

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0032 Oslo

Vår dato
28.03.2010

Vår referanse
11/84

Deres dato
31.01.2011

Deres referanse
09/5279 SL MLF/KR

09/5279-53

Svar på høring – endringer i reglene om offentliggjøring av skattelister

Vi viser til høringsnotatet av 31.01.2011

Difi har ansvar for felleskomponentene ID-porten og MinID, som høringsnotatet foreslår at skal kunne brukes ved publisering av skattelister. Dessuten har Difi ansvar for offentlig elektronisk postjournal, som sikrer allmennheten innsyn i offentlige opplysninger.

Våre merknader er særlig knyttet til spørsmålet om innlogging for bruk av skattelisten, jf. at Difi har ansvaret for felleskomponentene som vurderes benyttet.

Prinsipielle merknader

Publisering av skattelisteopplysninger har lang tradisjon i Norge. Avveiningen mellom personvern hensyn og yttingsfriheten/informasjonsfriheten er et politisk spørsmål. Våre merknader knytter seg til *hvordan* den ønskede balansen mellom disse hensynene skal kunne oppnås.

Sikkerhetsbehovet

Krav om sikkerhetsløsninger for kommunikasjon med forvaltningen bør baseres på et reelt behov, jf. eforvaltningsforskriften § 4 og dens veileder¹. Den nærmere kartlegging av risikobildet vil måtte utføres av den ansvarlige forvaltningsorganet. Høringsnotatet belyser i noen grad risikobildet, jf. kapittel 3.2. Som uønsket bruk av listene nevnes kriminelles bruk av lister med de mest formuende i et område, sammenstilling av skatteopplysningene med andre opplysninger (både allment tilgjengelige opplysninger og opplysninger med begrenset tilgang, som vennelister på facebook) og kommersielle søketjenester. Særlig trekkes publisering av fullstendige lister frem som uønsket, jf. muligheter for upersonlige søk (sortering/massespørring) og at opplysningene gjerne kobles til andre opplysninger om personen – og slik gir et nærgående bilde av enkeltpersoner.

Notatet forklarer ikke hvordan et innloggingskrav eventuelt skal kunne hindre denne typen bruk. Så vidt vi kan se vil gjentatte, automatiserte søk relativt enkelt kunne gjennomføres

¹ http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Veileder_efvf_3.pdf. Note 29 omtaler sikkerhetskrav.

også fra innloggede brukere. Dersom innloggingen skal hindre en for intens bruk av listene, fremstår det som mest nærliggende å sette grenser for den enkeltes bruk av løsningen. Et mulig kontrollregime kan være at hver bruker får en "kvote" på et antall personopplysninger som gis.

I lys av risikobildet må det også vurderes *hvor sterk identitetskontroll* som er nødvendig. I den grad Skatteetatens behov primært er å *telle* antall forespørsler per bruker, er det neppe behov for en spesielt sterk identitetskontroll, muligens er behovet nede på nivå 2 ihht. *Rammeverk for autentisering og uavviselighet i elektronisk kommunikasjon med og i offentlig sektor*². Påloggingsløsninger på nivå 2 kan på sikt bli tilbudt gjennom ID-porten, ettersom Difi skal overta relevante autentiseringsløsninger fra Altinn. Vi antar driftskostnadene ved nivå 2-løsninger vil bli lavere enn dagens kostnadsbilde på nivå 3.

Blant sikkerhetstiltakene som nevnes er Captcha (Completely automated public turing test to tell computers and humans apart). En vanlig variant er at brukeren presenteres for kodebilder som bare mennesker klarer å tolke. Captcha-teknologi benyttes også i MinID-løsningen. Vi ser denne teknologien som effektiv for å hindre helautomatisk, maskinell nedlasting. På sikt er det imidlertid høy risiko for at effektive kodebilder (som ikke skal kunne tolkes maskinelt), blir så vanskelige å tolke for mennesker at det i vesentlig grad går ut over brukervennligheten for løsningen.

Etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 11 skal nye ikt-løsninger utformes slik at de er universelt utformet. Av § 9 i loven fremgår at løsningene må kunne benyttes av flest mulig – så langt det ikke vil medføre en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Avveiningen mellom sikkerhetshensyn og tilgjengelighetshensyn kan være vanskelig. Vi antar departementet i denne sammenheng bør vurdere om captcha-løsningen skal ha flere varianter, for å også kunne brukes av svaksynte og hørselshemmede (tilby valg mellom lydbaserte og visuelle koder). Vi nevner også at en forskrift som regulerer universell utforming av ikt-løsninger ventes sendt på høring i nær framtid.

Krav om innlogging

Utkastet åpner for at tilgang til skattelister skal kreve innlogging med en e-ID, eksempelvis MinID. Et slikt krav om at den som søker offentlige opplysninger skal identifisere og legitimere seg, er så vidt vi kan se en prinsipiell nyskapning. Kravet kan ha uønskede virkninger med hensyn til søkerens personvern. Kravet kan også innebære en svekkelse av informasjonsfriheten og skattelisters formål, i den grad (noen) innbyggere vil kvie seg for å bruke tjenesten dersom bruken kan spores, eksempelvis hvilke søk den enkelte har foretatt.

Difi har ansvar for innsynsløsningen Offentlig elektronisk postjournal. Vår erfaring fra denne er at brukerne for mange av innsynskravene ikke oppgir sitt navn, men bare en elektronisk adresse. Denne praksis kan være et tegn på at brukerne opplever identifisering som unødvendig og et mulig personvernproblem. Vi har for øvrig en dialog med Lovavdelingen i justisdepartementet vedrørende om slike henvendelser skal journalføres med e-postadresse, etter henvendelser fra personer som mener slik journalføring svekker innsynsretten.

Det fremgår ikke av høringsutkastet om Skatteetaten har behov for opplysninger om *hvem* som bruker løsningen. Dersom et slikt behov ikke foreligger, så kan det være hensiktsmessig at en *pseudonym* identifikator overføres til Skatteetaten. ID-porten har i dag mulighet til å overføre slike pseudonyme identifikatorer. Derved vil Skatteetaten kunne *gjenkjenne* brukere uten å vite deres navn eller fødselsnummer.

En annen konsekvens av et eventuelt innloggingskrav vil være at skattelistepopplysningene ikke lenger vil være tilgjengelige for en ubestemt krets ("allmennheten"), men at innsyn begrenses til den personkrets som kan få en e-id som støttes av innloggingsløsningen.

² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/lover-og-regler/retningslinjer/2008/rammeverk-for-autentisering-og-uavviseli.html?id=505958>

Problemstillingen har muligens mer akademisk interesse enn praktisk betydning, men vi kan ikke se at spørsmålet er vurdert i høringsnotatet, og vil derfor nevne det (jf. også at lovutkastet forutsetter at listene legges ut til "alminnelig" ettersyn). MinID kan tas i bruk av personer med fødselsnummer eller d-nummer. Ca 2,5 millioner innbyggere har i dag MinID. Aldersgrensen er 13 år. Et krav om innlogging vil således i praksis innebære en aldersgrense for å få tilgang til skattelisteopplysninger.

Departementet peker i kapittel 4 på at et eventuelt innloggingskrav vil kunne øke utbredelsen av e-ID-er i befolkningen. Vi er enige i den vurderingen. Generelt vil økt bruk av e-ID-løsningene kunne gi positive ringvirkninger i form av økt kjennskap og fortrolighet med løsningene, og på sikt flere digitale førstevalg.

Dimensjonering av løsningen

Ytelesmessig er skattelistesøket blant de mest krevende offentlige netjtjenestene. Da Skatteetaten hadde enerett på elektronisk publisering av skattelisteopplysninger var trafikken etter hva vi har fått opplyst svært høy i de travleste timene på første utleggsdag. Tjenesten var da dimensjonert for å møte etterspørselen også i de travleste timer, uten bruk av etterspørselsreducerende tiltak.

Samfunnsøkonomiske hensyn kan tale for at etterspørselen styres slik at man oppnår en jevnere bruk av infrastrukturen, og at løsningene ikke dimensjoneres for å "ta unna toppene". I vegsektoren aksepteres eksempelvis køer i rushtiden. Mulige etterspørselsreducerende tiltak kan være køordning, at kapasiteten i tjenesten "strupes" (avvisning når kapasiteten er full), suksessiv utlegging av opplysninger (etterspørselen antas til en viss grad å være proporsjonal med antallet opplysninger som er tilgjengelig).

ID-porten er ikke dimensjonert eller testet for å håndtere en trafikk i den størrelsesorden som tjenesten hadde i travle timer da Skatteetaten hadde enerett på publisering. Testing og oppgradering vil kreve tid og ressurser, som ikke er innenfor eksisterende budsjett og planverk. Bruk av ID-porten vil også medføre andre kostnader som det ikke er tatt høyde for i dagens bevilgninger, som kostnader til brukerstøtte, utsending av pin-kodebrev og tekstmeldinger. For en løsning med så høy oppmerksomhet og bruk antar vi det er nødvendig med omfattende testing, og det vil være krevende å få på plass eventuelle endringer/justeringer av løsningen i tide til høsten. Det er derfor viktig at en eventuell beslutning om bruk av ID-porten tas snarest mulig, slik at arbeidet kan starte opp snarest mulig.

Andre forhold

Lovforslaget legger opp til at pressen i avtale skal akseptere begrensninger i hvordan skattelisteopplysningene skal kunne brukes. Det antydes et forbud mot publisering av fullstendige skattelister.

Etter vårt skjønn er det mer naturlig å regulere bruken av opplysningene gjennom personopplysningsloven, ev. -forskrifter. Begrunnelsen for reguleringen er personvern hensyn. Disse hensyn bør ha samme vekt uavhengig av kilden til opplysningene. Dette kan tale for at bestemmelsen også bør ramme ev. publisering fra andre enn pressen, eksempelvis fra personer som måtte lykkes i omgå de tekniske beskyttelsestiltakene mot nedlasting.

Utgangspunktet etter personopplysningsloven er at all behandling av personopplysninger krever hjemmel. For behandling av opplysninger utelukkende til journalistiske formål er det gitt unntak i personopplysningsloven § 7. Personverndirektivet artikkel 9 presiserer imidlertid at unntakene av hensyn til ytringsfriheten må begrenses til det nødvendige. En eventuell

presisering av forholdet mellom personvern hensyn og ytringsfrihetshensyn når det gjelder skattelister vil i så måte kunne være både klargjørende og ønskelig.³

Lovutkastet legger for øvrig opp til et betydelig handlingsrom for hvordan publiseringsløsningen innrettes, og høringsnotatet redegjør ikke for hvorvidt forskriftshjemmelen vil bli utnyttet. Sentrale spørsmål, som hvilken personkrets som skal kunne få tilgang til listene, antar vi likevel bør reguleres i forskrift.

Vennlig hilsen
for Difi



Vivi Lassen
fung. direktør

Ellen Strålberg
fung. avdelingsdirektør

Kopi: Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Postboks 8004 Dep, 0030 Oslo

³ Forholdet mellom direktivets artikkel 9 og personopplysningsloven § 7 har tidligere blitt tatt opp av ESA. Schartum og Bygrave redegjør grundig for spørsmålene i kapittel 5 i rapport til Justisdepartementet http://www.regjeringen.no/pages/2213921/Rapport_G-390.pdf