvert som løsningen utvikles.

### 4.4 Behov for et mer oversiktelig reservasjonsregime?

Slik Skattedirektoratet ser det får man gjennom forslaget ulike grader av reservasjon:

1. Personer som ikke er registrert i ID-porten er automatisk reservert fra all digital kommunikasjon og nødvendigvis også reservert mot tildeling av digital postkasse. Tilsvarende vil gjelde for personer som sletter sin kontaktinformasjon i kontaktregisteret. Dette vil gjelde selv om de ikke sletter sin digitale postkasse.
2. Personer hvor man har kontaktinformasjon, men ikke digital postkasse (fordi man selv ikke har angitt en slik eller fordi man har reservert seg), vil kunne motta informasjon til egnet informasjonssystem, men være reservert mot digital post for øvrig.
3. Personer hvor man har kontaktinformasjon, men som ikke har digital postkasse, og som har reservert seg mot digital post, vil allikevel motta slike henvendelser som ikke faller inn under eForvaltningsforskriften § 8 (3) og (8) til egnede informasjonssystem.
4. Personer hvor man har kontaktinformasjon og digital postkasse, men som er reservert mot digital post, kan motta slike henvendelser som ikke faller inn under eForvaltningsforskriften § 8 (3) og (8) til egnede informasjonssystem og til sin digitale postkasse.
5. Personer hvor man både har kontaktinformasjon og digital postkasse kan motta alle typer post til digitale postkasser og til egnede informasjonssystem.

Skattedirektoratet anbefaler at man forenkler det foreslåtte reservasjonsregimet bl.a. av hensyn til borgerne som skal orientere seg om sine reservasjonsmuligheter.

### 4.5 Innholdet i kontakt- og reservasjonsregisteret

I § 40 listes det opp hvilke opplysninger som skal behandles i register for digital kontaktinformasjon og

reservasjon uten samtykke fra den registrerte.

I henhold til § 40 (1) skal registeret bl.a. inneholde "*den registrertes navn og ordinære kontaktopplysninger*". Det er uklart for Skattedirektoratet hvilke kontaktopplysninger dette innebærer. Punktet bør spesifiseres nærmere, og det bør vurderes om det er mer formålstjenlig med en uttømmende opplisting; folkeregistrert adresse, selvvalgt adresse eller lignende.

Det er også uklart hva som skjer ved avvikende adresser der noe sendes med ordinær papirpost. I henhold til § 31 er avsendervirksomheten ansvarlig for forsendelsen. Der privatpersonen har oppgitt en annen adresse enn den som fremkommer av kontaktregisteret, antar vi derfor at den oppgitte adressen ikke overstyres – med mindre forsendelsen skal til folkeregistrert adresse. Vi antar videre at adressen ikke blir overstyrt som følge av den foreslåtte koblingen mot folkeregisteret, jf. § 42. En slik overstyring kan bl.a. være uheldig dersom folkeregistrert adresse avviker fra bostedsadressen.

I § 40 (2) hjemles registrering av fødselsnummer. Dette er nødvendig med tanke på ovennevnte. Etter vår vurdering bør imidlertid også d-nummer fremkomme av bestemmelsen.

Det er ikke gitt at borgere ønsker å bli varslet på sms eller e-post i fremtiden. Slik vi leser høringsforslaget åpnes det for at andre varslingsadresser kan benyttes, men da etter samtykke fra den registrerte. En slik varslingsadresse må være stabil nok til å oppfylle kravene i § 8 (3).

§ 42 hjemler en kobling mot folkeregisteret for å sikre at opplysningene i registeret er korrekte og oppdaterte og for andre administrative formål. Det kommer imidlertid ikke frem av notatet hvilke opplysninger FAD ser som nødvendige til det nevnte formål. Etter vår vurdering bør man dessuten vurdere å hjemle selve behandlingen av opplysningene som ønskes hentet fra folkeregisteret. En utveksling av data med kontaktregisteret anses som positivt, men vi påpeker at det er uklart hvordan en slik kobling skal gjennomføres og hvem som skal bære kostnadene til dette.

I henhold til § 40 nr 8 skal registeret inneholde opplysninger om hvilken digital postkasse den registrerte har. Vi antar imidlertid at enkelte kan ha flere postkasser. Hvordan man skal forholde seg i slike situasjoner er uklart.

§ 40 nr 10 hjemler registrering av sertifikatinformasjon og andre opplysninger som er nødvendig for å kryptere meldinger. Dersom det er postkasseleverandørens virksomhetssertifikat som skal benyttes, jf. merknadene, vil dette, i større grad enn ende-til-ende-kryptering, begrense hvilken informasjon som kan sendes til postkassen.

#### **4.6 Vedlikehold og sletting av opplysninger i registeret**

Kontaktopplysninger kan lett forbli uendret når relasjonene endres. Det er imidlertid viktig at slik informasjon til en hver tid er oppdatert slik at varslingen blir reell og at opplysningene kommer fram til rette person. Denne plikten til å holde informasjonen oppdatert må formidles klart og tydelig til de registrerte.



I § 43 sies det at opplysningene kan lagres i ubegrenset tid, med mindre annet følger av forskriften eller av personopplysningsloven. Forholdet mellom de ulike regelverkene kan med fordel klargjøres. Vi viser videre til at en person som ønsker å få slettet sin kontaktinformasjon trolig ikke vil holde slike opplysninger ved like. Det vil være uheldig dersom uriktig kontaktinformasjon om vedkommende blir spredt rundt i forvaltningen.

#### **4.7 Hvor differensiert bør registeret være?**

Hovedregelen i forskriftsforslaget er at borgerne, etter en overgangsordning, enten er eller ikke er reservert mot digital kommunikasjon. Lokale reservasjonsordninger skal imidlertid godtas, men ikke lokale samtykkeordninger fordi dette vil være i strid med digitaliseringsprogrammets intensjon. Vi har imidlertid merket oss at det i DIFI-notat 2012-4, som det vises til i høringen, står at en reservasjonsløsning på sikt bør kunne utvides til å bli noe mer differensiert.

Det legges heller ikke opp til at det kan benyttes ulike kontaktadresser for ulike henvendelser fra forvaltningen. Det kan være gode grunner for å ønske at varsel om vedtak fra Plan- og bygningssetaten går til familiens felles e-postadresse, mens varsel om mottak av brev fra Radiumhospitalet går til en personlig e-postadresse. Og – enkelte ønsker kanskje at et elektronisk varsel om vedtak om sykehjemsplass også sendes til en sønn eller datter – selv om selve vedtaket kun sendes til mor eller far.

Skattedirektoratet ser at et differensiert register vil være mer arbeidskrevende både å administrere og vedlikeholde, jf. også DIFI-notat 2012-4. Forutsatt at man kan velge mellom en standardversjon (reserver alle og ett valg av e-postadresse og telefonnummer) og en avansert versjon, fremstår imidlertid et slikt register som mer brukervennlig. Dersom man åpner for ulike kontaktopplysninger til ulike formål må det avklares om dette skal håndteres av DIFI eller av det enkelte forvaltningsorgan. I dagens Altinn håndterer skatteetaten selv kontaktopplysningene. Under enhver omstendighet savner vi en begrunnelse for at man ikke kan videreføre denne løsningen for fysiske personer, slik forslaget til § 8 (3) annet punktum lyder. At denne regelen ikke trer i kraft før 1. januar 2016, jf. § 47 (5) 3, endrer ikke dette. Vi legger til grunn at § 8 (3) 2 er en ordensbestemmelse, og at en videreføring av dagens praksis ikke i seg selv fører til at vedtak anses ikke å ha kommet til parten.

### **5 Andre endringer i eForvaltningsforskriften**

#### **5.1 Klager**

Klagefristen på 3 uker begynner å løpe når vedtaket er "*kommet frem til*" parten, jf. forvaltningsloven § 29. Det er foreslått en presisering av hva som ligger i kravet til kommet frem i forskriften § 8 (10). Dette er greit, men neppe nødvendig. Man ville mest sannsynlig ha kommet til samme resultat selv uten en slik bestemmelse. I dag er dette ikke regulert, hvilket formodentlig beror på en inkurie ved oppehevelsen av sjudagersregelen.

Det som er mer interessant er spørsmålet om når en klage er *frem satt*, dvs. om den er rettidig. Dette var tidligere regulert i forvaltningsloven § 30, slik at klagen måtte være kommet frem til "til den elektroniske adresse som forvaltningsorganet har oppgitt for mottak av elektroniske klager". Ved endringslov 42/2013 ble bestemmelsen tatt ut, jf. Prop. 116 L (2012-2013) hvor det under



særmerknadene fremkommer:

Det tas sikte på å samle reguleringen av hvordan fristregler i forvaltningsloven skal anvendes ved elektronisk kommunikasjon i eForvaltningsforskriften, jf. § 15 a tredje ledd bokstav d. Regelen i § 30 første punktum om at en klage er rettidig framsatt dersom den er kommet fram til den elektroniske adressen som forvaltningsorganet har oppgitt for mottak av elektroniske klager, innen klagefristen, foreslås derfor opphevet.

Dette løses av FAD ved at en tilsvarende bestemmelse foreslås tatt inn i forskriften § 9 (3), som da er foreslått som:

Klage er rettidig fremsatt dersom den er kommet fram til den elektroniske adressen som forvaltningsorganet har oppgitt for mottak av elektroniske klager, innen klagefristens utløp.

Finstad<sup>1</sup> uttaler generelt på s 128:

Dette er et annet fristavbruddskriterium enn det som er satt etter domstoloven § 146 annet ledd tredje punktum, hvor det relevante tidspunkt er ved avsendelse til riktig elektronisk adresse. Etter forvaltningsloven § 30 bærer avsender risikoen for at den elektroniske meldingen faktisk når den elektroniske adressen. Dette er rimelig, fordi den vanlige e-postkommunikasjonen er brukerstyrt, dvs. At man ikke leverer eller avgir meldingen til en profesjonell formidler, som for eksempel en postoperatør. Den nærmere begrunnelse for valg av forskjellig fristavbruddskriterier etter forvaltningsloven § 30 og domstoloven § 146, er likevel vanskelig å se.

I domstolslovens forarbeider (Ot.prp. nr. 8 (2002-2003), avsnitt 5.3) sies bl.a. følgende om fristavbruddsbestemmelsen:

Departementet mener at fristavbrytelse i utgangspunktet bør skje ved avsendelsen. Det må i den forbindelse kunne kreves at avsenderen har benyttet riktig elektronisk adresse. Ved ordinær postforsendelse stiller ikke rettspraksis store krav til angivelse av adressat og adresse. Det faktum at postforsendelsen har en bestående fysisk eksistens, og muligheten for menneskelig inngripen under oversendelsen, sikrer at postsendinger likevel som regel kommer fram. Ved elektronisk kommunikasjon stiller dette seg annerledes. Kravet om at riktig elektronisk adresse er benyttet vil derfor stemme overens med de grunnleggende hensynene bak fristavbrytelsesreglene, se Ot.prp. nr. 51 (1967-68) side 11:

«For at avsendingen skal ha fristavbrytende virkning, må det i prinsippet kreves at adressaten er angitt ihvertfall så riktig at han kan individualiseres og at sendingen kan ventes å nå fram.»

Etter ligningsloven er det tilstrekkelig at den er avsendt (postalt), se ligningsloven §§ 9-2 og 3-7. Dette er tolket slik at fristen blir avbrutt selv om klagen ikke sendes rekommandert. For elektronisk innsending har problemet aldri vært satt på spissen, men det antas at det samme gjelder her. Ved innsending gjennom Altinn er det rimelig klart at fristavbruddet inntreer når brukeren klikker SEND.

Etter Skattedirektoratets vurdering bør det være likelydende regler innenfor forvaltningslovens, ligningslovens og domstolovens område. Argumentasjonen i Ot.prp. nr. 8 (2002-2003) fremstår som overbevisende, og vi anbefaler derfor FAD å se nærmere på om fristavbudsreglene i forvaltningsloven bør endres slik at de samsvarer med fristavbruddsreglene i domstolsloven og ligningsloven.

<sup>1</sup> Fredrik Bøckman Finstad Norsk lovgivning om elektronisk forvaltning, i Schartum (red) Elektronisk forvaltning i Norden, praksis, lovgivning og rettslige utfordringer, 2007

## 5.2 Varsel

§ 8 (6) sier at informasjonssystemet skal registrere tidspunktet for når parten har skaffet seg tilgang til et enkeltvedtak. I § 8 (7) foreslås det at det skal sendes et nytt varsel i samsvar med nr (3) dersom parten ikke har skaffet seg tilgang til enkeltvedtaket innen en uke. § 8 (3) sier at *forvaltningsorganet* skal sende parten varsel. Etter vår vurdering skal imidlertid ikke forvaltningsorganet som sendte vedtaket ha kunnskap om et vedtak er åpnet eller ikke. Eventuelle varsler om uåpnede meldinger må derfor gå fra *postkasseleverandøren* slik som foreslått et annet sted i notatet, og ikke fra avsenderen. Det samme er tilfellet for varsling der meldingen ikke er åpnet innen en gitt frist.

## 5.3 Oppdatering av opplysninger

I § 41 foreslås det at personer som er registrert i kontaktregisteret minst to ganger årlig bør oppfordres til å oppdatere eller bekrefte opplysningene om vedkommende i registeret. Hvis den registrerte ikke har logget seg på sin digitale postkasse eller på annen måte benyttet ID-porten de siste 12 månedene, bør det sendes oppfordring om dette til registrerte varslingsadresser samt til den digitale postkassen.

Skattedirektoratet stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten av å varsle til slike adresser der en person så tydelig ikke har vært digitalt aktiv det siste året. For å unngå rettstap bør man her vurdere å få bekreftet informasjonen på annen måte, f.eks. ved brev til folkeregistrert adresse. Med et godt system for å ivareta personer som blir satt under vergemål, samt den varslede vaskingen mot folkeregisteret, vil trolig denne gruppen kunne begrenses. Vi har imidlertid merket oss at det ikke foreslås noen *plikt* til varsling, og at det ikke oppstilles noen konsekvenser ved at man til tross for gjentatt varsling fortsatt ikke får tak i personen.

I kapittel 5.4 i høringsnotatet står det: "*Det legges opp til at offentlige etater sender ut en henvendelse til alle som er registrert i deres eksisterende lokale kontaktregistre.*" Hensikten er å informere om det felles kontakt- og reservasjonsregisteret. Det kan stilles spørsmålstejn om dette er hensiktsmessig. Mange vil da få flere henvendelser fra forskjellige offentlige etater om det samme, samtidig som dette vil innebære en betydelig kostnad for etatene. Et mulig alternativ kan være at etatene kun henvender seg til dem som er identifisert med ikke-aktive kontaktdata som etatene har egne kontaktopplysninger om.

## 5.4 Oppdaterte lokale registre

I henhold til § 38 (4) skal kopier av register for digital kontaktinformasjon og reservasjon oppdateres jevnlig, og minimum én gang daglig. Vi legger her til grunn at det er tilstrekkelig at kopiene oppdateres ved eventuelle endringer.

## 6 Økonomiske og administrative konsekvenser

I kapittel 9 i høringsnotatet er økonomiske og administrative konsekvenser omtalt. De primære gevinstene av økt bruk av elektronisk kommunikasjon identifiseres i form av økt effektivitet og portobesparelser. Nåverdi-betraktningen knyttet til innføring av digitale postkasser er estimert til mellom 2,5 og 2,8 mrd over 10 år. Imidlertid er halvparten av dette knyttet til



næringslivskommunikasjon. Gitt at det ikke er avklart at det skal etableres alternativer til Altinn for næringslivskommunikasjon, er den reelle økonomiske gevinsten som kan legges til grunn for den foreslåtte forskriftsendringen mellom 1,25 mrd og 1,4 mrd. Videre er det i høringsnotatet foreslått at digitalt "passive" automatisk skal inngå i reservasjonsregisteret, og følgelig må offentlige virksomheter kommunisere med denne gruppen på papir. Estimer fra Skattedirektoratet ifm. høringen vedrørende endringer i forvaltningsloven indikerer at gruppens størrelse er på rundt 1,5 millioner. At offentlige virksomheter i overskuelig fremtid må opprettholde papirbasert kommunikasjon med en slik befolkningssmengde, vil også svekke gevinstbilde for løsningen for digital post. Gevinstbetraktninger til departementet er, som de selv omtaler, beheftet med betydelig usikkerhet. Den foreliggende innretningen på forskriften, som ekskluderer volumer regulert for spesiallovgivning, vil imidlertid redusere gevinstpotensialet ytterligere.

En konsekvens som ikke er omtalt er kostnadene som avsendervirksomheter har med å tilpasse interne systemer til å kunne koble seg opp mot løsningen for digital post. Dersom endringene må tas over eksisterende rammer vil naturlig nok dette kunne påvirke innføringshastigheten.

Med hilsen

Hans Christian Holte  
*Skattedirektør*

Kopi: Finansdepartementet