

Vår dato	Vår referanse
08.06.12	12/172
Deres dato	Deres referanse
02.03.12	12/281

FAD
PB 8004 Dep
0030 Oslo
postmottak@fad.dep.no

Saksbehandler:
Jon Holden

Høring - Endring av eForvaltningsforskriften § 8

Vi viser til høringsbrev vedrørende endring av eforvaltningsforskriften § 8 (7). Difi stiller seg positiv til at det tilrettelegges for elektronisk kommunikasjon og digitalisering i forvaltningen. Eforvaltningsforskriften er etter vår vurdering moden for revisjon, og vi ser fram til en senere gjennomgang av hele forskriften.

Difi slutter seg til forslaget om å oppheve dagens 7-dagersregelen. Vi vil imidlertid anbefale at man opprettholder en modifisert sikkerhetsventil for å håndtere risikoen knyttet til sviktende underretning. Vi foreslår at regelen gjøres fleksibel og risikobasert, dvs. at forvaltningen må vurdere om det er nødvendig å gi ytterligere varsel til innbyggere som ikke har skaffet seg tilgang til underretningen. Som hovedregel antar vi eventuelle ytterligere varsel kan gis ved elektronisk kommunikasjon (eksempelvis nytt varsel via sms/e-post), mens papirbasert utsending bør vurderes i situasjoner hvor konsekvensene av sviktende underretning er alvorlig, eller risikoen av annen grunn er særlig høy.

Vår anbefaling bygger på vurderinger av de to sentrale hensyn - rettssikkerhet og effektivitet.

Rettsikkerhet

Dagens system baserer seg på at innbyggeren *varsles* om at vedtak eller lignende er gjort elektronisk tilgjengelig, og at hun deretter *skaffer seg tilgang* til vedtaket. Varsling skjer i praksis på en av to alternative måter: SMS eller e-post. Et hovedsynspunkt i høringsbrevet er at utviklingen har redusert behovet for 7-dagersregelen som en sikkerhetsventil knyttet til tilfeller hvor elektronisk underretning svikter. Høringsbrevet viser til at elektroniske løsninger blir stadig bedre, sikrere og mer utbredt; blant annet pekes det på at flere har tilgang til internett i dag enn da regelen ble vedtatt. Difi deler departementets vurdering av at det i dag, for populasjonen som helhet, vil være en lavere andel underretninger som svikter.

Høringsbrevet drøfter imidlertid ikke endring i risikoen *for den enkelte innbygger*.

Konsekvensene av sviktende underretning vil formodentlig være uforandret siden tidligere, og en ev. risikoreduksjon må derfor begrunnes med at det er blitt lavere sannsynlighet for at den elektroniske underretningen svikter. I vedlegg har vi tatt inn noen momenter som kan være relevante i vurdering av hvordan denne risikoen kan ha endret seg.

Regelen som ble vedtatt i 2002 og 2004 la opp til *særlig betryggende* ordninger for å skape tillit til elektronisk kommunikasjon. I dag har man bredere erfaring med elektronisk kommunikasjon, og det er større forståelse for at både elektronisk og papirbasert post tidvis svikter.

Spørsmålet er imidlertid hvor alvorlige konsekvensene av sviktende underretning vil være. Vårt inntrykk er at konsekvensene av sviktende underretning *ofte* vil være beskjedne. Eksempelvis vil skattytere kunne gjøre seg kjent med ligningen sin både ved å se på skatteoppgjøret i Altinn og ved å følge med når ev. tilgodehavende kommer inn på konto (en-to uker etter skatteoppgjøret). Dessuten vil skattyterne i stor grad være varslet om sannsynlig utfall av ligningen gjennom opplysninger i forhåndsutfylt selvangivelse. Disse forhold taler for at det bør være akseptabelt å overlate risikoen for sviktende underretning til innbyggeren, når det gjelder skatteoppgjøret.

I andre tilfeller kan konsekvensene av sviktende underretning være alvorlige for innbyggeren, eksempelvis kan underretningen gjelde forhåndsvarsel om oppsigelse av lån i sin helhet, vedtak om utvisning e.a. Det vil være uheldig for tilliten til elektronisk forvaltning dersom innbyggeren skulle oppleve *større rettstap* på grunn av at de i en kortere periode var uten tilgang til utstyr som mottar underretning (eks. at mobiltelefonen var stjålet da sms med underretning kom frem).

Effektivitet

Erfaringer med 7-dagers regelen er, slik vi forstår det, at et relativt stort antall brukere ikke skaffer seg tilgang til vedtaket innen 7-dagersfristen. Derved oppnår ikke forvaltningen så store reduksjoner i portoutgifter, som den ville oppnådd dersom plikten til papirutsendelse bortfalt. Økonomiske hensyn taler således for at regelen fjernes.

Det anføres i høringsbrevet også at regelen medfører at papirløsninger må opprettholdes, selv om brukeren har godkjent elektronisk kommunikasjon. Slik vi ser det, vil imidlertid papirløsninger måtte opprettholdes så lenge elektronisk kommunikasjon ikke gjøres pliktig (uten reservasjonsrett eller krav om samtykke).

Alternative sikkerhetsventiler

Etter gjeldende rett skal underretningen sendes på ordinær måte dersom mottakeren ikke har skaffet seg tilgang til meldingen innen 7 dager (§ 8 nr 7). Subsidiært, hvis det ikke er tid til å gjennomføre papirbasert underretning, kan det sendes et nytt elektronisk varsel (jf. § 8 nr 8). I lys av risikovurderingen nevnt over, antar vi at det i de fleste tilfellene vil være tilstrekkelig med et nytt, *elektronisk* varsel for å håndtere risikoen for sviktende underretning. Papirbasert underretning vil da kunne være unntaket, snarere enn regelen.

På denne bakgrunn anbefaler vi at § 8 nr 7 og 8 slås sammen og gir forvaltningen frihet til – basert på en konkret vurdering av risiko for den enkelte type vedtak – å velge egnede tiltak for å avverge rettstap på grunn av sviktende underretning. Etter omstendighetene kan det også anses unødvendig å sende nytt varsel, eksempelvis dersom innbyggeren må antas være kjent med vedtaket på annen måte (jf. eksempelet med ligningen ovenfor). Vi foreslår følgende ordlyd i § 8 nr 7:

”Har parten ikke skaffet seg tilgang til enkeltvedtaket innen én uke fra det tidspunkt det ble sendt varsel om det og vedtaket ble gjort tilgjengelig, skal forvaltningen om nødvendig sende nytt elektronisk varsel. Dersom det er av særlig stor betydning at innbyggeren gjør seg kjent med vedtaket, skal underretningen skje i henhold til de reglene som gjelder når det ikke er gitt samtykke til elektronisk kommunikasjon, jf. forvaltningslovens § 27.

Knytning til digitalt førstevalg

Vi nevner for ordens skyld at dagens regelverk – hvor elektronisk underretning forutsetter både forhåndsgodkjenning og lesing av underretningen innen en uke – medfører at samtykket kun har effekt dersom mottaker leser meldingen innen en uke. I realiteten overstyrer altså mottakerens senere unnlattelse (ikke å åpne vedtaket) den tidligere godkjenningen. Oppheves syvdagersregelen, vil forhåndsgodkjenningen få avgjørende betydning.

Digitaliseringsprogrammet legger opp til at elektronisk kommunikasjon skal være hovedregelen, og at innbyggere som ikke ønsker det, må reservere seg. For å oppnå målsettingen om digitalt førstevalg er det ønskelig at reservasjonsretten benyttes i liten grad. Da er det avgjørende at innbyggerne har tillit til at elektronisk kommunikasjon med forvaltningen er trygt og ikke innebærer risiko for rettstap eller andre uheldige konsekvenser. Vår anbefaling, som vil opprettholde krav til ytterligere varsling til innbyggeren i viktige saker, kan bidra til økt tillit til at elektronisk kommunikasjon med forvaltningen er en god løsning og gi færre reservasjoner..

Andre endringsforslag

I høringsbrevet legges det opp til at klagefrist ikke lenger skal løpe først fra det tidspunkt brukeren *gjør seg kjent med* vedtaket fra "forvaltningsorganets informasjonssystem", men at fristen løper fra meldingen er «*kommet frem*» til brukerens elektroniske postkasse, jf. fvl § 29.

Selv om bruken av elektronisk kommunikasjon er dramatisk endret de siste årene, er det likevel ikke slik at forvaltningen nå kan forvente at innbyggerne logger inn og sjekker elektroniske meldinger like rutinemessig som de sjekker sin fysiske postkasse. Dette kan endre seg over tid.

Klagefristen bør først løpe fra at meldingen er lagt i den elektroniske postkassa **og** mottakeren har fått varsel om dette. Høringsbrevet legger opp til å videreføre varslingsplikten, men det skapes ingen knytning mellom tidspunkt for varsling og klagefristens oppstart. Vi anbefaler at klagefristen løper fra det tidspunktet varselet og meldingen er kommet frem.

Vennlig hilsen
for Difi

Tone Bringedal
avdelingsdirektør

Jon Holden
seniorrådgiver

Vedlegg

Momenter til vurdering av endret risiko for sviktende underretning for den enkelte innbygger:

- Vi antar at det er blitt *noe enklere* for innbyggerne å få tilgang til dagens digitale postbokser, hvor vedtak gjøres tilgjengelig. Postboksløsningene er – som tidligere – robuste og har høy oppetid. Innloggingsløsningene er imidlertid blitt mer strømlinjeformet og tilgjengelige enn de var da 7-dagersregelen først ble vedtatt i 2002¹. Gjennom etableringen av ID-porten, som er felleskomponenten for innlogging i offentlig sektor, har brukerne fått et felles kontaktpunkt for innlogging, og vi opplever at en synkende andel av innloggingene medfører behov for brukerstøtte.
- Den største risiko for at underretningen svikter, antar vi fortsatt er knyttet til at brukeren ikke blir kjent med at det ligger en underretning i postkassen, dvs. at *varslingen* om vedtaket svikter. Varsling skjer i dag per sms eller e-post:
 - Brukeren har mistet tilgang til nødvendig utstyr
 - Mobiltelefoner mistes eller stjeles.
 - Tap av tilgang til e-postkonto, eks. pga. sykdomsfravær (stedbunden e-postløsning, eks. jobb), glemt passord/manglende nullstillingsmuligheter.
 - E-postkonto eller mobilabonnement stenges pga. manglende betaling for tjenesten.
 - Opphold i område uten mobiltelefondekning (innland/utland, inkl. områder hvor teleoperatøren ikke har roamingavtale).
 - Varselet kommer ikke frem
 - Vi har ikke meldinger om tapsprosenter (-promiller) for sms og e-post, eller hvordan denne har utviklet seg den senere tid. For SMS er det mulig for avsender å be om leveringsbekreftelser.
 - Risikoen for at varselet overses
 - For e-post er søppelpost (spam) et problem. Brorparten av e-posten som formidles er spam². Et varsel kan drukne i søppelpost, og derved bli oversett av brukeren. Kvaliteten på filtrene som skal hindre slik e-post varierer, men det er mulig trenden er at filtrene er blitt noe mer treffsikre over tid, og at denne effekten er sterkere enn økningen i mengden søppelpost.

Konsekvensene av sviktende underretning (rettstap) er ikke endret siden 2002-2004. Konsekvensene vil selvsagt variere etter underretningens art (forhåndsvarsel, enkeltvedtak) og innhold, forvaltningspraksis knyttet til oppreisning for oversittelse av klagefrist og omgjøring på det aktuelle rettsområdet.

I noen tilfeller vil vedtaket komme overraskende på innbyggeren (eks. flere år etter sist innbyggeren hadde kontakt med forvaltningsorganet), i andre tilfeller vil vedtaket være som forventet.

¹ [Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen, 28.6.2002, § 7](#)

² Et anslag er at 97% av e-post til virksomheter er spam, <http://www.sophos.com/pressoffice/news/articles/2010/04/dirty-dozen.html>