
NOTAT

Til: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
Fra: Advokat dr. juris Rolf Riisnæs
Dato: 11. september 2012
Ansvarlig partner: Rolf Riisnæs

DIGITALT FØRSTEVALG – UTREDNING AV KRAV TIL SAMTYKKE MV

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	BAKGRUNN OG MANDAT	3
1.1	Digitalt førstevalg	3
1.2	Digital postkasse og reservasjonsregister	3
1.3	Mandat for utredningen	3
1.4	Avgrensninger	4
2	REGULERING AV ELEKTRONISK KOMMUNIKASJON MED OG I FORVALTNINGEN I DAG	4
2.1	Partenes valgfrihet	4
2.2	Regulatoriske føringer og begrensninger	6
2.3	Omfanget av eksisterende krav om samtykke	7
2.3.1	Forhåndsvarsel og underretning om enkeltvedtak	7
2.3.2	Andre meldinger som har betydning for mottakerens rettsstilling mv	9
2.3.3	Andre henvendelser (formålsoppfyllelse, forsvarlighetskrav mv)	9
2.4	Rammene for eventuelle regelendringer	11
2.5	Kort om reguleringen i Danmark – ny lov om offentlig digital post	12
3	SLUTTBRUKERINTERESSENE	13
3.1	Utfordringer	13
3.2	Brukeroppfatninger (brukerundersøkelser)	14
4	TILTAK/MULIGE TILNÆRMINGER	16
4.1	Reservasjonsregister og kontakthinformasjonsregister	16
4.1.1	Kontaktinformasjonsregister for enkeltpersoner	17
4.1.2	Kontaktinformasjonsregister for virksomheter	18
4.1.3	Reservasjonsregisteret	18
4.1.4	Manglende registrering i kontaktinformasjonsregisteret som reservasjon	19
4.2	Brukerstøtte (servicekontorer og telefonsupport)	20
4.3	Reserveløsninger	20
4.4	Differensiering mellom forvaltningsområder, meldingstyper og kanal	22
4.5	Overgangsperioder	23
4.6	Særlig om digital postkasse	23

5	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV FORSLAGET	24
6	FORSLAG TIL REGELENDRINGER.....	25
6.1	Endringer i forvaltningsloven.....	25
6.1.1	Forvaltningsloven §§ 16 og 27	26
6.1.2	Forvaltningsloven § 2 (definisjoner)	27
6.1.3	Forvaltningsloven § 15a	27
6.2	Endringer i eForvaltningsforskriften	29
6.2.1	Digital postkasse.....	29
6.2.2	Reservasjonsregisteret	30
6.2.3	Register for kontaktinformasjon og varslingsadresser mv (kontaktinformasjonsregisteret).....	30

1 BAKGRUNN OG MANDAT

1.1 Digitalt førstevalg

Regjeringen har i forbindelse med Digitaliseringsprogrammet besluttet at *"egnede tjenester skal tilbys digitalt og skal være den normale måten å kommunisere med forvaltningen på. Innbyggerne må aktivt velge manuelle løsninger hvis de foretrekker det."* Dette prinsippet kalles digitalt førstevalg.

I dokumentet "På nett med innbyggerne" fremgår bl.a. følgende prinsipper som legges til grunn for denne utredningen:

- Digitale tjenester vil bli obligatorisk for bedrifter.
- Innbyggere som ikke har reservert seg, skal motta post fra forvaltningen i én sikker, digital postkasse.
- Innbyggere og bedrifter skal kunne registrere sine ønsker for hvordan de foretrekker å bli kontaktet av forvaltningen.
- SMS og e-post skal benyttes for å sende varsel om at det er kommet post i den digitale postkassen og for enkle henvendelser og for påminnelse om frister.

1.2 Digital postkasse og reservasjonsregister

Det legges til grunn at en sikker digital postkasse for alle skal anskaffes i markedet av det offentlige og stilles til disposisjon for den enkelte. 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 nedenfor. Disse kravene vil gjelde uavhengig av om den digitale postkassen anskaffes i markedet eller tilbys direkte av det offentlige selv, for eksempel som en del av Altinn.

Videre skal det opprettes et reservasjonsregister og et register for kontaklinformasjon. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4 i utredningen.

1.3 Mandat for utredningen

Det fremgår av mandatet for utredningen at *"Formålet ... er å legge til rette for at elektronisk kommunikasjon mellom forvaltningen og publikum gjøres til den naturlige og foretrukne kommunikasjonsform."*

Mandatet kan oppsummeres i følgende hovedproblemstillinger:

- Kan kravet om uttrykkelig samtykke til bruk av elektronisk kommunikasjon oppheves?
- Er det grunnlag for delvis oppheving av kravet til samtykke?
- Bør det settes (ytterligere) vilkår for å benytte elektronisk kommunikasjon i forbindelse med oppheving av kravet til forhåndssamtykke?
- Kan digitalt førstevalg realiseres innenfor rammen av hel eller delvis videreføring av kravet til forhåndssamtykke?
- Hvordan kan reservasjonsretten realiseres (på en slik måte at den utgjør en tilfredsstillende betingelse for å oppheve kravet om samtykke)?

- Bør det gjøres unntak fra reservasjonsretten for enkelte tjenester, personer eller situasjoner?
- Bør det innføres adgang til å reservere seg bare for enkelte tjenester eller forvaltningsområder?
- Det skal utarbeides forslag til konkrete regelendringer.

Spørsmålet i det følgende er altså ikke om det *bør* tilrettelegges for økt elektronisk kommunikasjon med og i det offentlige, eller om dette vil være hensiktsmessig for en stor andel av befolkningen. Det legges til grunn at svaret på dette spørsmålet ville være "ja". Spørsmålet er om dette skal være *obligatorisk* for alle som ikke aktivt reserverer seg, eller om det enten skal gjøres unntak for visse grupper, forvaltningsområder og/eller meldingstyper, eller om det skal kreves en eller annen form for aktiv medvirkning for å gjøre elektronisk kommunikasjon og digital post til foretrukket kommunikasjonskanal. Som vi skal se behøver ikke forskjellen mellom disse tilfellene i praksis å være så stor. Videre er det spørsmål om hvilke forutsetninger som må være tilstede, og hvilke krav som må være oppfylt, for at hvert enkelt alternativ skal kunne aksepteres. Problemstillingene ovenfor berøres alle i utredningen, men de behandles ikke enkeltvis slik de er oppsummert fra mandatet.

Utredningen skal danne grunnlaget for et høringsnotat som skal legge til rette for innspill til og drøftelse av konkrete forslag til endringer av lov og forskrift med bakgrunn og begrunnelse. I kapittel 2 redegjøres det for hvordan elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen er regulert i dag, samt rammene for eventuelle regelendringer. I kapittel 3 drøftes enkelte særlige utfordringer ved innføring av digitalt førstevalg, bl.a. i lys av nylig foretatte brukerundersøkelser. I kapittel 4 drøftes mulige tilnærminger og nødvendige tiltak. Konkrete forslag til regelendringer er utarbeidet og inntatt i kapittel 6. I kapittel 5 er det redegjort for økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene.

1.4 Avgrensninger

Utredningen er begrenset til nødvendige regelendringer i forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften.

Da det kan være særlige hensyn på det enkelte forvaltningsområde som ikke kan dekkes av en generell endring, er de foreslåtte generelle regelendringer forsøkt innrettet slik at det kan innføres eller opprettholdes avvikende løsninger på enkeltområder.

Utredningen avgrenser mot detaljer og konkrete løsninger for digital postkasse, reservasjonsregister og kontaktinformasjonsregister, men drøfter og redegjør for de overordnede krav som må stilles til disse løsningene i forbindelse med innføring av digitalt førstevalg. Det er utarbeidet forslag til bestemmelser som hjemler etablering av løsningene og nedfeller overordnede føringer for innrettingen av disse.

2 REGULERING AV ELEKTRONISK KOMMUNIKASJON MED OG I FORVALTNINGEN I DAG

2.1 Partenes valgfrihet

Elektronisk kommunikasjon benyttes allerede i dag i stort omfang på mange av forvaltningens områder. Dagens regler innebærer høy grad av autonomi – det vil si at partene i stor grad selv kan bestemme hvilke kommunikasjonskanaler de ønsker å benytte. Dette kommer bl.a. til uttrykk i eForvaltningsforskriften (efvf) § 3 (1), der det fremgår at:

"Enhver som henvender seg til et forvaltningsorgan kan benytte elektronisk kommunikasjon, når det skjer i henhold til den form og fremgangsmåte og ved bruk av den elektroniske adressen, som forvaltningsorganet har anvist for den aktuelle type henvendelse."

Videre fremgår det av eForvaltningsforskriven § 3 (2) at:

"Hvis det ikke er anvist noen egen elektronisk adresse, og det heller ikke er stilt noen særskilte krav til form eller fremgangsmåte, for den type henvendelse som er aktuell, kan den som vil henvende seg til forvaltningsorganet, bruke forvaltningsorganets generelle elektroniske adresse."

Bestemmelsen er tatt inn i forskriften for å skape klarhet om dette som også ellers må kunne legges til grunn som et alminnelig prinsipp. I Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets (FAD) veileder til forskriften, punkt 3.1, fremgår det at:

"Det er et gjennomgående trekk ved eForvaltningsforskriften at forvaltningsorganene har stor grad av frihet til selv å velge form og kanal for henvendelser til forvaltningsorganet. Det vil si at forvaltningsorganet, innenfor de rammer som lovgivningen ellers setter, selv avgjør hvorledes den enkelte skal kommunisere med organet, for eksempel ved å kreve bruk av spesielle blanketter eller elektroniske skjemaer, at visse typer henvendelser skal adresseres til en spesiell enhet innenfor organet osv., se efvf. § 3(1)."

Videre fremgår det av veilederen punkt 3.2 at:

"Innenfor de rammer som lovgivningen på det enkelte forvaltningsområde setter, er det i stor grad opp til det enkelte forvaltningsorgan om de vil legge til rette for elektronisk kommunikasjon og hvordan det skal skje. Hvis loven for eksempel foreskriver at en spesiell type henvendelse skal inneholde noen bestemte opplysningstyper, eller være underskrevet og bekreftet av vitner, må en eventuell elektronisk løsning oppfylle de relevante kravene. Men for øvrig kan forvaltningsorganet tilrettelegge den elektroniske kommunikasjonskanalen slik de selv finner det mest praktisk, så lenge løsningen tilfredsstiller de alminnelige kravene til forsvarlig saksbehandling og behandling av personopplysninger. ..."

I veilederen fremgår det imidlertid også at eForvaltningsforskriften legger føringer på hvordan elektronisk kommunikasjon må innrettes, og at det nok er begrensninger for hva det kan stilles krav om, eller som i alle fall vil kreve lovhjemmel, se veilederen punkt 3.2 tredje og fjerde avsnitt:

"Nytt i eForvaltningsforskriften er bestemmelsen om at "forvaltningsorganet bør legge til rette for at elektronisk kommunikasjon med forvaltningsorganet er brukervennlig og tilgjengelig for alle", se efvf. § 3(5). I dette ligger bl.a. en påminnelse om at løsninger for elektronisk kommunikasjon bør være lette å forstå og anvende og at de også bør være tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne."

eForvaltningsforskriften § 3 gir ikke grunnlag for å 'kreve' at forvaltningens brukere benytter elektronisk kommunikasjon. For tjenester som den enkelte har rett på, er det antakelig utelukket å kreve bruk av elektronisk kommunikasjon. I slike tilfeller må forvaltningsorganets strategi snarere være å legge den elektroniske kanalen så godt til rette at den blir foretrukket av brukerne hvis forvaltningsorganet mener det er hensiktsmessig. Derimot kunne man tenke

seg at typiske tilleggsytelser (servicetjenester), som forvaltningsorganet tilbyr på eget initiativ, og som det ikke vil være økonomisk eller praktisk mulig å tilby på andre måter, bare er tilgjengelige ved hjelp av elektronisk kommunikasjon. Det rettslige grunnlaget for å iverksette en slik ordning må forvaltningsorganet imidlertid finne andre steder enn i eForvaltningsforskriften, og løsningen må ikke innrettes på en måte som er i strid med god forvaltningsskikk. Men er det først grunnlag for å tilby en tjeneste utelukkende ved hjelp av elektronisk kommunikasjon, vil eForvaltningsforskriften komme til anvendelse på vanlig måte."

2.2 Regulatoriske føringer og begrensninger

På enkelte områder er det innført særlige regler. Dette gjelder bl.a. formidling av forhåndsvarsel og enkeltvedtak. Både forhåndsvarsel og underretning om enkeltvedtak skal som hovedregel gis skriftlig.

I forlengelsen av det såkalte Kartleggingsprosjektet, der departementene bl.a. vurderte om det var bestemmelser innenfor deres ansvarsområde som var til hinder for, eller ikke i tilfredsstillende grad la til rette for, elektronisk kommunikasjon, ble det fremmet en rekke forslag om lovendringer. Dette gjaldt også på forvaltningslovens område. Endringsforslagene ble, etter en omfattende høringsrunde, fremmet i en felles proposisjon, se Ot.prp. nr. 108 (2001-2002). Det ble bl.a. drøftet om og på hvilke vilkår forhåndsvarsling, underretning om enkeltvedtak og andre meldinger som kan påvirke en persons rettsstilling, skulle kunne skje i elektronisk form.

I Ot.prp. nr. 108 (2001-2002), punkt 2.5, fremgår det bl.a.:

"Det er en gjennomgående problemstilling i proposisjonen at folk flest i dag er vant til at viktige meldinger - meldinger som kan påvirke en persons rettsstilling - kommer som brev, enten dette er meldinger fra forvaltningen eller private forretningsforbindelser. Skal man imidlertid kunne nytte seg den gevinsten som ligger i elektronisk kommunikasjon, må man også så langt det er forsvarlig åpne opp for at slike meldinger også kan sendes elektronisk.

Det vil imidlertid kunne lede til en rekke uheldige konsekvenser om man lot det være opp til avsenderen av slike viktige meldinger å avgjøre om meldingen skal sendes som brev eller som elektronisk melding. Mange privatpersoner har elektronisk adresse, men er ikke derfor nødvendigvis forberedte på at viktige meldinger kan komme inn på denne måten. Den elektroniske kommunikasjonen kan for mange tjene et mer uforpliktende sosialt formål. Derfor kan det også være tilfeldig hvor ofte man sjekker innkomne meldinger, og/eller man kan ha valgt sårbare teknisk løsninger.

For å unngå at noen skal lide rettstap fordi man har en annen holdning til sin elektroniske postkasse enn sin fysiske, er det gjennomgående foreslått i proposisjonen at elektronisk kommunikasjon bare kan benyttes når mottakeren har godtatt å motta meldinger på denne måten. Det er videre flere steder foreslått at denne godtakelsen skal være uttrykkelig."

Tilsvarende synspunkter fremgår i punkt 3.5 Generell forvaltningsrett, der det siteres fra høringsnotatet om endringer i forvaltningsloven (fvl) §§ 16 og 27:

"Det må legges til grunn at de opplysninger som kommuniseres etter disse bestemmelsene, kan være av meget stor betydning for mottakeren. Dette tilsier at elektronisk varsling og

underretning bare kan komme i stedet for papirbasert varsling (brev) når mottakeren uttrykkelig har godtatt at kommunikasjonen kan finne sted på denne måten, jf punkt 1.9. Dette er så sentralt at det bør lovfestes i de to aktuelle bestemmelsene."

Det kan ikke være tvil om at store deler av befolkningen har et annet bruksmønster og andre forventninger til bruk av internett og elektronisk kommunikasjon i dag enn det som ble lagt til grunn da proposisjonen ble skrevet. Det er likevel grunn til å vise varsomhet med å legge dette til grunn for hele befolkningen. Tvert i mot synes nyere brukerundersøkelser som er utført av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), å vise at, selv om internett for en vesentlig del av befolkningen nå benyttes daglig, så er det fortsatt en rekke reservasjoner med hensyn til det som ansees som viktige meddelelser. Nærmere om dette i punkt 3.2 om brukeroppfatninger nedenfor.

2.3 Omfanget av eksisterende krav om samtykke

2.3.1 Forhåndsvarsel og underretning om enkeltvedtak

På bakgrunn av de synspunkter og erkjennelser det er redegjort for ovenfor, ble det fremmet forslag om at bruk av elektronisk kommunikasjon i forbindelse med forhåndsvarsling og underretning om enkeltvedtak, forutsatte at mottakeren uttrykkelig har godtatt dette. Omfanget og forståelsen av kravet er nærmere drøftet i forarbeidene.

I Ot.prp. nr. 108 (2001-2002), punkt 2.5, fremgår det bl.a.:

"Med 'godtakelse' (eller samtykke) menes en frivillig erklæring om at man aksepterer å motta den type meldinger som godtakelsen omfatter. Godtakelsen må være 'informert', dvs. at avgiver av godtakelseserklæringen må forstå hva vedkommende har godtatt.

Tillegget 'uttrykkelig' viser for det første at bevisbyrden for at det foreligger godtakelse vedrørende den aktuelle elektroniske melding, ligger hos den som vil gjøre gjeldende at godtakelse foreligger. Det oppstilles følgelig ikke noen formkrav, men den som vil gjøre gjeldende at det foreligger godtakelse, vil normalt ha behov for å sikre seg dette skriftlig (på papir eller elektronisk).

For det annet ligger det i 'uttrykkelig' at godtakelsen må dekke den aktuelle melding og fra den aktuelle avsender. Dette vil bero på en tolkning av erklæringen, og igjen vil den som ønsker å gjøre gjeldende at det foreligger godtakelse, ha bevisbyrden for at det var klart for avgiver av godtakelseserklæringen at den omfattet meldinger av den aktuelle type og fra den aktuelle avsender. En godtakelseserklæring avgitt av en privatperson til f.eks. plan- og bygningsmyndighetene i en kommune i samband med en byggesøknad, kan derfor ikke påberopes av f.eks. oppvekstetaten i kommunen uten særlige holdepunkter. Heller ikke kommunens plan- og bygningsmyndigheter kan uten videre bygge på erklæringen dersom det en tid etter at byggesaken er avklart oppstår behov for å sende forhåndsvarsel etter forvaltningsloven §16 i en annen plan- eller byggesak.

..."

Bakgrunnen for dette fremgår av det følgende avsnittet der det fremgår at:

"Vi har ingen plikt, og heller ikke noen tradisjon, for å varsle om endrede e-postadresser. På bakgrunn av dette bør det stilles krav om en viss nærhet i tid mellom det at samtykke er gitt og at en elektronisk melding sendes. Dette gjelder særlig i forhold til kommunikasjon med offentlig forvaltning. Dersom det er gått lang tid siden samtykke ble gitt, og det i denne tiden ikke har vært noen elektronisk kommunikasjon, kan det være nødvendig for forvaltningen å sikre at angitt e-post adresse fortsatt brukes av mottaker før en elektronisk melding sendes. Avsender må også foreta foranstaltninger dersom han får meldingen tilbake eller beskjed om at e-postadressen ikke lenger er i bruk. Dette gjelder selv om det ikke har gått lang tid fra samtykke ble gitt."

Se også høringsuttalelsene fra Den norske dommerforening som er sitert i proposisjonen:

"Dommerforeningens uro synes til en viss grad å være knyttet til at elektronisk kommunikasjon ikke må påtvinges et uforberedt publikum. Foreningen uttaler bl.a at det «for store grupper i samfunnet nok i mange år framover vil oppfattes fjernt å forholde seg til e-post» og at det spesielt vil «kunne være uvant at ens rettsstilling avhenger av å forholde seg til meldinger mottatt over internett. En viss forsiktighet ved innføring av e-post som likestilt med skriftlige meddelelser kan således være påkrevet.»"

Noe av den usikkerhet det vises til i forarbeidene til nåværende regulering, er nok redusert i løpet av den tid som har gått siden vurderingen ble gjort, og innføring av en sikker digital postkasse representerer en ny og viktig forutsetning for vurderingene. Selv om det i forbindelse med innføring av digitalt førstevalg vil bli etablert en sikker digital postkasse for den enkelte, legges det imidlertid fortsatt opp til at varsel om meldinger skal sendes til den det gjelder. Det kan ikke, i alle fall ikke foreløpig, legges til grunn som noen forutsetning, at den enkelte benytter den nye digitale postkassen som sin ordinære e-postkasse, eller undersøker denne daglig. Den problemstilling som er angitt ovenfor er derfor i utgangspunktet fortsatt relevant når det gjelder oppdatering av kontaklinformasjon og varslingsadresser. Dette vil bli drøftet nærmere i punk 4.1 om kontaklinformasjonsregisteret nedenfor. Videre viser nyere brukerundersøkelser, omtalt nærmere i punkt 3.2 nedenfor, at de synspunkter som reflekteres i bl.a. Dommerforeningens høringsuttalelse fra 2001, nok har betydelig støtte også i dagens situasjon.

I spesialmotivene til fvl §§ 16 og 27, fremgår det om forståelsen av formuleringen "uttrykkelig godtatt", etter henvisning til de allmenne vurderinger som fremgår ovenfor, at:

"Det sentrale er at uttrykket må forstås slik at det ikke skal foreligge noen rimelig tvil om at den private parten fullt ut har akseptert å motta elektronisk varsel etter fvl. §16 eller elektronisk underretning etter §27."

Og videre at:

"Kravet om uttrykkelig godtakelse innebærer at elektronisk varsling etter fvl. §16 og elektronisk underretning etter § 27 til en part som ikke har avgitt et uttrykkelig samtykke, ikke kan regnes som lovlig varsel og underretning."

I forlengelsen av dette drøfter departementet virkningen av at den enkelte, til tross for manglende samtykke, likevel har skaffet seg tilgang til vedtaket og gjort seg kjent med det. Departementet er imidlertid skeptisk til å tillegge dette virkning, fordi:

"En annen løsning vil undergrave kravet om uttrykkelig samtykke, fordi det kan medføre at parten på ett eller annet vis må forholde seg aktivt til uhjemlede elektroniske meldinger for å ikke risikere rettstap."

I proposisjonen punkt 3.5.4.5 fremgår det at:

"Ingen av høringsinstansene har uttalt seg mot Justisdepartementets forslag til endringer i fvl. §§ 16 og 27. I høringsnotatet ble det foreslått at elektronisk varsling etter §16 og elektronisk underretning etter §27 bare kunne likestilles - og dermed komme i stedet for - papirbasert varsling når mottakeren uttrykkelig hadde godtatt at kommunikasjonen kunne finne sted elektronisk."

Lovutvalget for forfatnings- og forvaltningsrett i Den norske Dommerforening støtter kravet om uttrykkelig samtykke. Foreningen uttaler bl.a.: «Av rettssikkerhetshensyn bør kravet forstås slik at det ikke er noen rimelig tvil om at vilkåret er fullt forstått og akseptert. Det gjelder spesielt der en persons rettsstilling påvirkes av meldingen »

Departementet er enig i dette, og viser for øvrig til kapittel 2.5 for en samlet drøftelse av hva som menes med «uttrykkelig godtakelse».

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet mener man må kunne forutsette «at en som har henvendt seg til forvaltningen via e-post også har samtykket til å motta svaret over samme medium». Etter departementets oppfatning er dette et utsagn som må modifiseres. Ved vanlig informasjonsutveksling kan nok forvaltningen legge til grunn at man kan besvare en e-posthenvendelse ved e-post til avsender. Derimot kan man ikke operere med en slik forutsetning når den meldingen som går fra forvaltningen utløser frister, slik som varsel etter fvl. §16 og underretning etter § 27. Da kan bare et uttrykkelig samtykke gi god nok sikkerhet."

2.3.2 Andre meldinger som har betydning for mottakerens rettsstilling mv

Kravet til forhåndssamtykke gjelder, i henhold til eForvaltningsforskriften § 8 (10), også for "andre meldinger som har betydning for mottakerens rettsstilling, for behandlingen av saken eller for meldinger som det av andre grunner er av særlig betydning å sikre at vedkommende mottar" Dette synes å være i overensstemmelse med den holdning som reflekteres i Ot.prp. nr. 108 (2001-2002) pkt 2.5, som er sitert innledningsvis i kapittel 2.2 ovenfor.

2.3.3 Andre henvendelser (formålsoppfyllelse, forsvarlighetskrav mv)

De forholdsvis detaljerte drøftelsene av samtykkekravet i forvaltningsloven §§ 16 og 27 som er gjengitt ovenfor, er særlig knyttet til henvendelser som utløser frister eller på annen måte kan påvirke den enkeltes rettslige posisjon, og det fremgår at samtykkekravet i disse tilfellene tolkes meget strengt.

For andre henvendelser enn forhåndsvarsel og formidling av enkeltvedtak, samt de øvrige lovregulerte områder der det er stilt krav om uttrykkelig samtykke, kan det ikke legges til grunn noe generelt krav

om samtykke for å benytte elektronisk kommunikasjon. Forvaltningsorganene må akseptere elektronisk kommunikasjon hvis de har lagt til rette for det eller har opprettet en generell elektronisk adresse og ikke gitt klar anvisning på andre fremgangsmåter, jf efvf § 3. Den enkelte kan selv velge å hente informasjon elektronisk og å sende henvendelser elektronisk.

For andre henvendelser enn de som er omfattet av forvaltningsloven §§ 16 og 27 og eForvaltningsforskriften § 8 (10), må forvaltningsorganet derfor, i utgangspunktet, kunne velge å kommunisere elektronisk med enkeltpersoner og virksomheter som henvender seg til forvaltningsorganet i elektronisk form. Dette forutsetter imidlertid at fremgangsmåten fyller alminnelige krav til forsvarlig saksbehandling og at de hensyn som skal ivaretas ved den aktuelle henvendelse blir oppfylt.

I denne sammenheng må dette bl.a. innebære at forvaltningsorganet har en tilfredsstillende grad av sikkerhet for at den elektroniske adressen er en adresse som den tilsiktede mottakeren faktisk benytter. Dette vil nok i mange tilfelle ikke utgjøre noe stort praktisk problem – vanligvis vil henvendelsen komme fra en elektronisk adresse som vedkommende regelmessig benytter – men forvaltningsorganet må nok likevel foreta en vurdering av hvorvidt det å svare til samme adresse i det aktuelle tilfellet fremstår som en tilfredsstillende løsning. Dette henger sammen med de øvrige forsvarlighetsvurderinger forvaltningsorganet må gjøre i forbindelse med å behandle en henvendelse, bl.a. å sørge for en tilfredsstillende grad av sikkerhet for hvem henvendelsen kommer fra, før forvaltningsorganet innhenter eller på annen måte behandler personopplysninger om vedkommende. Dette er utslag av grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling, som det ikke bør gjøres unntak fra.

Tilsvarende synspunkter er lagt til grunn av departementet i Ot.prp. nr. 108 (2001-2002) punkt 3.5.2 der det siteres fra høringsnotatet:

"For fvl. § 33 tredje ledd og § 37 tredje ledd foreligger ikke det noe krav om skriftlighet. § 33 tredje ledd nøyer seg med å innføre en regel om hva som skal vedlegges varselet dersom det skjer skriftlig. Det må forstås slik at varsel også kan skje på annen måte, herunder ved f.eks. e-post. Av § 37 tredje ledd følger direkte at forvaltningsorganet selv kan bestemme « på hvilken måte forhåndsvarslingen skal foregå ». Det følger av dette at dersom de hensyn som skal ivaretas gjennom forhåndsvarselet kan oppfylles ved elektronisk kommunikasjon, kan forvaltningsorganet fritt velge denne metoden."

De øvrige krav til innretting og sikring av elektronisk kommunikasjon i eForvaltningsforskriften kommer naturligvis også til anvendelse på ordinær måte selv om det ikke er oppstilt noe krav om samtykke.

På denne bakgrunn er det spørsmål om prinsippet om et digitalt førstevalg i det hele tatt lar seg gjennomføre uten at det foreligger en eller annen form for medvirkning fra den enkelte, enten i form av samtykke, eller i alle fall angivelse eller bekreftelse av riktig elektronisk adresse eller lignende. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

2.4 Rammene for eventuelle regelendringer

Det fremgår av fvl §§ 16 og 27 at bruk av elektronisk kommunikasjon i forbindelse med forhåndsvarling og enkeltvedtak krever at mottakeren uttrykkelig har godtatt dette. Disse reglene må endres eller suppleres dersom man skal endre prinsippet fra krav om forhåndssamtykke til en rett til å reservere seg mot elektronisk kommunikasjon.

Et alternativ til å endre hovedprinsippet i de to bestemmelsene kan være å innføre et tillegg, der det fremgår at likestilt med samtykke etter §§ 16 og 27 er registrering i kontaktinformasjonsregisteret og at vedkommende ikke har reservert seg for elektronisk kommunikasjon på det enkelte området.

Man kunne også tenke seg at et slikt tillegg, for å oppnå bredere rekkevidde, ble innført i eller med hjemmel i forvaltningsloven § 15a om elektronisk kommunikasjon. Det er imidlertid ikke rom for å innføre ordningen gjennom forskrift med hjemmel i § 15a slik den er formulert i dag.

Fra spesialmotivene til § 15a:

"Dette er bestemmelsens mest sentrale innhold, fordi dette også innebærer kompetanse til å pålegge private rettssubjekter visse plikter og faktiske byrder dersom disse ønsker å kommunisere elektronisk med forvaltningen."

Det fremgår av motivene at det etter § 15a kan pålegges visse plikter og faktiske byrder når den enkelte *ønsker* å kommunisere elektronisk. Det gir ikke tilstrekkelig hjemmel til å innføre digitalt førstevalg med reservasjonsrett. Dette fremkommer enda tydeligere noe lenger ned i teksten der det fremgår at:

"Når det mindre påbydende 'kan' er foretrukket framfor 'skal', skyldes det ikke minst at private rettssubjekt ikke kan påbys å kommunisere elektronisk, og dette utgangspunktet blir bedre ivarettatt ved en kan-formulering."

I punkt 3.5.3 fremgår det videre at:

"Det understrekes at det ikke vil være rettslig mulig å fastsette tekniske krav av en slik art at forvaltningens plikter eller borgernes plikter og rettigheter etter forvaltningslovens øvrige bestemmelser blir beskåret. Fullmaktsbestemmelsen er følgelig ikke ment å være noen derogasjonsklausul."

I departementets drøftelse av behovet for forskriftshjemmel fremgår det bl.a.:

"Man må heller ikke overse at muligheten for elektronisk kommunikasjon med forvaltningen er et tilbud til publikum. Dersom man ikke kan akseptere de vilkår som settes for å oppnå en vellykket elektronisk kommunikasjon, kan den private alltid benytte papirbaserte løsninger."

For det annet kan det ikke være tvilsomt at den generelle kompetansen som gis Kongen i de innledende ordene i forslaget til § 15a gir en viss kompetanse for å pålegge private rettssubjekt plikter. Ut fra den alminnelige lære om at jo mer inngripende forpliktelser som pålegges private, desto sterkere blir kravet om en klar hjemmel, vil imidlertid den uspesifikke kompetansen etter § 15a ha klare begrensninger."

En endring av dagens krav til uttrykkelig samtykke må derfor gjennomføres som en lovendring.

Det kan nok diskuteres om det utgjør en praktisk eller bare en prinsipiell forskjell fra dagens samtykkekrav å innføre en løsning med kontaktinformasjonsregister og reservasjonsregister. Grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling tilsier uansett at den enkelte må være tilstrekkelig informert, og ha bekreftet sine kontaktopplysninger for varsling om nye henvendelser mv, før den enkeltes digital postkasse kan tas i bruk. For å sikre klarhet med hensyn til om det kan gis et *generelt* samtykke til bruk av digital postkasse for områder man ikke eksplisitt har reservert seg for, ville det nok likevel være hensiktsmessig å gjennomføre en endring av det slag som er beskrevet ovenfor.

De hensyn som må tas når man skal vurdere om selve prinsippet om digitalt førstevalg skal innføres i den form det fremkommer i digitaliseringsprogrammet, kommer vi tilbake til nedenfor. Det samme gjelder nødvendige kompenserende tiltak, herunder overgangsregler mv.

Også i forbindelse med innføringen av samtykkekravet ble det drøftet andre kompenserende tiltak. I Ot.prp. nr 108 (2001-2002), punkt 3.5 Generell forvaltningsrett, siteres det fra høringsnotatet bl.a.:

"Fordi vi mangler tradisjon og erfaring med denne formen for underretning, vil behovet for klare skjæringspunkter antakelig være større enn for papirbasert underretning. Manglende tradisjon og erfaring gjør det også nødvendig å opprettholde en reserveløsning slik at de som - til tross for samtykket til elektronisk underretning - av en eller annen grunn ikke får tilgang til vedtaket, får dette tilsendt på tradisjonell måte og etter en bestemt tid."

En slik bestemmelse har man kunnet finne i eForvaltningsforskriften siden den første gang ble vedtatt i 2002, men den er nå foreslått opphevet. Begrunnelsen er at den påfører forvaltningen ekstra kostnader og at det ikke bør være behov for en slik regel når den enkelte har samtykket i bruk av elektronisk kommunikasjon. Samtidig foreslås det å oppheve bestemmelsene om gjentatt varsling.

Vi kommer tilbake til spørsmålet om kompenserende tiltak nedenfor, men peker på at de bestemmelsene som er foreslått opphevet i eForvaltningsforskriften § 8, kanskje kunne vært relevante som kompenserende tiltak i forbindelse med innføring av digitalt førstevalg. Det er også 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 forutsetning vil ikke lenger være til stede hvis prinsippet om digitalt førstevalg gjennomføres fullt ut.

I det følgende skal vi først se raskt på den regulatoriske situasjonen i Danmark der det nylig er innført nye regler på området, og deretter litt nærmere på hensynet til brukerne og deres oppfatninger og preferanser, før vi går løs på vurderingen av mulige tiltak og konkrete endringsforslag for innføring av digitalt førstevalg.

2.5 Kort om reguleringen i Danmark – ny lov om offentlig digital post

I Danmark ble det den 6. juni 2012 vedtatt en ny Lov om Offentlig Digital Post. Loven nedfeller som hovedprinsipp at alle borgere og virksomheter skal være forpliktet til å motta meddelelser fra det offentlige i sin offentlige digitale postkasse. (Forvaltningen på sin side har ingen tilsvarende forpliktelse.) Det kan søkes unntak fra ordningen for borgere og virksomheter som er ute av stand til å motta henvendelse fra det offentlige på denne måten.

Ordningen forventes å tre i kraft fra 2013 for virksomheter og fra november 2014 for enkeltpersoner. I mellomtiden kan den enkelte velge frivillig å registrere seg for bruk av offentlig digital post. Det er allerede et høyt antall personer som er tilknyttet en slik ordning i Danmark. Under den nye ordningen vil det imidlertid bli mulig å registrere seg for alle henvendelser fra det offentlige (generelt samtykke) og rettsvirkningsbestemmelsene i loven kommer til anvendelse på henvendelser som sendes på denne måten.

Vi kommer tilbake til enkelte deler av den danske loven på de punkter i utredningen hvor det er relevant. Det er likevel naturlig å nevne at forslaget fra det norske digitaliseringsprogrammet fremstår som noe mindre vidtgående enn det danske. I Danmark kan bare de som er "ute av stand" til å motta digital post unntas. Ifølge forarbeidene (Lovforslag nr. L 160) (s 11) vil imidlertid alle som avgir erklæring om at de er "ute av stand" i praksis bli unntatt. I Norge er forslaget, så langt, at hvem som helst kan reservere seg. På det nåværende modenhetsnivå for elektronisk samhandling, fremstår det som fornuftig å la det være opp til den enkelte å reservere seg, uten å skulle foreta noen vurdering av vedkommendes "evne" til å motta og forholde seg til elektronisk kommunikasjon.

3 SLUTTBRUKERINTERESSENE

Innføring av digitalt førstevalg skjer først og fremst av hensyn til effektivisering av forvaltningens tjenester. Elektronisk kommunikasjon med forvaltningen har også utvilsomt fordeler for brukerne. Det er likevel ikke opplagt at dette passer alle, eller at man kan legge til grunn at dette uten videre ivaretar brukernes interesser på en tilfredsstillende måte. Vi skal se litt nærmere på dette i det følgende.

3.1 Utfordringer

Justisdepartementet påpekte i Ot.prp. nr. 108 (2001-2002) betydningen av å sikre at ingen lider rettstap som følge av at de benytter elektronisk kommunikasjon. Det er redegjort for dette i kapittel 2.2 ovenfor.

Når man nå ønsker å påskynde økt bruk av elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen, er det også viktig å innrette rammebetingelsene og løsningene slik at vi unngår at noen blir "annenrangs" digitale borgere fordi de ikke vil eller kan delta på den "digitale arenaen".

Det er ingen tvil om at brukerne av forvaltningens tjenester er en meget uensartet gruppe, og at de har ulike forutsetninger for å ta i bruk elektronisk kommunikasjon – ikke minst utenfor den rent private og sosiale sfære.

Det kan dreie seg om manglende tilgang til hensiktsmessig teknisk utstyr. Men det kan også være knyttet til manglende digital forståelse og læringsevne. Dette kan ha mange årsaker, og det synes grunnleggende vanskelig å identifisere og beskrive kriterier som favner disse gruppene på en noenlunde treffsikker måte.

Det er imidlertid på det rene at en ikke ubetydelig andel av befolkningen har, og fortsatt vil ha, behov for bistand i sin kommunikasjon med forvaltningen. Dette er for så vidt uavhengig av bruken av elektronisk kommunikasjon. De elektroniske løsningene representerer imidlertid noen tillegg utfordringer for de som skal bistå og opptre på vegne av andre. Det dreier seg i stor grad om

utfordringer av rent praktisk karakter, men noen av dem kan også ha bæring på hvordan rammebetingelsene bør utformes. Dette omfatter bl.a. spørsmålet om hvordan man kan gi andre tilgang til egen elektronisk kommunikasjon med forvaltningen, uten å måtte gjøre hele den digitale postkassen tilgjengelig eller å la andre benytte sin elektroniske ID (eID). Den som i dag bistår med praktiske gjøremål kan tømme den fysiske postkassen, gjøre mottakeren oppmerksom på at det har kommet post, og på forespørsel bistå med å åpne, lese og forstå denne, uten å ha tilgang til mottakerens brukernavn, passord eller tekniske hjelpemidler. Post som kommer til den digitale postkassen, vil ikke (uten videre) være synlig for andre på samme måte. I denne sammenheng kan løsningen med forhåndsregistrerte varslingsadresser virke lite fleksible.

Selv blant de som er digitalt aktive kan det oppstå nye utfordringer. Det skal ikke sees bort fra at den unge som benytter digitale medier daglig, fra tid til annen har hatt nytte av at et familiemedlem har lagt merke til at det har kommet "offisielt utseende" post, og påpekt betydningen av at den blir lest og fulgt opp. Slike uformelle mekanismer kan forsvinne når posten og varslingen blir "usynlig" for andre enn den tilsiktede mottakeren.

Det bemerkes for ordens skyld at det i forbindelse med utredningen ikke har vært gjennomført undersøkelser som kan bidra til å belyse riktigheten eller omfanget av slike antakelser, men det bør kanskje vurderes om man bør se nærmere på slike eventuelle utilsiktede bieffekter av å innføre digitalt førstevalg, og om og hvordan det eventuelt kan kompenseres.

Det kan naturligvis også være slik at det i mange tilfelle vil være en *fordel* for den enkelte at ikke andre familiemedlemmer er kjent med at vedkommende er i kontakt med forvaltningen.

3.2 Brukeroppfatninger (brukerundersøkelser)

I januar/februar 2011 gjennomførte Opinion på oppdrag fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) en undersøkelse om brukernes holdninger til elektronisk kommunikasjon med offentlige virksomheter og til bruk av elektronisk ID. Undersøkelsen ble gjennomført på telefon blant et representativt utvalg av befolkningen, 1000 personer fra 15 år og oppover.

Undersøkelsen er referert i Difi rapport 2011:3. I rapportens kapittel 3.3.1 "Holdninger til elektronisk kommunikasjon", heter det bl.a. om responsen på spørsmålet: "*Vil du foretrekke å motta personlige brev fra stat eller kommune elektronisk, på papir i den vanlige postkassa di, eller spiller det ingen rolle?*":

"Undersøkelsen viser at 4 av 10 av innbyggerne foretrekker å motta brev fra stat og kommune elektronisk. Samtidig vil 6 av 10 gjerne sende henvendelser, f.eks. søknader, elektronisk til offentlige virksomheter. Det er dermed større villighet til selv å kommunisere elektronisk enn å motta elektroniske meldinger fra forvaltningen.

Spørsmålet spesifiserte ikke en bestemt tjeneste, men stilte spørsmål om generell preferanse for kommunikasjonsform. Når det gjelder enkelttjenester kan derfor holdningen være annerledes.

Alder er en faktor som skiller brukerne, hvor de over 54 år er mindre villige til å kommunisere elektronisk, noe som forsterkes med økt alder."

Videre fremgår det av rapportens kapittel 3.3.2 "Drivere for å motta brev elektronisk":

"For de som svarer at de foretrekker å motta brev fra offentlige virksomheter elektronisk, er de sterkeste driverne at de får mindre papir i huset, elektronisk arkivering og tilgjengelighet.

De med husholdningsinntekt over 1 million kroner i året svarer i større grad at de foretrekker å motta brev elektronisk enn de med lavere inntekt. Ser man på utdannelse foretrekker halvparten av de med universitetsutdannelse over 4 år elektronisk forsendelse. Menn svarer i større grad at de foretrekker å motta brev elektronisk enn kvinner."

I kapittel 3.3.3 "Drivere for å motta brev på papir", fremgår det at:

"De som foretrekker å motta brev på papir nevner som de sterkeste driverne at papir er enklere, at de ikke bruker PC og at papir er mer oversiktlig.

De over 54 år svarer i større grad at de ikke eller sjeldent bruker PC, og at de ikke har eller har treg internettilgang. De under 55 år svarer i større grad at de synes det er utrygt at brevet ligger lagret digitalt, samtidig som denne gruppen i mye større grad foretrekker å få brev elektronisk. Det er også interessant at av de som foretrekker papir, er det de under 35 år som synes papir er enklere enn de over 34 år."

Holdningene til å motta brev fra forvaltningen i elektronisk form synes også å henge sammen med hvor hyppig den enkelte benytter internett. I rapportens kapittel 3.3.4 "Hyppig internetbruk er avgjørende" fremgår det at:

"Hvorvidt brukerne foretrekker å kommunisere på papir eller elektronisk, er svært avhengig av hvor ofte de bruker internett. Av de som bruker internett daglig er det 52 prosent som foretrekker å motta brev elektronisk. Deretter faller tallet kraftig. Blant de som bruker internett noen ganger i uka er det bare 17 prosent som helst vil ha brev tilsendt elektronisk, og det er kun et par prosent av de som bruker internett ukentlig eller månedlig som foretrekker elektroniske brev."

Det er i denne sammenheng verdt å merke seg at selv blant de som benytter internett *daglig* er det bare ca *halvparten* som foretrekker å motta brev elektronisk, og for de øvrige er tallet langt lavere. Gruppen som i 2011 benyttet internett daglig utgjorde ca 82% av befolkningen i alderen 16-74 år. Dette innebærer at ca 3 av 5 millioner nordmenn fortsatt foretrekker å motta post fra forvaltningen på *papir*.

Det er nærliggende å anta at vi i den gruppen som *ikke* er på nett daglig, eller av andre grunner ikke ønsker å motta post elektronisk, finner en stor andel "tunge" brukere av forvaltningens tjenester. Vi har imidlertid ikke foretatt empiriske undersøkelser som understøtter dette.

Det er ikke utenkelig at svarene i den norske brukerundersøkelsen ville fordelt seg noe annerledes dersom spørsmålene var knyttet mer konkret til visse typer av henvendelser til og fra forvaltningen, og at forutsetningene for dette, for eksempel eksistensen av en sikker digital postkasse, var kjent for de spurte. Det er likevel nærliggende å tenke, at hvis en skal innføre et prinsipp som, i alle fall tilsynelatende, går på tvers av holdningene til en betydelig del av befolkningen, blir det svært viktig at løsningene innrettes slik at brukerne oppfatter dem som

enkle og hensiktsmessige, har tillit til dem, og at brukerne blir tilstrekkelig informert om løsningene og rammebetingelsene for dem. Videre er det viktig at de som av en eller annen årsak ikke kan, eller ikke vil, benytte digital post som primær kanal, og kanskje heller ikke kan benytte digitale verktøy for å reservere seg, på annen tilfredsstillende måte kan benytte reservasjonsretten eller bli likestilt med de som har reservert seg. Det er forsøkt tatt hensyn til dette i enkelte av de forslag til regelendringer som er utarbeidet avslutningsvis i denne utredningen.

4 TILTAK/MULIGE TILNÆRMINGER

Det fremgår av drøftelsen ovenfor at innføring av digitalt førstevalg krever lovendring. Videre forutsetter det at hensynet til forvaltningens brukere og deres rettssikkerhet ivaretas på en tilfredsstillende måte og at den enkelte har rett til å reservere seg. Vi skal i det følgende se på hvilke tiltak og tilnærminger som i denne sammenheng kan være relevante.

Det forutsettes i det følgende at kravene i bl.a. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven blir fulgt, slik at løsningene er fysisk og faktisk tilgjengelige for alle, og at løsningene etableres i henhold til vedtatte standarder og retningslinjer for bruk av it i det offentlige blir oppfylt. Dette blir ikke nærmere kommentert i utredningen.

Selv om kravene ovenfor blir fulgt, kan for eksempel manglende forståelse eller læringsevne (kognitiv funksjonsnedsettelse) eller andre forhold være til hinder for sikker og effektiv bruk av løsningene. Det er derfor av stor betydning at kommunikasjon med forvaltningen som kan ha betydning for den enkeltes helse, velferd eller rettslige posisjon, skjer på en trygg og forutsigbar måte som gjør enkelte i stand til å ivareta sine interesser. Når det offentlige ønsker å forsere en utvikling i retning av elektronisk kommunikasjon, påhviler det forvaltningen en særskilt plikt til å legge til rette for at ikke enkeltpersoner blir dårligere i stand til å ivareta sine interesser enn før omleggingen.

Det legges til grunn, i tråd med det som fremgår av Digitaliseringsprogrammet, at en sikker digital postkasse skal gjøres tilgjengelig for den enkelte, og at det skal etableres et reservasjonsregister og et kontakthinformasjonsregister. I det følgende vil vi bl.a. se nærmere på hvorledes løsningene bør tilrettelegges og hvilke overordnede krav som bør stilles til løsningene.

Avslutningsvis i kapittelet vil vi se nærmere på spørsmålet om det kan være grunnlag for å differensiere mellom for eksempel forvaltningsområder, meldingstyper og/eller kanal i forbindelse med regelendringer som skal understøtte digitalt førstevalg, og hva man eventuelt kan oppnå ved bruk av overgangsperioder.

4.1 Reservasjonsregister og kontakthinformasjonsregister

I forbindelse med innføring av digitalt førstevalg er det foreslått å etablere et reservasjonsregister og et kontakthinformasjonsregister. Mulige rammer for dette er nærmere beskrevet i flere rapporter og notater utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), se bl.a. Difi-rapport 2012:10, 2011:7 og 2011:3, Difi-notat 2012:4 og 2012:5, samt i notatet "Utredning om digital kontakthinformasjon", datert 13. juli 2012.

I det følgende vil vi se nærmere på hvilke overordnede krav til henholdsvis kontakthinformasjonsregisteret og reservasjonsregisteret som bør legges til grunn for innføringen av digitalt førstevalg.

4.1.1 Kontaktinformasjonsregister for enkeltpersoner

Det er i kapittel 2 ovenfor redegjort for de vurderinger som ble gjort i forbindelse med endring av forvaltningsloven §§ 16 og 27 for å legge til rette for elektronisk kommunikasjon ved forhåndsvarsling og underretning om enkeltvedtak. Det ble blant annet lagt opp til at den enkelte, i forbindelse med avgivelse av samtykke til bruk av elektronisk kommunikasjon, skulle oppgi den elektroniske adresse som skulle benyttes. I eForvaltningsforskriften § 8 er det stilt nærmere krav til hvorledes dette skal skje. Det fremgår bl.a. at forhåndsvarselet og vedtaket skal gjøres tilgjengelig fra egnet informasjonssystem og at brukeren skal varsles om *"om hvor og hvordan vedkommende kan skaffe seg kunnskap om innholdet, samt en frist for når dette senest må skje"*.

Det er i digitaliseringsprogrammet lagt opp til at prinsippet om varsling skal videreføres også når forhåndsvarsel eller vedtak sendes til mottakerens sikre digitale postkasse. Dette fremstår som en nødvendig løsning, da det *ikke* kan legges til grunn at alle vil benytte den digitale postkassen som sin daglige e-postkasse. For å kunne realisere prinsippet om digitalt førstevalg, bør opplysninger om hvilken elektronisk adresse som skal benyttes for slik varsling registreres i et sentralt kontaktinformasjonsregister. Det bør vurderes å legge til rette for registrering av flere varslingsadresser (for eksempel SMS og e-post). Forslag til organisering av et slikt register er nærmere utredet av Difi (notat datert 13. juli 2012).

Kontaktinformasjonsregisteret vil ligge utenfor løsningen for digital postkasse, men det er i Difi-rapport 2012:10 forutsatt at postkasseløsningen skal kunne benytte informasjonen i kontaktinformasjonsregisteret som i rapporten forutsettes etablert i løpet av 2013, se rapporten s 11.

I punkt 4.1.4 nedenfor, ser vi nærmere på hvorledes opplysninger som i dag er registrert for utsending av engangspassord og nytt passord for MinID eventuelt kan gjenbrukes i forbindelse med etablering av kontaktinformasjonsregisteret. Det er nær sammenheng mellom bruk av MinID/ID-porten og elektronisk kommunikasjon med forvaltningen. Det legges derfor til grunn at det ikke vil være *"uforenlig med det opprinnelige formålet"* å gjenbruke eksisterende kontaktopplysninger fra MinID/ID-porten i kontaktinformasjonsregisteret, jf personopplysningsloven § 11 første ledd, bokstav c). Det er utarbeidet forslag til regelendringer som ivaretar dette.

Det rettslige grunnlaget for utlevering av opplysninger fra MinID/ID-porten til det nye kontaktinformasjonsregisteret foreslås inntatt som en endring i forvaltningsloven § 15a. Alternativet ville være å vurdere om utlevering og innsamling kan finne sted med hjemmel for eksempel i personopplysningsloven § 8 første ledd, bokstav f). Når det skal etableres et sentralt register av dette omfang, synes det imidlertid mest korrekt å forankre utleveringen og innsamlingen i en egen lovhjemmel.

Hvis utlevering og innsamling av opplysningene får uttrykkelig hjemmel i fvl §15A, kan det i henhold til personopplysningsloven § 20 første ledd, bokstav a), gjøres unntak fra plikten til å informere den registrerte om innsamlingen til kontaktinformasjonsregisteret. Av hensyn til den registrerte, og av hensyn til datakvaliteten og de registrertes tillit til forvaltningen, legges opp det likevel opp til at den registrerte får tilfredsstillende informasjon om utleveringen og gis anledning til å rette opplysningene og til å reservere seg. Bestemmelser om dette er foreslått inntatt i forskriften.

I forbindelse med etablering og oppdatering av kontaktinformasjonsregisteret (og reservasjonsregisteret), herunder ved eventuell utveksling av opplysninger med det sentrale folkeregisteret, vil det være nødvendig å benytte fødselsnummer for sikker identifisering. Det er åpenbart av stor betydning at korrekt digital postkasse og varslingsinformasjon knyttes til den enkelte registrerte, og med det store antall brukere det her er tale om, finnes det ingen annen praktisk mulighet for å få dette til. Etter vår vurdering vil vilkårene i personopplysningsloven § 12 for behandling av fødselsnummer være oppfylt for de nevnte registrene, men ved etablering av nye sentrale registre av denne typen mener vi det likevel vil være mest korrekt at adgangen fremgår direkte av lovteksten som danner grunnlaget for å opprette registrene. Det er utarbeidet forslag til endring av forvaltningsloven § 15a som ivaretar dette.

4.1.2 Kontaktinformasjonsregister for virksomheter

I forarbeidene til endringene i forvaltningsloven §§ 16 og 27, der det ble lagt til rette for bruk av elektronisk kommunikasjon i forbindelse med forhåndsvarslings og underretning om enkeltvedtak, ble det presisert at varsel skal sendes til en adresse som den meldingen gjelder har oppgitt for slikt formål. Det ble i høringsrunden avgitt merknader til bruk av varslingsadresse for virksomheter. Av forarbeidene Ot.prp. nr. 108 (2001.2002), punkt 3.5.4.5, fremgår det bl.a.:

"NHO har videre foreslått at det i fvl. §§ 16 og 27 bør tas inn at forhåndsvarsel og underretning skal gis til en elektronisk adresse mottakeren har oppgitt for mottak til slikt formål». Dette anses som nødvendig for å sikre at meldingen fra forvaltningen kommer fram til rette vedkommende i den bedriften som er part i saken. Det vises også til at dette er påkrevet som en følge av Datatilsynets restriktive holdning når det gjelder virksomheters adgang til å åpne ansattes e-post.

Departementet er enig i dette forslaget og ser det som prinsipielt riktig å stille likelydende krav til parter og forvaltningen når det gjelder bruk av riktig elektronisk adresse hos mottaker i forvaltningssaker der kommunikasjonen utløser klare rettsvirkninger. Det foreslås derfor inntatt en slik presisering i fvl. §§ 16 og 27."

Synspunktene er relevante også for andre meldinger enn forhåndsvarsel og underretning om enkeltvedtak. Kontaktinformasjonsregisteret for virksomheter bør tilrettelegges for dette.

Det fremgår av Difi-rapport 2012:10 s 6 i note 7, at kontaktinformasjonsregisteret for virksomheter er planlagt etablert av Difi og Brønnøysundregistrene i 2012-2013.

4.1.3 Reservasjonsregisteret

Det fremgår av Digitaliseringsprogrammet, at det i forbindelse med innføring av digitalt førstevalg skal være mulig for den enkelte å reservere seg. For dette formålet skal det etableres et reservasjonsregister som forvaltningsorganene må benytte før det sendes digital post.

Det er flere spørsmål knyttet til reservasjonsregisteret. Før det første om det skal begrenses til å gjøre det mulig med en generell reservasjon eller om det skal være mulig å reservere seg bare for enkelte områder. En variant av dette kan være om man skal kunne reservere seg generelt med unntak for enkelte områder. Videre kan man tenke seg at det enkelte forvaltningsorgan kan innhente samtykke til elektronisk kommunikasjon som på det aktuelle forvaltningsområdet "overstyrer" en generell reservasjon. Og det kan vurderes om enkelte områder skal unntas fra reservasjonsretten.

Forslagene avslutningsvis i utredningen tar høyde for alle disse alternativene som skal drøftes noe nærmere i det følgende og i punkt 4.4 nedenfor.

Det har vært spørsmål om enkelte grupper bør forhåndsreserveres eller på annen måte unntas fra digitalt førstevalg. Med unntak av mindreårige under en viss alder, for eksempel 15 år, synes det imidlertid vanskelig å identifisere grupper som på generelt grunnlag skal unntas fra prinsippet om digitalt førstevalg. Slike grupper kan i alle fall ikke identifiseres uten at det bygger på innhenting av opplysninger fra andre registre, noe som raskt vil utgjøre en uønsket, og antakelig ulovlig, behandling av personopplysninger. Generell avgrensning av hele grupper vil dessuten kunne oppleves som diskriminerende for enkeltpersoner. Det blir derfor ikke anbefalt noen slike generelle avgrensninger i denne utredningen.

En mer farbar vei kan være å realisere digitalt førstevalg for de som allerede er, eller i en overgangsperiode blir, digitalt aktive. Denne gruppen vil kunne omfatte de ca 2.8 millioner enkeltpersoner som per i dag er registrert med, og i løpet av de siste tolv månedene har benyttet, MinID. Nærmere om dette nedenfor.

Det vises for øvrig til de vurderinger som er gjort med hensyn til reservasjonsregisteret i Difi-notat 2012:4.

4.1.4 Manglende registrering i kontaktinformasjonsregisteret som reservasjon

Uansett hvilken løsning man velger for reservasjonsregisteret, oppstår spørsmålet om hvordan man mest effektivt får avgrenset prinsippet om digitalt førstevalg til de som er eller kan være digitalt aktive, slik at man så raskt som mulig får etablert løsninger for disse.

Vi vil i det følgende vurdere mulighetene for å oppnå formålet med digitalt førstevalg, uten helt å forkaste dagens prinsipp om aktiv brukervedvirkning, ved å se reservasjonsregisteret og oppdatering av kontaktinformasjonsregisteret i sammenheng.

Man kunne tenke seg, eventuelt begrenset til en overgangsperiode, å se på manglende registrering av kontaktinformasjon som en generell reservasjon. Eventuelt at den som ikke i løpet av en tolv måneders periode har oppdatert eller bekreftet sin kontaktinformasjon (dvs som ikke har benyttet MinID eller ID-porten siste tolv måneder) anses å ha reservert seg.

For å kunne realisere digitalt førstevalg, har man imidlertid fortsatt behov for kontaktinformasjon for varslings. Som nevnt i punkt 4.1.1 ovenfor, kunne man som et mer proaktivt tiltak tenke seg gjenbruk av opplysningene i dagens kontaktinformasjonsregister for MinID/ID-porten. Den registrerte bør i så fall informeres om at kontaktinformasjonen vil bli benyttet også i forbindelse med utsending av digital post til digital postkasse med mindre vedkommende reserverer seg. Vedkommende bør også oppfordres til å ajourføre opplysningene. Gitt at informasjonen til brukeren er tilstrekkelig klar, kunne det kanskje argumenteres for at registrering eller oppdatering av kontaktinformasjon burde sees på som samtykke til bruk av elektronisk kommunikasjon. Forslagene avslutningsvis i utredningen bygger imidlertid ikke på noe slikt konstruert samtykke.

Kvalitetssikring av opplysningene i dagens kontaktinformasjonsregister for MinID vil kunne skje gjennom målrettede tiltak i forbindelse med de store publikumstjenestene, for eksempel i forbindelse

med at løsningen benyttes for selvangivelsen og tilgang til ligningen for 2012 (våren og sommeren 2013). Hvis man ønsker å *opprettholde* en variant av samtykkekravet, men basert på et generelt samtykke til å motta digital post fra det offentlige, kan man i forbindelse med oppdatering av kontaktopplysningene samtidig forespørres om samtykke til bruk av digital postkasse. Alternativt kan dialogen med oppdatering eller bekreftelse av kontakthinformatjon inneholde mulighet for å reservere seg mot bruk av digital postkasse.

Dette kan kanskje effektiviseres ved å ta som utgangspunkt at den som har registrert seg med varslingsadresse vil ha elektroniske tilbakemeldinger, slik at forespørsel om samtykke er "forhåndsutfyllt" i forbindelse med den enkeltes bruk. I dialogen kunne det for eksempel fremgå at: "Vi ser at du har registrert deg med elektronisk varslingsadresse og vi vil sende svar fra oss til din digitale meldingsboks. Hvis du likevel ikke ønsker dette, og heller vil ha svaret på papir [vil reservere deg mot digital post], må du krysse av nedenfor."

4.2 Brukerstøtte (servicekontorer og telefonsupport)

Det fremgår bl.a. av Difis notat om reservasjonsregisteret, at det vil være nødvendig å etablere et apparat for brukerstøtte og telefonhenvendelser, se Difi-notat 2012:4 punkt 8.3. Støtteapparatet må kunne benyttes både av de som ikke selv er digitalt aktive og de som har behov for bistand i forbindelse med bruk av de elektroniske tjenestene. Dette krever imidlertid ingen endringer i regelverket og drøftes ikke nærmere i denne utredningen.

4.3 Reserveløsninger

Det er tidligere nevnt at vår samhandling med forvaltningen ofte vil ha slik betydning for den enkelte, at det ikke er likegyldig hvorledes det foregår eller hvilken sikkerhet vi har for at vi faktisk settes i stand til å ivareta våre rettigheter. Dette er bakgrunnen for eForvaltningsforskriftens forholdsvis omfattende krav til løsninger for underretning om vedtak ved hjelp av elektronisk kommunikasjon, se efvf. § 8. Et av disse kravene gjelder reserveløsninger for de tilfellene at en person, til tross for å ha samtykket til å benytte elektronisk kommunikasjon, likevel ikke skaffer seg tilgang til et enkeltvedtak, se efvf. § 8 (7).

Om eForvaltningsforskriften § 8 (7) fremgår det av departementets veileder at:

"Forvaltningsorganet må også tilrettelegge systemet slik at de registrerer når parten har skaffet seg tilgang til vedtaket, se efvf. § 8(5). Det vil naturligvis være av betydning for parten å få kjennskap til innholdet i vedtaket. Dessuten vil et forvaltningsvedtak normalt kunne påklages. Det er derfor av betydning at ikke vedtaket kommer bort, eller klagefristen løper ut, uten at parten har fått anledning til å gjøre seg kjent med vedtaket. Fordi de elektroniske kanalene er mer mangfoldige, erfaringen foreløpig mindre og usikkerheten tilsvarende større enn for tradisjonell papirbasert kommunikasjon, er det bygget inn en reserveløsning i eForvaltningsforskriften som skal sikre parten mot slike utilsiktede hendelser. Det er for så vidt uavhengig av om årsaken er en teknisk svikt, uriktig adresse eller om parten rett og slett ikke følger opp, eller er ute av stand til å få oversikt over, for eksempel sin egen e-post. Reserveløsningen innebærer at dersom parten ikke har skaffet seg tilgang til vedtaket innen en viss frist, skal det gis underretning om vedtaket på samme måte som om det ikke var gitt samtykke til elektronisk kommunikasjon, se efvf. § 8(7). Det vil vanligvis bety at det skal sendes på papir."

Bestemmelsen er nå foreslått opphevet. I forbindelse med den foreslåtte endring av efvf § 8 er det ikke foreslått alternative avbøtende tiltak som for eksempel gjentatt varsling og/eller bruk av sekundæradresse.

Alle høringsinstansene synes å støtte hovedlinjene i endringsforslaget, men både Difi og Kunnskapsdepartementet har kommet med innspill til viktige presiseringer. Flere av høringsinstansene begrunner imidlertid sin støtte til forslaget med at utsending på papir burde være unødvendig når mottakeren på forhånd har samtykket til bruk av elektronisk kommunikasjon. Når det nå vurderes å fjerne kravet til samtykke, må det vurderes om de bakenforliggende hensynene som i sin tid begrunnet kravet, kan oppfylles på annen måte.

Det har fra enkelte hold vært argumentert med at man heller ikke ved bruk av den tradisjonelle fysiske postkassen har noen kontroll med om et vedtak faktisk er lest. Det at det er kjente svakheter også i de tradisjonelle papirbaserte systemene fremstår imidlertid ikke som noe tungveiende argument for å videreføre svakhetene i nye elektroniske løsninger, som fra myndighetenes side ønskes innført raskere enn det som det synes å være støtte for i store deler av befolkningen, jf det som er gjengitt om brukerundersøkelser i kap. 3.2 ovenfor.

Kravet til reserveløsning i eForvaltningsforskriften § 8 (7) gjelder bare underretning om enkeltvedtak. Det har ikke vært krav om utsending på papir dersom for eksempel et forhåndsvarsel ikke blir lest. På den annen side vil dette kunne føre til at forvaltningsorganet for eksempel ikke får inn de opplysningene de trenger og derfor må kontakte parten på annen måte for å tilfredsstille kravene til sakens opplysning. Det legges til grunn at forvaltningsorganene har håndtert dette innenfor rammen av de alminnelige krav til forsvarlig saksbehandling.

Opprettelsen av en sikker digital postkasse, kvalitetssikring av opplysningene i det sentrale kontaktinformasjonsregisteret, og automatisk reservasjon av de som ikke er registrert som digitalt aktive (jf om reservasjonsregisteret ovenfor), vil kunne avhjelpe noe av den usikkerheten som i sin tid begrunnet kravet. Konsekvensene for den enkelte av å ha oversett et vedtak med klagefrist er imidlertid de samme. Det bør også sees hen til at det, i alle fall for enkelte forvaltningsområder, kan være slik at de som har størst behov for forvaltningens tjenester, også kan ha størst behov for aktiv veiledning og bistand med oppfølging av de formelle reglene som klagefrister mv.

Det kan imidlertid ligge begrensninger i muligheten for å kontrollere om et vedtak er lest eller lastet ned fra den digitale postkassen. I motivene til den danske loven om offentlig digital post, har man lagt til grunn, under henvisning til reglene om behandling av personopplysninger, at forvaltningsorganet ikke vil kunne ha kontroll med om en melding er lest, slettet eller på annen måte behandlet av mottakeren, se Lovforslag nr. L 160 punkt 2.8. Det bør sees nærmere på hvilke praktiske muligheter som finnes når det gjelder dette. I den utstrekning det lar seg gjøre å føre kontroll med hvorvidt et vedtak er lest eller lastet ned, kunne man vurdere en regel om gjentatt varsling og utsatt friststart, slik det i eForvaltningsforskriften § 8 (8)-(9) er lagt opp til i saker der det ikke er tid til å sende ut vedtaket på papir. Det fremmes ikke konkrete forslag om dette i denne utredningen, men det kan vurderes å opprettholde en variant av de gjeldende reglene om gjentatt varsling i eForvaltningsforskriften § 8 (8)-(9).

Det kan også nevnes at man i den danske loven har lagt opp til at en avgjørelse sendt til den digitale postkassen får rettsvirkning til tross for at man vet at mottakeren ikke benytter løsningen. I følge spesialmotivene til lovens § 10, vil rettsvirkningene inntreffe selv om vedkommende ikke er i stand til

å skaffe seg tilgang til meldingen fordi vedkommende ikke har anskaffet nødvendig digital signatur/NemID. Dette til tross for at Ombudsmanden tidligere har uttalt at meddelelse om avgjørelser er en grunnleggende saksbehandlingsregel, der konsekvensen vanligvis vil være ugyldighet hvis den ikke er overholdt. Det er ikke drøftet om det er relevante forskjeller på papirbasert og elektronisk kommunikasjon som det burde vært tatt hensyn til.

Den danske løsningen avviker fra den løsningen som er nedfelt i eForvaltningsforskriften § 8 (6)-(8) og som bygger på at det er slike relevante forskjeller. Bestemmelsen om når frister begynner å løpe ble adressert i forarbeidene til forvaltningsloven § 15a, se Ot.prp. nr. 108 (2001-2002), punkt 3.5.4.4:

"I høringsbrevet ble det foreslått at en avklaring av begrepet kommet fram skulle oppnås gjennom presiserende merknader om begrepet her i proposisjonen. Etter at høringsbrevet ble sendt ut, har departementet imidlertid kommet til at det i forvaltningsloven bør tas innen en bestemmelse som hjemler nærmere forskrifter om elektronisk kommunikasjon i og med forvaltningen, jf forslaget til ny § 15a. En nærmere avklaring av når en elektronisk melding er kommet fram, hører naturlig hjemme i forskrifter etter denne bestemmelsen. En forskriftsfesting av reglene framstår også som en sikrere løsning enn veiledende merknader i forarbeider.

I de varslede forskriftene vil utgangspunktet være at når forvaltningen kommuniserer en meddelelse elektronisk, og tidspunktet for når denne meddelelsen har kommet fram har betydning for beregning av frister etter fvl. §§ 29 og 36 eller for forvaltningens omgjøringskompetanse etter § 35, anses meddelelsen for å ha kommet fram på det tidspunkt informasjonssystemet registrerer at parten har skaffet seg tilgang til meddelelsen."

Dersom den enkelte får tildelt sin egen sikre digitale postkasse, kunne man vurdere å knytte skjæringspunktet for når klagefrister mv begynner å løpe til tidspunktet da meldingen er tilgjengelig i postkassen, og varsel om dette er sendt til mottakeren i henhold til de opplysninger som er registrert i kontaktinformasjonsregisteret. Dersom selve meldingen gjøres tilgjengelig fra eget informasjonssystem, slik det legges opp til i eForvaltningsforskriften § 8, er det imidlertid mindre klart hvorfor man skal fravike synspunktene som ble lagt til grunn i forbindelse med endringene i forvaltningsloven i 2002.

Spørsmålet om når klagefrister mv bør begynne å løpe ligger utenfor mandatet for denne utredningen, men bør vurderes nærmere i forbindelse med arbeidet med digital postkasse. Eventuelle nye bestemmelser om dette kan tas inn i eForvaltningsforskriften § 8.

4.4 Differensiering mellom forvaltningsområder, meldingstyper og kanal

Det er i mandatet stilt spørsmål om det kan være aktuelt å avgrense prinsippet om digitalt førstevalg. En slik avgrensning kunne gjelde visse forvaltningsområder, meldingstyper og kanal, eventuelt skille mellom ulike typer forhåndsvarsel og enkeltvedtak.

Man kunne for eksempel vurdere å oppheve kravet om samtykke bare for bruk av digital postkasse, men ikke for løsninger der meldingene gjøres tilgjengelig fra annet egnet informasjonssystem (slik det gis anvisning på i efvf § 8). En slik oppdeling kan imidlertid virke noe tilfeldig, og et slikt skille kan være vanskelig for den enkelte å forstå. Det må forventes at flere av dagens løsninger med tilgjengeliggjøring via andre kanaler enn digital postkasse, for eksempel Altinn eller forvaltningsorganets egen nettside, vil bli opprettholdt, i alle fall i en periode, også etter at digital

postkasse er innført. For å realisere prinsippet om digitalt førstevalg, legges det til grunn at begge typer kanaler må være omfattet.

Det kunne også vurderes å skille mellom ulike typer forhåndsvarsel og enkeltvedtak. På bakgrunn av departementets grundige drøftelse av hensynet til mottakeren i forarbeidene til endringene i fvl §§ 16 og 27, synes det ikke å være grunnlag for noe generelt skille mellom forhåndsvarsel og enkeltvedtak. Hvorvidt det kan skilles ut enkelte typer vedtak, må vurderes for det enkelte forvaltningsområde, jf nedenfor. Om man skulle ønske å innføre et generelt skille, kunne man vurdert å skille ut vedtak som treffes etter søknad (som er innlevert elektronisk) eller annen aktiv medvirkning fra den enkelte. I disse tilfellene er det imidlertid særlig nærliggende, og lite byrdefullt, å bygge på samtykke. Det synes derfor å gi liten mening å skille ut nettopp denne gruppen.

Det kunne også vurderes å skille mellom tiltak som er ubetinget positive for den enkelte og som iverksettes ensidig av det offentlige (for eksempel helsefrikort), og lovpålagte plikter og rettigheter som den enkelte selv må ta initiativ til håndheving av. Utskilling av slike enkeltområder krever imidlertid en vurdering av de hensyn som gjør seg gjeldende på det enkelte forvaltningsområde, og en slik analyse ville sprengte rammene for denne utredningen. Det er derfor i stedet lagt opp til innføring av generelle regler som legger til rette for differensiering ved å respektere gjeldende særregler for det enkelte området, og at det kan gjøres unntak fra reservasjonsretten på enkeltområder der den digitale samhandlingen har kommet særlig langt (for eksempel Samordna opptak og ligningsområdet). I arbeidet med denne utredningen har det imidlertid ikke vært faktisk grunnlag for å gjøre noen konkret vurdering av disse områdene.

Spørsmålet med utskilling av enkelte persongrupper er drøftet under punkt 4.1.3 om reservasjonsregisteret ovenfor.

4.5 Overgangsperioder

I Danmark er det innført overgangsperiode med frivillig registrering (for privatpersoner frem til 1. november 2014). En tilsvarende løsning i Norge, kombinert med god informasjon, vil kunne gi nyttige indikasjoner på hvordan holdningen i befolkningen er til denne konkrete løsningen. De brukerundersøkelser som er foretatt så langt har den svakhet at de ikke er knyttet til noen konkret løsning. Det kan ikke utelukkes at en del av den skepsis som undersøkelsene representerer skyldes usikkerhet med hensyn til løsningenes art og kvalitet.

Man kunne også, som drøftet ovenfor, i en overgangsperiode tenke seg å se på manglende oppdatering av kontaktinformasjonsregisteret som en generell reservasjon. Dette utgjør antakelig ikke noen praktisk ulempe, fordi et oppdatert og ajourført kontaktinformasjonsregister med varslingsadresser mv, er en forutsetning for å innføre digitalt førstevalg på en forsvarlig måte.

4.6 Særlig om digital postkasse

Innføring av digitalt førstevalg henger sammen med tilgjengeliggjøring av en sikker digital postkasse for alle. Overgangen til elektronisk kommunikasjon gir potensielt store fordeler for forvaltningen og den enkelte, men innebære også viktige endringer i hvordan hver enkelt av oss kan innrette oss for å ivareta våre interesser over tid. Innrettingen av den digitale postkassen blir derfor svært viktig.

Forslag til innretting av den digitale postkassen er nærmere beskrevet bl.a. i Difi rapport 2012:10 og 2011:7. Det skal i denne sammenheng pekes kort på enkelte forhold som er relevante også for de foreslåtte regelendringer.

Behandlingsansvaret for den digitale postkassen må avklares. Det må i denne sammenheng vurderes om det organ som sender digital post til den digitale postkassen skal kunne få tilbakemelding på om mottakeren har skaffet seg tilgang til meldingen (ved å åpne den eller laste den ned), se det som er nevnt i punkt 4.3 om reserveløsninger ovenfor.

Brukeren bør kunne gi andre lesetilgang til den digitale postkassen for enkelttilfeller eller enkeltområder, slik at vedkommende kan motta bistand fra andre uten å gjøre all informasjon i postkassen tilgjengelig for vedkommende hjelper, se det som er sagt i punkt 3.1 ovenfor.

Brukeren bør ha kontroll på innholdet i meldingsboksen, herunder selv kunne bestemme hva som skal slettes, når det skal slettes og hva som fortsatt skal oppbevares. Mange enkeltpersoner vil ikke selv være i stand til å oppbevare elektroniske dokumenter sikkert over tid. Når det innføres digitalt førstevalg, i det offentlige interesse, bør det offentlige også påse at den digitale postkassen inneholder tjenester som ivaretar dette. Dette stiller krav til den digitale postkassens løsninger for langtidslagring av dokumenter og eventuelt elektroniske signaturer. Det stiller også krav til løsninger for overføring av digital post til ny leverandør av løsningen for digital postkasse.

5 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV FORSLAGET

Det fremgår av Digitaliseringsprogrammet, at en sikker digital postkasse skal gjøres tilgjengelig for den enkelte, og at det skal etableres et reservasjonsregister og et kontakthinformasjonsregister. Dette er lagt til grunn for utredningen, men er altså ikke utløst av forslaget til regelendringer, og de økonomiske og administrative konsekvenser av dette utredes derfor ikke her, men er drøftet i Difis utredninger av de enkelte løsninger.

Kostnadmessige konsekvenser av økt elektronisk kommunikasjon generelt (gevinster sett opp mot nødvendige investeringer i nye løsninger) vurderes heller ikke.

Det som skal vurderes her er de økonomiske og administrative konsekvensene som måtte følge av *forslaget til regelendringer* og de føringer de legger.

Regelendringene knyttet til innføring av digitalt førstevalg antas, i alle fall på kort sikt, å ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser.

For en rekke henvendelser innebærer prinsippet om digitalt førstevalg ingen endring. Utenfor de områder der det i dag er krav om uttrykkelig samtykke, kan man allerede nå benytte elektronisk kommunikasjon, forutsatt at grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling er fulgt. Disse grunnleggende krav er tydeliggjort, men ikke tilsiktet endret, i forslaget. Det legges imidlertid til grunn, at (eventuell) innføring av digitalt førstevalg på områder der det i dag er krav om uttrykkelig samtykke, vil innebære administrative lettelser for forvaltningen. Oppslag i sentralt reservasjonsregister og innhenting av kontakthinformasjon for varsling fra sentralt kontakthinformasjonsregister, kan automatiseres. Hva det vil koste å legge om de enkelte av dagens samtykkebaserte systemer til kontroll av reservasjonsregisteret mv, har vi ikke grunnlag for å vurdere.

Utredningen legger imidlertid opp til at det enkelte forvaltningsorgan, hvis det finner det hensiktsmessig, kan videreføre løsninger basert på innhenting av uttrykkelig samtykke, og at kontroll mot reservasjonsregisteret da ikke er nødvendig.

For å sende forhåndsvarsel og underretning om enkeltvedtak med digital post forutsettes det at kontaktinformasjonsregisteret er oppdatert. Dette antas å gå noe raskere enn en tilsvarende utvikling av volumet med dagens løsning basert på samtykke, men omfanget finnes det ikke grunnlag for å vurdere.

Kravene til sikring av digital postkasse, reservasjonsregister og kontaktinformasjonsregister, er en synliggjøring av krav som uansett ville følge av eksisterende krav til informasjonssikkerhet i personopplysningsloven og eForvaltningsforskriften og er følgelig ikke utløst av nærværende forslag til regelendringer.

Krav til varslig om at det er mottatt ny digital post fra forvaltningen innebærer en merkostnad sammenliknet med bare å sende digital post til den digitale postkassen, men som det fremgår av utredningen (og Digitaliseringsprogrammet) er en løsning uten varslig ikke noe alternativ. Det er i forbindelse med denne utredningen ikke lagt frem volumestimer eller stykkpriser som gjør det mulig å anslå de økonomiske konsekvensene. Varslig om ny digital post må innrettes som en automatisert prosess. De administrative konsekvensene antas derfor å være ubetydelige.

Det vil i forbindelse med at man tar løsningene i bruk, herunder i forbindelse med utsending av varsel om ny digital post og varsel om gjenbruk av eksisterende kontaktinformasjon for MinID/ID-porten, kunne oppstå en rekke spørsmål hos mottakerne. Det må derfor etableres et tilfredsstillende apparat for brukerstøtte knyttet til de elektroniske løsningene. Spørsmål knyttet til innholdet i kommunikasjonen mellom forvaltningen og brukerne må rettes til forvaltningsorganet som før. Konsekvensene av behovet for brukerstøtteapparat er vurdert av Difi bl.a. i forbindelse med utredning av reservasjonsregisteret og kommenteres ikke nærmere her.

Det må gjennomføres et betydelig informasjonsarbeid forut for oppstart av de nye løsningene. Dette er imidlertid en konsekvens av praksisendringen og er ikke utløst av forslaget til regelendringer.

6 FORSLAG TIL REGELENDRINGER

Forslagene til regelendringer nedenfor reflekterer de forutsetninger som innføring av digitalt førstevalg hviler på, for å sikre at de tekniske og organisatoriske løsningene samlet sett understøtter begrunnelsen for valget.

6.1 Endringer i forvaltningsloven

Bestemmelser om bruk av elektronisk kommunikasjon finner vi bl.a. i forvaltningsloven §§ 16 og 27.

Det fremgår av forvaltningslovens §§ 16 og 27 at forhåndsvarsel og underretning om enkeltvedtak vanligvis skal gis skriftlig. Videre fremgår det at *"det skriftlige forhåndsvarselet [underretningen] kan gis ved bruk av elektronisk kommunikasjon når mottakeren uttrykkelig har godtatt dette og har oppgitt den elektroniske adressen som skal benyttes for slikt formål"*. Kravet til samtykke og bruk av elektronisk kommunikasjon i disse tilfellene er reflektert og utdypet i eForvaltningsforskriften § 8.

Innføring av digitalt førstevalg forutsetter at disse bestemmelsene i forvaltningsloven endres. Dette kan gjennomføres enten ved å innføre de prinsipper som er drøftet ovenfor i den enkelte bestemmelse, eller ved å oppheve spesialregulering av elektronisk kommunikasjon i de to bestemmelsene og innføre en generell regel om digitalt førstevalg. Det er utarbeidet forslag til begge tilnærminger nedenfor. Under enhver omstendighet bør endringene i forvaltningslovens §§ 16 og 27 suppleres med endringer i forvaltningsloven § 15a.

Det er utarbeidet flere alternative forslag. *Hvilke konkrete alternativer som bør innføres/beholdes er vanskelig å ha noen helt klar mening om i denne type utredning der ikke andre har fått komme til med sine synspunkter. Konkrete innspill til dette bør drøftes før høringsrunden, men det kan vurderes enkelte alternative forslag også i høringsnotatet.*

De forslag til regelendringer som er foreslått her legger til rette for å innføre prinsippet om digitalt førstevalg, men er forsøkt utformet slik at man etter høringsrunden kan innføre nødvendige avgrensninger og presiseringer uten å gjøre større endringer i de konkrete endringsforslagene.

6.1.1 Forvaltningsloven §§ 16 og 27

Alternative forslag til fvl § 16 (tilsvarende gjelder for § 27) (ny/endret tekst i kursiv). Alternativene er ikke satt opp i prioritert rekkefølge.

Alternativ 1 (opprettholde samtykkekravet, men med presumpsjon for oppfyllelse av vilkårene for de digitalt aktive):

"Det skriftlige forhåndsvarslet kan gis ved bruk av elektronisk kommunikasjon når mottakeren uttrykkelig har godtatt dette og har oppgitt den elektroniske adressen som skal benyttes for slikt formål. Vilårene for bruk av elektronisk kommunikasjon anses alltid oppfylt dersom mottakeren 1) selv har henvendt seg til forvaltningsorganet i elektronisk form, 2) i løpet av de siste tolv månedene har registrert seg eller oppdatert sine opplysninger i kontaklinformasjonsregisteret, og 3) ikke har registrert seg i reservasjonsregisteret."

Alternativ 2 (rent digitalt førstevalg med reservasjonsrett – begrenset til digital postkasse):

"Det skriftlige forhåndsvarslet kan gis ved bruk av elektronisk kommunikasjon til mottakerens digitale postkasse med mindre mottakeren har reservert seg mot å motta digital post [fra det aktuelle forvaltningsorganet]."

Alternativ 3 (digitalt førstevalg for de digitalt aktive – begrenset til digital postkasse):

"Det skriftlige forhåndsvarslet kan gis ved bruk av elektronisk kommunikasjon til mottakerens digitale postkasse når mottakeren er registrert i kontaklinformasjonsregisteret, med mindre mottakeren har reservert seg mot å motta digital post [fra det aktuelle forvaltningsorganet]."

Alternativ 4 (digitalt førstevalg for de digitalt aktive ved bruk av digital postkasse eller annet egnet informasjonssystem som for eksempel Altinn):

"Det skriftlige forhåndsvarslet kan gis ved bruk av elektronisk kommunikasjon når mottakeren er registrert i kontaklinformasjonsregisteret, med mindre mottakeren har reservert seg mot å motta digital post [fra det aktuelle forvaltningsorganet]. Forhåndsvarselet kan sendes til mottakerens digitale postkasse eller gjøres tilgjengelig som beskrevet i eForvaltningsforskriften § 8."

6.1.2 Forvaltningsloven § 2 (definisjoner)

Det fremgår av digitaliseringsprogrammet at en sikker digital postkasse skal gjøres tilgjengelig for den enkelte. Den digitale postkassen skal utgjøre en forutberegnelig og sikker kanal for utveksling av digital post, og det vil være satt krav til løsningene fra det offentlige side. For å skille denne (sikre) digitale postkassen fra andre e-postløsninger den enkelte måtte ha, foreslås det å definere begrepet "digital postkasse" i forvaltningsloven § 2. I forslaget til definisjon nedenfor benyttes formuleringen "som er stilt til disposisjon for mottakeren av det offentlige". Dette innebærer ikke nødvendigvis at det offentlige selv produserer og tilbyr tjenesten (for eksempel gjennom Altinn). Formuleringen er også ment å favne de tilfellene der det offentlige kravsetter og finansierer tilgang til en eller flere løsninger i det private markedet som den enkelte kan velge å benytte. Poenget er at begrepet "digital postkasse" i forvaltningslovens forstand er avgrenset til løsninger som er kravsatt og finansiert av det offentlige, og altså ikke en hvilken som helst e-postløsning.

§ 2 Definisjoner [ny definisjon]

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

6.1.3 Forvaltningsloven § 15a

Spesialbestemmelsene om elektronisk kommunikasjon i fvl §§ 16 og 27 kom inn før det ble foreslått en egen bestemmelse om hjemmel til å gi forskrifter i fvl § 15a. Hvis spesialreglene skal avløses eller suppleres av en generell regel, virker det naturlig å plassere denne i fvl § 15a om elektronisk kommunikasjon.

Det bør, basert på tilbakemeldingene fra høringsrunden, vurderes om § 16, annet ledd, tredje setning, og § 27 første ledd, femte setning, skal oppheves eller videreføres – eventuelt med en presumpsjonsregel som foreslått i punkt 6.1.1 ovenfor. Forslagene til nytt første avsnitt i fvl § 15a tar høyde for begge alternativer.

Alternative formuleringer til nytt første avsnitt i § 15a for innføring av digitalt førstevalg med reservasjonsrett. Alternativene er ikke satt opp i prioritert rekkefølge. Det fremgår av det som er sagt om sammenhengen mellom reservasjonsregisteret og kontaklinformasjonsregisteret at en anbefaling ville gå i retning av digitalt førstevalg for de digitalt aktive.

Alternativ 1 (digitalt førstevalg med reservasjonsrett):

"Et forvaltningsorgan kan henvende seg til andre ved hjelp av elektronisk kommunikasjon 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.]"

Alternativ 2 (digitalt førstevalg for de digitalt aktive):

"Et forvaltningsorgan kan henvende seg ved hjelp av elektronisk kommunikasjon *til alle som er registrert i kontakthinformasjonsregisteret* 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.]"

Forslag til endring av fvl § 15a nåværende første avsnitt (blir nytt annet avsnitt – ny tekst i kursiv):

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

- a) hvilken elektronisk adresse eller informasjonstjeneste som skal benyttes,
- b) signering, autentisering, sikring av integritet og konfidensialitet,
- c) kvittering for mottak av elektroniske meldinger,
- d) krav til de produkter, tjenester og standarder som kan benyttes,
- e) 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,
- f) etablering og bruk av en sikker digital postkasse for den enkelte, herunder krav til utsending av varsel om ny digital post mv,*
- g) etablering og bruk av et sentralt register for kontakthinformasjon og varslingsadresser mv (kontakthinformasjonsregisteret), og*
- h) etablering og bruk av et sentralt reservasjonsregister. Det kan gjøres unntak fra reservasjonsretten for enkelte områder.*

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

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 kontakthinformasjonsregisteret. 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 kontakthinformasjonsregisteret 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 med eID på nivå 4 og ved utveksling av meldinger med det offentlige."

6.2 Endringer i eForvaltningsforskriften

Det foreslås at bestemmelser om etablering og bruk av digital postkasse, reservasjonsregister og register for kontakthinformasjon og varslingsadresser mv, inntas i egne kapitler i eForvaltningsforskriften. På denne måten kan definerte begreper gjenbrukes og sentrale bestemmelser om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen finnes på ett sted. Dette kan også bidra til at sammenhenger mellom bestemmelsene kommer bedre frem enn om det skulle etableres flere uavhengige forskrifter. Innholdsmessig er det imidlertid ingenting i veien for å regulere etablering og bruk av sikker digital postkasse, reservasjonsregisteret og kontakthinformasjonsregisteret gjennom separate forskrifter.

Forskriftsbestemmelsene bør som et minimum dekke de områder som fremgår nedenfor.

6.2.1 Digital postkasse

- a) Med digital postkasse menes elektronisk løsning for utveksling av henvendelser (digital post) med forvaltningen, som er stilt til disposisjon for mottakeren av det offentlige, se forvaltningsloven § 2 bokstav f).
- b) 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.
- c) For varslings skal forvaltningsorganet benytte den varslingsadresse om mottakeren har registrert i kontakthinformasjonsregisteret, jf kap [x] i forskriften. Varslings kan utføres av den som leverer den digitale postkassen, på vegne av forvaltningsorganet.
- d) Bare mottakeren skal ha tilgang til innholdet i den digitale postkassen. Forvaltningsorganet som har ansvaret for å tilgjengeliggjøre de digitale postkassene skal påse at risiko for uberettiget innsyn i den enkeltes digitale postkasse er forebygget på en tilfredsstillende måte gjennom hensiktsmessige sikringstiltak, jf [eForvaltningsforskriften] § 13 (3) bokstav g). [Eventuelt kan det stilles eksplisitt krav om bruk av tilgangskontroll på nivå 4 (Person Høyt).]
- e) Mottakeren kan gi lesetilgang til den digitale postkassen til andre.
- f) Bare mottakeren kan slette innhold i den digitale postkassen.
- g) Innhold kan lagres i den digitale postkassen så lenge mottakeren ønsker det.
- h) Ved skifte av leverandør av digital postkasse skal alt innhold overføres til ny tjenesteleverandør.
- i) Når en person opptrer på vegne av en annen (som fullmektig) i forbindelse med elektronisk kommunikasjon med forvaltningen, skal det fremgå av kommunikasjonen at mottakeren er representert ved fullmektig. [Fullmektigen skal opptre i eget navn og ikke benytte eID tilhørende den han opptrer på vegne av.]

6.2.2 Reservasjonsregisteret

- a) Det skal etableres et sentralt reservasjonsregister for elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen.
- b) Enhver fysisk person kan registrere seg i reservasjonsregisteret.
- c) Næringsdrivende kan ikke registrere seg i reservasjonsregisteret. For enkeltpersonforetak som ikke er registrert i Foretaksregisteret gjelder likevel de samme regler om reservasjonsrett som for fysiske personer.
- d) Før et forvaltningsorgan sender digital post til en mottaker, skal forvaltningsorganet undersøke om vedkommende er registrert i reservasjonsregisteret.
- e) Et forvaltningsorgan kan ikke sende digital post til fysiske personer [enkeltpersoner] som har reservert seg mot dette i reservasjonsregisteret.
- f) Det kan legges til rette for at en person kan reservere seg for alle eller bare enkelte områder, og for å unnta enkeltområder fra en generell reservasjon.
- g) Likestilt med reservasjon er manglende registrering eller ajourføring av opplysninger i registeret for kontaktinformasjon og varslingsadresser (kontaktinformasjonsregisteret).
- h) For personer som ikke er registrert i kontaktinformasjonsregisteret, men som er registrert med kontaktopplysninger for engangspassord og nytt passord i en sentralisert offentlig autentiseringsløsning, og som har oppdatert eller bekreftet disse opplysningene i løpet av de siste tolv måneder, eller som har logget inn på en offentlig tjeneste ved hjelp av en sentralisert offentlig autentiseringsløsning de siste tolv måneder, kan det i en overgangsperiode likevel benyttes elektronisk kommunikasjon med mindre de har registrert seg i reservasjonsregisteret, se også § [nr] om oppdatering av kontaktinformasjonsregisteret.
- i) Et forvaltningsorgan kan innhente samtykke fra den enkelte til elektronisk kommunikasjon for sitt virksomhetsområde, eller for delområder, selv om vedkommende er registrert i reservasjonsregisteret. Et informert og uttrykkelig samtykke til elektronisk kommunikasjon, som er avgitt frivillig, går foran en eventuell registrering i reservasjonsregisteret.
- j) Endringer i reservasjonsregisteret etter førstegangs registrering kan bare skje etter autentisering via en sentralisert offentlig autentiseringsløsning.

6.2.3 Register for kontaktinformasjon og varslingsadresser mv (kontaktinformasjonsregisteret)

- a) Det skal etableres et sentralt register for kontaktinformasjon og varslingsadresser som forvaltningsorganer skal benytte i forbindelse med utsending av digital post og annen relevant bruk av elektronisk kommunikasjon. Det kan etableres separate registre for henholdsvis enkeltpersoner og virksomheter. Enkeltpersonforetak som ikke er registrert i Foretaksregisteret behandles i denne sammenheng som enkeltpersoner.
- b) Den enkelte skal regelmessig, og minst en gang per år, oppfordres til å oppdatere eller bekrefte opplysningene som er registrert om vedkommende i kontaktinformasjonsregisteret. Dette gjelder likevel ikke den som har reservert seg mot all digital post fra forvaltningsorganer. Oppfordring til oppdatering bør skje i forbindelse med pålogging til sikker digital postkasse eller pålogging til en offentlig tjeneste via en sentralisert offentlig autentiseringsløsning.
- c) Bare den registrerte selv, forvaltningsorganer som skal sende digital post til vedkommende, og virksomheter som i denne sammenheng utfører oppdrag for, eller på annen måte opptrer på vegne av forvaltningsorganet, skal kunne få tilgang til kontaktinformasjonsregisteret.
- d) Forvaltningsorganet som er behandlingsansvarlig for kontaktinformasjonsregisteret skal påse at risiko for uberettiget innsyn i kontaktinformasjonsregisteret er forebygget på en

tilfredsstillende måte gjennom hensiktsmessige sikringstiltak, jf [eForvaltningsforskriften] § 13 (3) bokstav g).

I en overgangsperiode på tolv måneder regnet fra opprettelsen av kontakthinformasjonsregisteret, kan kontaktopplysninger som er registrert for utsending av engangspassord og nytt passord i en sentralisert offentlig autentiseringsløsning utleveres til kontakthinformasjonsregisteret. Det samme gjelder opplysninger om tidspunktet for når opplysningene sist ble oppdatert og når vedkommende sist var innlogget ved hjelp av tjenesten. I forbindelse med utlevering av opplysningene til kontakthinformasjonsregisteret skal det sendes varsel til den registrerte på de adresser som er registrert for den sentrale autentiseringsløsningen om at kontakthinformasjonen vil bli benyttet som varslingsadresse også for digital post fra det offentlige med mindre vedkommende oppdaterer opplysningene eller registrerer seg i reservasjonsregisteret innen en nærmere angitt frist som ikke bør være kortere enn tre måneder.

[Mulig informasjon til de registrerte: "Vi ser at du er registrert med kontaktopplysninger for engangspassord mv for MinID. Når forvaltningen sender digital post til deg, vil du få varsel om dette på de varslingsadresser du har registrert for MinID. Hvis du ønsker å motta slikt varsel på en annen adresse, kan du velge dette ved å oppdatere opplysningene om deg i kontakthinformasjonsregisteret på <http://...> Hvis du ikke ønsker å motta digital post fra forvaltningen må du registrere deg i reservasjonsregisteret på <http://...> eller kontakte ... ringe ... Mer informasjon om bruk av dine kontaktopplysninger i forbindelse med utsending av digital post og annen elektronisk kommunikasjon med det offentlige finner du på <http://...>"]