



# Prop. 116 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i forvaltningsloven

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 12. april 2013,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### **1 Proposisjonens hovedinnhold**

---

Justis- og beredskapsdepartementet fremmer med dette et forslag om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). Forslaget tar sikte på å styrke forvaltningens adgang til å kommunisere elektronisk gjennom å oppheve dagens krav om først å måtte innhente et samtykke fra den enkelte mottaker. I stedet vil forvaltningen som hovedregel ha lov til å kommunisere elektronisk. Forvaltningsloven skal imidlertid åpne for at privatpersoner kan reservere seg mot elektronisk kommunikasjon og i stedet motta tradisjonell post fra forvaltningen.

Videre foreslås det å presisere og utvide den forskriftskompetansen Kongen har etter forvaltningsloven for så vidt gjelder elektronisk kommunikasjon. Kongen skal kunne gi forskrift om registrering av kontaktinformasjon for privatpersoner mv. og deres fullmaktsforhold og om adgang for privatpersoner mv. til å reservere seg mot elektronisk kommunikasjon og den registrering dette forutsetter. Det foreslås presisert at Kongen kan gi regler om hvordan elektronisk kommunikasjon kan skje. Sammen med de fullmaktsbestemmelsene som foreslås videreført, vil dette gi grunnlag for å gi nærmere regler om en sikker løsning for digital post fra det offentlige som ledd i forvaltningens elektroniske kommunikasjon med den enkelte.

Det foreslås videre en bestemmelse om at den enkelte kan kommunisere elektronisk med for-

valtningsorganer dersom disse har lagt til rette for dette og det skjer på den anviste måten. Reguleringen av dette finnes i dag hovedsakelig i forskrift 25. juni 2004 nr. 988 om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften).

### **2 Lovforslagets bakgrunn**

---

#### **2.1 Gjeldende rett**

Forvaltningsloven ble endret ved lov 21. desember 2001 nr. 117 for å legge til rette for elektronisk kommunikasjon på forvaltningsrettens område. Loven har likevel ingen omfattende regulering av elektronisk kommunikasjon, men hjemler i stedet – sammen med lov 15. juni 2001 nr. 81 om elektronisk signatur – utfyllende regler fastsatt i eForvaltningsforskriften.

Et forvaltningsorgan kan bare formidle forhåndsvarsel og underretning om et enkeltvedtak elektronisk dersom mottakeren har gitt sitt uttrykkelige samtykke til dette. Dette følger av forvaltningsloven § 16 og § 27 og er utdypet i eForvaltningsforskriften § 8.

Uttrykkelig samtykke må også innhentes i forkant 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 vedkom-

mende mottar», jf. eForvaltningsforskriften § 8 nr. 6.

Når det gjelder den enkeltes anledning til å henvende seg elektronisk til et forvaltningsorgan, er dette i all hovedsak regulert i eForvaltningsforskriften. Bare enkelte fragmenter framgår av forvaltningsloven, slik som muligheten til å framsette en klage elektronisk, jf. forvaltningsloven § 32 fjerde ledd. Den praktiske hovedregelen framgår av eForvaltningsforskriften § 3 nr. 1:

«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.»

I tillegg finnes det en rekke bestemmelser om elektronisk kommunikasjon mellom forvaltningen og publikum i særlovgivningen.

## 2.2 Elektronisk kommunikasjon i Danmark og Sverige

Danmark har ingen omfattende regulering av elektronisk kommunikasjon sammenliknbar med den Norge har gjennom forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften. Etter lov nr. 528 af 11/06/2012 om Offentlig Digital Post får imidlertid innbyggere og virksomheter en plikt til å motta henvendelser fra det offentlige i sin elektroniske postkasse, kalt Offentlig Digital Post. Privatpersoners tilknytning til ordningen skal skje i november 2014, mens det for virksomheter skal skje i løpet av 2013. I mellomtiden er det frivillig for den enkelte å registrere seg for bruk av systemet. Rettsvirkningene av å motta elektronisk post skal være som for tradisjonell papirpost. Adressater som ikke er i stand til å motta henvendelser fra det offentlige elektronisk, kan søke om fritak.

Heller ikke Sverige har noen omfattende regulering av elektronisk kommunikasjon sammenliknbar med den Norge har. De reglene som finnes, er i stedet spredt i særlovgivningen. Det er opp til forvaltningen å avgjøre om bruk av elektronisk kommunikasjon er passende og forsvarlig i det enkelte tilfellet.

Det svenske Skatteverket har etablert et system der den enkelte ved bruk av elektronisk ID får tilgang til en sikker digital postkasse. Skatteverket skal også opprette et register over dem som slutter seg til infrastrukturen – både over enkeltpersoner som ønsker å motta henvendelser elektronisk, og over leverandører av elektroniske tjenester for postforsendelse og elektroniske post-

kasser. I første fase vil postkassetjenesten tilbys av Skatteverket, men etter hvert skal det også åpnes for private postkasseleverandører.

## 2.3 Den norske befolkningens bruk av elektronisk kommunikasjon

En undersøkelse av nordmenns holdning til å motta post fra forvaltningen i en sikker digital postkasse ble gjennomført av Norstat i mars 2013 på oppdrag fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Undersøkelsen viser blant annet at 65 prosent av de spurte stiller seg positive til en sikker digital postkasse. 19 prosent stilte seg nøytrale og 17 prosent var negative. Til sammen er 84 prosent positive eller nøytrale til å motta brev fra det offentlige i en digital postkasse. Dette er en positiv utvikling fra en sammenliknbar undersøkelse vinteren 2011. Da svarte 40 prosent at de foretrekker å motta brev fra stat og kommune elektronisk, mens 46 % svarte at de ikke ønsker dette. Svarene fra 2011 ble innhentet i en undersøkelse om nordmenns holdning til offentlige tjenester på internett og elektronisk ID, gjennomført av Opinion på oppdrag av Difi.

I undersøkelsen gjennomført i mars 2013 ble innbyggerne også spurt om de ville reservere seg mot å ta i bruk en sikker digital postkasse og heller motta brev på papir. 31 prosent svarte at de ville reservere seg. De viktigste grunnene som ble angitt for dette, var:

- at papir er enklere å forholde seg til og mer oversiktlig
- frykt for dårlig sikkerhet
- ønske om å arkivere manuelt
- usikkerhet om hvem som har ansvaret dersom noe skulle komme på avveie
- lav datakunnskap
- usikkerhet om hvem som skal spørres ved behov for hjelp.

Samtidig har Norge en befolkning som i stor grad benytter seg av elektroniske løsninger. Det er registrert i overkant av 2,8 millioner brukere av MinID i ID-porten. To av tre søknader om pensjon sendes på nett. Tall fra Statistisk sentralbyrås undersøkelse *Bruk av IKT i husholdningene, 2012, 2. kvartal* viser dessuten (undersøkelsen omfatter norske innbyggere fra og med 16 år til og med 74 år):

- 93 prosent av norske husholdninger i 2012 har tilgang til internett i hjemmet (tallet gjelder for husholdninger der minst én er under 75 år).
- 86 prosent av den norske befolkningen bruker internett hver dag.

- Tilgang til og bruk av internett øker mest blant de eldste gruppene i befolkningen.
- 86 prosent av den norske befolkningen bruker nettbank.
- Åtte av ti innbyggere har vært i kontakt med offentlige myndigheter via internett det siste året. Blant de i aldersgruppen 65-74 år er tallet syv av ti.

Selv om enkelte undersøkelser viser at ikke alle innbyggere er like klare for å ta i bruk løsninger for elektronisk kommunikasjon, er det grunn til å si at Norge samlet sett har en digitalt moden befolkning. Tall for bruk av nettbank indikerer for øvrig at innføring av gode tekniske løsninger medfører at bruken øker.

#### 2.4 Regjeringens arbeid for digitalisering

Slik det framgår av Meld. St. 23 (2012-2013) *Digital agenda for Norge, IKT for vekst og verdiskapning* som ble lagt fram 22. mars 2013, ønsker regjeringen å øke farten i digitaliseringen av forvaltningen og også at forvaltningens kommunikasjon som hovedregel skal skje elektronisk. Tekniske løsninger som skal etableres for å oppnå dette, er under planlegging av Difi. I tillegg arbeides det med digitalisering av offentlige tjenester i mange virksomheter. Enkelte målsetninger er skissert av regjeringen i digitaliseringsprogrammet *På nett med innbyggerne*, som ble lagt fram i april 2012, jf. programmets kapittel 3.3:

«Regjeringen tar sikte på å tilby innbyggere og næringsliv en digital postkasse hvor de kan motta digital post fra staten på en sikker måte. Den digitale postkassen vil i motsetning til vanlig e-post tilfredsstillende kravene til sikkerhet. Regjeringen tar sikte på at det skal legges til rette for en toveis digital kommunikasjon mellom innbyggere og statlige virksomheter i fremtiden. Det tas sikte på at kommuner også skal kunne bruke den digitale postkassen, men dette krever samordning på kommunal side. I den digitale postkassen vil brukerne få tilgang til alle vedtak og meldinger fra det offentlige og ha oversikt over all sin digitale kommunikasjon med forvaltningen. Brukerne varsles om nye brev i postkassen på sms eller e-post.»

Løsningen for elektronisk post fra det offentlige skal ha gode systemer og rutiner for å ivareta konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Dette innebærer at posten bare skal være tilgjengelig

for mottakeren, at meldingen er korrekt og fullstendig, og at meldingen er tilgjengelig til rett tid.

#### 2.5 Advokat dr. juris Rolf Riisnæs' utredning

For å legge til rette for at forvaltningens kommunikasjon som hovedregel skal kunne være elektronisk, er det nødvendig å endre forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften. På oppdrag fra Fornyings-, administrasjons-, og kirkedepartementet i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet har advokat dr. juris Rolf Riisnæs utredet forholdet til disse regelverkene nærmere. Utredningen *Digitalt førstevalg – utredning av krav til samtykke mv* ble levert 11. september 2012.

#### 2.6 Høringen

5. oktober 2012 sendte Fornyings-, administrasjons-, og kirkedepartementet ut et høringsbrev der en bl.a. redegjorde for målsettingen i digitaliseringsprogrammet om elektronisk kommunikasjon som hovedregel og etablering av en digital postkasse for den enkelte. Det ble også redegjort for forslagene til regelverksendringer i advokat dr. juris Rolf Riisnæs' utredning *Digitalt førstevalg – utredning av krav til samtykke mv*, som lå ved. Høringsfristen var 2. januar 2013, og adressatene var:

Departementene  
Fylkeskommunene  
Kommunene

Arbeids- og velferdsdirektoratet  
Arbeidstilsynet  
Barneombudet  
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet  
Brønnøysundregistrene  
Datatilsynet  
Departementenes Servicesenter  
Direktoratet for arbeidstilsynet  
Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)  
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap  
Domstoladministrasjonen  
Finanstilsynet  
Forbrukerombudet  
Forbrukerrådet  
Fylkesmennene  
Konkurransetilsynet  
Helsedirektoratet  
Helseforetakene  
Landets pasient- og brukerombud  
Mattilsynet

Medietilsynet	NITO
Nasjonalt folkehelseinstitutt	Norges forskerforbund
Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten	Norges forskningsråd
Norges Bank	Norges Juristforbund
Norsk kulturråd	NorSIS
Politidirektoratet	Norsk Journalistlag
Posten Norge	Norsk Presseforbund
Post- og teletilsynet	Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste
Regjeringsadvokaten	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Riksadvokaten	Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
Riksarkivet	Næringslivets Sikkerhetsråd
Sametinget	Personvernemnda
Samordna opptak	SAMFO – Arbeidsgiverforening for samvirkeforetak
Sivilombudsmannen	Seniornett
Skattedirektoratet	Teknologirådet
Statens helsetilsyn	Unio
Statens innkrevingssentral	Virke
Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS)	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
Statens kartverk	
Statens landbruksforvaltning	Arbeidsforskningsinstituttet AS
Statens lånekasse for utdanning	Forskningsstiftelsen Fafo
Statens pensjonskasse	Institutt for samfunnsforskning
Statens vegvesen	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Statistisk sentralbyrå	Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)
Statsbygg	Transportøkonomisk institutt
Toll- og avgiftsdirektoratet	Universitetet for miljø- og biovitenskap på Ås
Utdanningsdirektoratet	Universitetet i Agder
Utlendingsdirektoratet	Universitetet i Bergen
Utlendingsnemnda	Universitetet i Oslo
	Universitetet i Stavanger
Abelia	Universitetet i Tromsø
Akademikerne	
ALT	
Amnesty International Norge	Følgende instanser uttalte at de ikke ville gi uttalelse i saken eller at de ikke hadde merknader til forslagene:
Arbeidsgiverforeningen Spekter	
Arbeidsmiljøseneteret	
Bedriftsforbundet	Forsvarsdepartementet
Civita	Kulturdepartementet
Deltasenteret	Landbruks- og matdepartementet
Den Norske Advokatforening	Utenriksdepartementet
Den Norske Dataforening	
Den Norske Dommerforening	Departementenes servicesenter
Den norske legeförening	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Fagforbundet	Domstolsadministrasjonen
Finansnæringens Arbeidsgiverforening	Konkurransetilsynet
Finansnæringens Fellesorganisasjon	Nasjonalbiblioteket
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon	Norges Bank
IKT Norge	
Innovasjon Norge	Følgende instanser har uttalt seg om realiteten i forslagene:
JURK	
Juss-Buss	Arbeidsdepartementet
Jussformidlingen i Bergen	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Jusshjelpa i Nord-Norge	
Kommunesektorens organisasjon (KS)	
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	

Finansdepartementet  
Helse- og omsorgsdepartementet  
Kommunal- og regionaldepartementet  
Kunnskapsdepartementet  
Nærings- og handelsdepartementet  
Samferdselsdepartementet

Arbeidstilsynet  
Barneombudet  
Brønnøysundregistrene  
Finanstilsynet  
Forskningsrådet  
Helsedirektoratet  
Husbanken  
Lånekassen  
Mattilsynet  
Medietilsynet  
Norges vassdrags- og energidirektorat  
Oslo universitetssykehus  
Politidirektoratet  
Posten Norge  
Post- og teletilsynet  
Riksarkivet  
Samordna opptak  
Sivilombudsmannen  
Skattedirektoratet  
Statens helsetilsyn  
Statens innkrevingsentral  
Statens landbruksforvaltning  
Statens pensjonskasse  
Statistisk sentralbyrå  
Statens vegvesen  
Universitetssykehuset Nord-Norge

Buskerud fylkeskommune  
Hedmark fylkes eldreråd  
Hordaland fylkeskommune  
Rogaland fylkeskommune

Bergen kommune  
Enebakk kommune  
Fredrikstad kommune  
Horten kommune  
Lenvik kommune  
Nittedal kommune  
Oslo kommune  
Sandnes kommune  
Skedsmo kommune  
Sørum kommune  
Trondheim kommune  
Vefsn kommune

Den Norske Advokatforening  
Fagforbundet  
Finans Norge (FNO)

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon  
IKT-Norge  
Jusshjelpa i Nord-Norge  
Kommunesektorens organisasjon (KS)  
Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
Norsk arkivråd  
SAMFO – Arbeidsgiverforening for samvirke-  
foretak  
Seniornett Norge  
Spekter  
Virke

Universitetet i Bergen  
Universitetet i Stavanger  
Universitetet i Tromsø  
To privatpersoner

### 3 Innføring av elektronisk kommunikasjon som hovedregel

#### 3.1 Forslaget som ble sendt på høring

I tråd med regjeringens digitaliseringsprogram legger advokat dr. juris Rolf Riisnæs til grunn at forvaltningen som hovedregel bør ha adgang til å kommunisere elektronisk med publikum. For å oppnå dette foreslås endringer i forvaltningsloven § 2, § 15 a, § 16 og § 27. Forslagene er åpne, i den forstand at han foreslår alternative formuleringer.

Riisnæs foreslår to ulike måter man kan formulere en hovedregel om elektronisk kommunikasjon på i forvaltningsloven § 15 a. Den ene lyder:

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

Med «kontaktinformasjonsregisteret» siktes det til et register med elektronisk kontaktinformasjon som forutsettes opprettet av hensyn til forvaltningens elektroniske kommunikasjon. I den andre,

alternative formuleringen er det ikke oppstilt et eget krav om at mottakeren må være «registrert i kontaktinformasjonsregisteret».

Det foreslås videre inntatt at opplysninger i kontaktinformasjonsregisteret kan utleveres til andre forvaltningsorganer når det er nødvendig for elektronisk kommunikasjon. Det samme skal gjelde opplysninger i reservasjonsregisteret, som forutsettes opprettet for å gi oversikt over hvem som har reservert seg mot elektronisk kommunikasjon.

Det foreslås også inntatt at Kongen kan bestemme at kontaktinformasjon som i dag er registrert om den enkelte i kontaktregisteret tilknyttet ID-porten (tekstforslaget viser til «en sentralisert offentlig eID-tjeneste»), kan utleveres til og gjenbrukes i kontaktinformasjonsregisteret. Det kreves da at 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 kontaktinformasjonen. Riisnæs foreslår også at det inntas at reservasjonsregisteret og kontaktinformasjonsregisteret kan benytte fødselsnummer for unik identifisering av de registrerte.

Videre foreslås presisert i § 15 a at det kan opprettes en sikker digital postkasse for den enkelte, et kontaktinformasjonsregister og et sentralt reservasjonsregister, at det kan gjøres unntak fra reservasjonsretten på enkelte områder, og at det kan gis regler om varsling.

Riisnæs foreslår at det inntas en legaldefinisjon av «digital postkasse» i forvaltningsloven § 2. Hensikten er å skille den digitale postkassen – som det vises til i de øvrige bestemmelsene han foreslår – fra andre e-postløsninger den enkelte måtte benytte:

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

I dagens lov finnes det en særregulering av elektronisk kommunikasjon i § 16 og § 27 om henholdsvis forhåndsvarsel og underretning om enkeltvedtak. Riisnæs reiser spørsmål ved om det er hensiktsmessig å beholde denne særreguleringen dersom man inntar en hovedregel om elektronisk kommunikasjon i § 15 a.

For det tilfellet at særreguleringen beholdes, foreslår han fire alternative utforminger av denne. Første alternativ opprettholder et samtykkekrav – som i dagens lov – men inntar en presumpsjon for at vilkåret er oppfylt i enkelte tilfeller (tekstforsla-

get gjelder forhåndsvarsel, men gjelder tilsvarende for underretning av enkeltvedtak):

«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. Vilkårene 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 kontaktinformasjonsregisteret, og 3) ikke har registrert seg i reservasjonsregisteret.»

Andre alternativ fjerner samtykkekravet, men gir mottakeren en reservasjonsrett:

«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].»

Tredje og fjerde alternativ er varianter av sistnevnte forslag. Tredje alternativ presiserer at vedkommende må være registrert i kontaktinformasjonsregisteret, mens det fjerde i tillegg åpner, til forskjell fra de andre alternativene, for at forvaltningen kan benytte andre kommunikasjonsmidler enn den digitale postkassen.

### 3.2 Høringsinstansenes syn

Følgende høringsinstanser støtter eller uttaler seg positivt til hovedtrekkene i forslaget som var på høring:

Arbeidsdepartementet  
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet  
Finansdepartementet  
Helse- og omsorgsdepartementet  
Kunnskapsdepartementet  
Nærings- og handelsdepartementet  
Samferdselsdepartementet

Arbeidstilsynet  
Brønnøysundregistrene  
Finanstilsynet  
Forskningsrådet  
Helsedirektoratet  
Helsetilsynet  
Husbanken

Lånekassen  
 Mattilsynet  
 Medietilsynet  
 Norges vassdrags- og energidirektorat  
 Oslo universitetssykehus  
 Politidirektoratet  
 Posten Norge  
 Post- og teletilsynet  
 Riksarkivet  
 Samordna opptak  
 Skattedirektoratet  
 Statens innkrevingsentral  
 Statens landbruksforvaltning  
 Statens pensjonskasse  
 Statistisk sentralbyrå  
 Universitetssykehuset Nord-Norge

Buskerud fylkeskommune  
 Hordaland fylkeskommune  
 Rogaland fylkeskommune

Bergen kommune  
 Enebakk kommune  
 Fredrikstad kommune  
 Horten kommune  
 Lenvik kommune  
 Nittedal kommune  
 Oslo kommune  
 Skedsmo kommune  
 Sørum kommune  
 Trondheim kommune  
 Vefsn kommune

Finans Norge (FNO)  
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon  
 IKT-Norge  
 Jusshjelpa i Nord-Norge  
 Kommunesektorens organisasjon (KS)  
 Norsk arkivråd  
 Seniornett  
 Spekter  
 Virke

Universitetet i Tromsø  
 Universitetet i Stavanger  
 En privatperson

Følgende høringsinstanser er imot eller uttrykker skepsis til høringsforslaget:

Datatilsynet  
 Hedmark fylkes eldreråd  
 Den Norske Advokatforening  
 SAMFO

En rekke høringsinstanser har dessuten kommet med synspunkter på høringsforslaget, uten å markere klar støtte eller motstand.

Flere høringsinstanser er opptatt av at et system med elektronisk kommunikasjon som forvaltningens hovedregel må utarbeides slik at det er brukervennlig. *Posten Norge* uttaler i denne retning:

«Når det i Norge legges opp til at innbyggerne skal ha ubegrensede muligheter til å reservere seg mot digital kommunikasjon med det offentlige, er det desto viktigere at innbyggerne faktisk foretrekker digital fremfor fysisk post. Det betyr at selve løsningen må være attraktiv, herunder gi mottakeren mulighet til å få all viktig post i én digital postkasse, fremfor å måtte forholde seg til en rekke ulike portalløsninger kombinert med varsling på sms eller e-post.»

Flere instanser peker dessuten på at systemet må utarbeides slik at faren for at noen lider unødvendig rettstap, begrenses. *Landsorganisasjonen i Norge* framholder blant annet at en henvendelse bør sendes i vanlig postgang dersom mottakeren av en elektronisk henvendelse ikke har åpnet denne innen tre dager. Flere høringsinstanser framhever også ulike gruppers særlige behov. *Oslo universitetssykehus* peker blant annet på følgende:

«Borgere som er innlagt på sykehus kan oppleve at internett ikke er tilgjengelig på avdelingen hvor de er innlagt. På [Oslo universitetssykehus] leverer helseforetaket pr. i dag bare sporadisk internettilgang for pasienter. For pasienter som er digitalt aktive, vil det finnes andre muligheter for å komme seg på internett. Disse pasientene vil kanskje ha smarttelefoner, PC'er med mulighet for å koble seg på mobil internett osv. Pasienter som ikke er digitalt aktive, vil være avhengige av bistand fra pårørende eller andre utenfor helseforetaket for å kommunisere med offentlige etater mens de er innlagt på sykehus, og i mange tilfeller vil det ikke være mulig for dem å få slik bistand. Pasienter som er digitalt aktive vil derfor ha langt større mulighet for å følge opp elektronisk kommunikasjon med offentlige etater mens de er innlagt på sykehus enn pasienter som ikke er digitalt aktive.»

*Medietilsynet* framhever på sin side blant annet forholdet til de eldre:

«I departementets høringsbrev vises det til at en stor andel av befolkningen har tilgang til internett hjemme, og at en stor andel av disse igjen bruker internett nesten hver dag. Medietilsynet bemerker at dette ikke nødvendigvis innebærer at en like stor andel har slik digital kompetanse at de i tilstrekkelig grad kan nyttiggjøre seg digitale verktøy i det daglige. Mange, blant annet en del eldre, vil oppfatte en overgang til digital kommunikasjon som problematisk. Det må derfor sørges for at man på en enkel måte kan reservere seg mot digital post fra forvaltningen.»

En rekke høringsinstanser framhever dessuten forholdet til personvern og informasjonssikkerhet. *Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet* uttaler følgende:

«[Det er] særskilte utfordringer i kommunikasjonen med brukere tilknyttet barneverntjenesten. Barnevernsaker inneholder ofte svært sensitive opplysninger om ulike personer. Dette reiser flere kompliserte spørsmål bl.a. knyttet til taushetsplikt og personvern. BLD forutsetter at dette blir ivaretatt ved utformingen av regler om digital kommunikasjon.»

*Datatilsynet* er kritisk til forslaget og uttaler seg blant annet slik om personvern:

«Lovendringsforslagene forutsetter opprettelsen av flere nye personregistre, som skal inneholde flere kategorier personopplysninger om alle landets innbyggere. All korrespondanse mellom enkeltindividet og forvaltningen vil også være samlet på ett sted, og være tilgjengelig fra en og samme inngangsport. Systemet vil med andre ord kunne inneholde svært detaljerte opplysninger om livene til brukerne av forvaltningens tjenester - det vil si alle landets innbyggere. Konsekvensene av databrudd eller andre utilsiktede hendelser kan dermed bli fatale. Dette begrunner i seg selv en grundigere utredning av forslagens personvernkonsekvenser.»

*SAMFO*, en arbeidsgiverforening for samvirkeforetak, gir uttrykk for at forslagene ikke bør vedtas på det nåværende tidspunkt og stiller blant annet følgende kritiske spørsmål:

«SAMFO savner en begrunnelse som knytter seg opp mot hvilke fordeler og ulemper det vil ha for forvaltningen, virksomheter (sluttbru-

ker) og innbyggere dersom man endrer reglene som foreslått. Vi ser at mulighet for å benytte elektronisk kommunikasjon kan oppfattes som en fordel i seg selv, men den muligheten har man allerede i dag, dersom man samtykker. Hvorfor er det mer fordelaktig for en borger å måtte reservere seg mot elektronisk kommunikasjon framfor å samtykke til det? Hvorfor er det en fordel for virksomheter (sluttbruker) at elektronisk kommunikasjon gjøres obligatorisk? Hvorfor er det fordelaktig at man innfører en løsning som fordrer opprettelsen av to nye sentrale personregistre? Og hvorfor skal dette etableres gjennom forskrift til forvaltningsloven og ikke i en egen lov?»

*Den Norske Advokatforeningen* er «usikker på om tiden er moden for å innføre bestemmelser om digitalt førstevalg, i alle fall for enkeltpersoner».

Det er stor spredning når det gjelder hvilke av høringsforslagets alternative lovforslag som foretrekkes.

*Samferdselsdepartementet* har ellers gitt uttrykk for at digitale postkasser bør være regulert i postloven, ikke i forvaltningsloven. Dette vil bedre legge til rette for at postkassene på sikt også kan benyttes for henvendelser fra private avsendere. I stedet bør forvaltningsloven åpne for å gi forskrift om det offentliges særlige reguleringsbehov av digitale postkasser, utover den generelle reguleringen i postloven. Synspunktet innebærer også at regler om signering, autentisering, sikring av integritet og konfidensialitet, regler om kvittering for mottak av elektroniske meldinger og om krav til de produkter, tjenester og standarder som kan benyttes, bør reguleres i postloven og ikke med hjemmel i forvaltningsloven som i dag.

### 3.3 Departementets vurderinger

To forslag utgjør kjernen i høringsutsendelsen 5. oktober 2012. Det første er forslaget om å gå bort fra dagens hovedregel om at forvaltningen må innhente samtykke til elektronisk kommunikasjon fra den enkelte mottaker. I stedet bør mottakeren ha en reservasjonsrett og være den som eventuelt markerer at en papirløsning foretrekkes. Det andre er forslaget om at innbyggere og næringsliv skal ha tilgang til digitale postkasser hvor de kan motta post fra forvaltningen på en sikker måte, i tråd med det som er skissert i digitaliseringsprogrammet. Når det i det følgende tales om «digitale postkasser», er det en slik løsning det siktes til.



Det er hovedsakelig samfunnsøkonomiske argumenter som taler for forslagene. Dersom det legges til rette for at forvaltningens kommunikasjon som hovedregel skjer elektronisk, vil det gjøre offentlig sektor mer effektiv og frigjøre ressurser. Digital kommunikasjon som hovedregel vil også kunne bidra til en ytterligere digitalt aktiv befolkning. Dersom det legges til rette for at innsending av private søknader og liknende gjøres elektronisk, vil det dessuten kunne bli mindre tidkrevende for den enkelte å forholde seg til det offentlige. Det er nær sammenheng mellom forslagene. Hensiktsmessigheten av å opprette digitale postkasser er avhengig av at det skjer en endring fra en samtykkeløsning til den reservasjonsløsningen som ble skissert i høringsforslaget.

Temaet for proposisjonen her er forvaltningslovens regler om elektronisk kommunikasjon, og departementets vurderinger knytter seg til det.

Flere høringsinstanser er inne på hvordan dagens samtykkekrav er begrunnet med faren for rettstap for den enkelte. Folk flest er fremdeles vant til at meldinger fra forvaltningen som kan påvirke ens rettsstilling, kommer som papirpost. Et varsel på SMS, epost eller lignende om at en henvendelse er tilgjengelig i ens digitale postkasse eller på et forvaltningsorgans internettside, kan lettere overses enn en papirhenvendelse. Papirpost kan oftere bli liggende framme som en gjentatt påminnelse om at mottakeren må foreta seg noe.

Avgjørende for departementets oppfatning er imidlertid at privatpersoner i all hovedsak fritt skal kunne velge om vedkommende ønsker elektronisk kommunikasjon. Den som velger ikke å reservere seg, har dermed en klar oppfordring til å innrette seg slik at elektroniske henvendelser ikke overses. Denne valgfriheten må være reell. Det er blant annet utelukket at reservasjonsordningen utformes slik at personer som ikke mestrer eller har tilgang til den nødvendige teknologien, likevel må reservere seg gjennom bruk av slike verktøy.

Av disse grunner foreslår departementet at det inntas i forvaltningsloven at forvaltningen har adgang til å kommunisere elektronisk, samtidig som det legges opp til at privatpersoner mv. skal kunne reservere seg. Det foreslås også å innta i forvaltningsloven at enhver som henvender seg til et forvaltningsorgan, kan benytte elektronisk kommunikasjon dersom organet har lagt til rette for dette. Dette forslaget har ikke vært på høring, men regelen finnes allerede i eForvaltningsforskriften § 3 nr. 1 og er så sentral at den bør framgå

av forvaltningsloven. Det foreslås at disse reglene inntas i forvaltningsloven § 15 a.

I samme bestemmelse foreslås det inntatt at Kongen kan gi den nødvendige detaljreguleringen av når og hvordan forvaltningen, og enhver som henvender seg til forvaltningen, kan kommunisere elektronisk, herunder kompetanse til å gi regler om digitale postkasser. Departementet har vurdert om en rett for privatpersoner mv. til å reservere seg mot elektronisk kommunikasjon skal inntas uttrykkelig i forvaltningsloven, men har kommet til at også dette bør reguleres i forskrift. Dersom en reservasjonsadgang inntas i loven, må alle nødvendige unntak fra reservasjonsadgangen spesifiseres i forskrift. Regelteknisk er dette en lite hensiktsmessig løsning. Det er imidlertid departementets klare forutsetning for lovforslaget at det skal gis forskrift om reservasjonsadgang.

Justis- og beredskapsdepartementet har notert seg Samferdselsdepartementets anførsel om at reguleringen av digitale postkasser bør inntas i postloven. I denne omgangen er det tale om tilrettelegging for økt bruk av elektronisk kommunikasjon mellom forvaltningen og borgerne. Da er forvaltningsloven fortsatt en naturlig og hensiktsmessig plassering. Justis- og beredskapsdepartementet er imidlertid åpen for å vurdere den lovstrukturen som ble etablert ved lovendringen i 2001, dersom det blir aktuelt å lovregulere elektronisk postutveksling generelt.

Enkelte særregler i forvaltningsloven om elektronisk kommunikasjon foreslås opphevet. Dette gjelder § 32 fjerde ledd, § 16 andre ledd tredje punktum og § 27 første ledd femte punktum, som regulerer henholdsvis muligheten til å sende en klage i elektronisk form og elektronisk kommunikasjon av forhåndsvarsling og underretning om enkeltvedtak. Disse bestemmelsene er overflødige ved siden av reguleringen som foreslås i § 15 a. Reguleringen i § 30 første punktum om hva som er en rettidig klage ved elektronisk kommunikasjon, foreslås også opphevet. Det hører til forskriftsarbeidet å vurdere hvordan fristregler i forvaltningsloven og annen lovgivning skal anvendes ved elektronisk kommunikasjon, og denne reguleringen bør i størst mulig grad være samlet i eForvaltningsforskriften.

Departementet følger bare i begrenset grad opp forslaget om å innta i forvaltningsloven regler om de registre som det er nødvendig å opprette av hensyn til forvaltningens elektroniske kommunikasjon. I utgangspunktet er det tilstrekkelig å åpne for at det opprettes register over kontaktinformasjon, fullmaktsforhold og reservasjoner mot

elektronisk kommunikasjon. De konkrete registerløsningene er ikke avklart. Etter departementets syn hører det til forskriftsarbeidet å regulere disse spørsmålene nærmere.

Når det gjelder register over kontaktinformasjon, foreslår departementet at forskriftskompetansen er begrenset til å regulere dette for privatpersoner mv. Med det siktes det i utgangspunktet til enheter som ikke er registrert i Enhetsregisteret. Enkelte detaljspørsmål om hvem som hører hjemme i registeret etter forvaltningsloven, berøres imidlertid i merknaden til forvaltningsloven § 15 a bokstav b i punkt 5 nedenfor. Registrering av elektronisk kontaktinformasjon for enheter registrert i Enhetsregisteret er i dag regulert i enhetsregisterloven § 6 andre ledd.

Registrering av elektronisk kontaktinformasjon for enheter i Enhetsregisteret har først og fremst betydning for elektronisk kommunikasjon som skjer utenfor Altinn-løsningen. I dag er 40 etater knyttet til Altinn, portalen for elektronisk dialog mellom næringsdrivende og det offentlige. Alle enheter som er registrert i Enhetsregisteret har sin egen meldingsboks i Altinn, og all dialog mellom enheten og ulike etater samles i meldingsboksen. I 2012 ble det sendt ut 12,2 millioner elektroniske meldinger fra det offentlige til Altinn-meldingsboksene.

Med hensyn til reservasjonsadgangen foreslås det at forskriftskompetansen er begrenset til å gi regler om adgangen for privatpersoner mv. til å reservere seg mot elektronisk kommunikasjon og om registrering av reservasjonene. Dette har naturlig sammenheng med at det er for privatpersoner mv. det etter forvaltningsloven skal kunne opprettes register for elektronisk kontaktinformasjon.

Vurderingen av hvem de registrerte opplysningene kan utleveres til, hører mest naturlig til forskriftsarbeidet, og forslaget om å lovregulere dette følges ikke opp.

Et sentralt element i personvernet er den enkeltes rett til og reelle mulighet for å bestemme over bruk av egne personopplysninger. Personverninteresser må veies mot andre interesser, som for eksempel rettssikkerhetshensyn, økonomiske hensyn og effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Når det gjelder lovregulering av en hovedregel om elektronisk kommunikasjon mellom forvaltning og innbygger, mener departementet at en avveining mellom personverninteresser og samfunnets interesser for øvrig taler for å fremme forslaget slik det foreligger i denne proposisjonen. Det hører til forskriftsarbeidet å vurdere nærmere hvordan hensynet til personvern og

informasjonssikkerhet skal ivaretas ved den nærmere utformingen av løsningene.

Det synes ellers unødvendig å lovfeste at registerne kan benytte fødselsnummer for sikker identifisering av de registrerte. Det følger av personopplysningsloven § 12 første ledd at «fødselsnummer ... kan ... nyttes i behandlingen når det er saklig behov for sikker identifisering og metoden er nødvendig for å oppnå slik identifisering». Disse vilkårene vil være oppfylt.

På ett punkt er det imidlertid hensiktsmessig å innta en spesifikk lovregulering av registrering av personopplysninger. Forslaget om å lovregulere muligheten til å gjenbruke kontaktinformasjon som allerede finnes i kontaktregisteret tilknyttet ID-porten, følges opp, jf. overgangsbestemmelsen i lovforslaget del II.

Departementet viderefører ikke forslaget om å innta en legaldefinisjon av «digital postkasse» i forvaltningsloven § 2. Slik departementet foreslår at § 15 a skal utformes, er en slik definisjon overflødig.

#### 4 Økonomiske og administrative konsekvenser

---

Økt bruk av elektronisk kommunikasjon fra forvaltningens side vil innebære en samfunnsøkonomisk gevinst. Gevinsten knytter seg ikke minst til økt effektivitet og til besparelser i portoutgifter. Lovforslaget vil ikke i seg selv medføre noen økte utgifter for det offentlige og krever ikke bestemte løsninger for digitale postkasser. For innbyggere og næringsliv antas de økonomiske konsekvensene å være ubetydelige. Privatpersoner mv. som ikke opplever det som en fordel å motta henvendelser fra forvaltningen elektronisk, vil for øvrig kunne reservere seg. Innføring av elektronisk kommunikasjon som forvaltningens hovedregel vil innebære administrative forenklinger i form av blant annet redusert håndtering av fysiske dokumenter.

Difi har estimert at den samfunnsøkonomiske gevinsten ved etablering og bruk av digitale postkasser hvor innbyggere og næringsliv kan motta elektronisk post fra forvaltningen på en sikker måte, over 10 år vil være mellom 2,5 og 2,8 milliarder kroner i netto nåverdi sammenlignet med at det ikke etableres en felles løsning for elektronisk post fra det offentlige. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet både til volumet av elektronisk post og til utviklingen av dette over tid, og det hefter derfor usikkerhet ved beregningen. Utviklingen i volumet vil være avhengig av hvor raskt forvalt-

ningen og dens brukere tar i bruk sikker digital post. For at digitale postkasser skal få fotfeste hos forvaltningens brukere, er det blant annet viktig at sluttbrukerne opplever at postboksen er enkel å bruke og at de har tillit til sikkerheten. Dette og andre forutsetninger for beregningene ovenfor er beskrevet nærmere i Difi-rapport 2012:10 *Sikker digital post for det offentlige*.

## 5 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 15 a:

*Første ledd første punktum* slår fast at et forvaltningsorgan kan benytte elektronisk kommunikasjon når det henvender seg til andre. Bestemmelsen er ubestemt med hensyn til hvilken type elektronisk kommunikasjon som kan brukes, men dette kan eventuelt reguleres nærmere i forskrift, jf. tredje ledd bokstav a.

Uttrykket «andre» refererer generelt til mottakere av kommunikasjon fra forvaltningen. På ett punkt skal uttrykket forstås noe innskrenkende. Ett forvaltningsorgans anledning til å kommunisere elektronisk med et annet er regulert av andre ledd.

Etter *første ledd andre punktum* gjelder ikke første punktum når annet følger av lov eller forskrift gitt i medhold av lov. Det kreves ikke at det i en annen lov eller forskrift framgår uttrykkelig at det foreligger et avvik fra den generelle reguleringen i forvaltningsloven.

Den mest generelle begrensningen i forvaltningens adgang til å kommunisere elektronisk vil være privatpersoners rett til å reservere seg, jf. tredje ledd bokstav c.

Andre lover eller forskrifter kan også medføre begrensninger. I enkelte lover framgår det eksempelvis at forvaltningens brev skal sendes rekommandert. Det vil bero på en tolkning av den aktuelle loven om elektronisk kommunikasjon da er tillatt. Særlig i lover av privatrettslig karakter kan det dessuten være fastsatt at forutgående samtykke er en forutsetning for elektronisk kommunikasjon. Et forvaltningsorgan som opptrer som privat part i et rettsforhold, må forholde seg til slike krav uavhengig av hva som følger av første punktum.

*Andre ledd* slår fast at alle som henvender seg til et forvaltningsorgan kan benytte elektronisk kommunikasjon dersom forvaltningsorganet har lagt til rette for dette, det skjer på den anviste måten og ikke annet følger av lov eller forskrift

gitt i medhold av lov. Bestemmelsen regulerer også ett forvaltningsorgans rett til å kommunisere elektronisk med et annet. Regelen er en videreføring av hva som til nå hovedsakelig har fulgt av eForvaltningsforskriften.

Andre ledd gir den som henvender seg til et forvaltningsorgan en rett til å kommunisere elektronisk dersom mottakeren har lagt til rette for det. Bestemmelsen berører ikke særlovgivning som pålegger enkeltpersoner en plikt til å sende informasjon elektronisk til et forvaltningsorgan. Det samme gjelder en eventuell ulovfestet adgang et forvaltningsorgan måtte ha til å kreve at henvendelser skjer elektronisk.

*Tredje ledd* åpner for at Kongen kan gi forskrift om elektronisk kommunikasjon mellom forvaltningen og publikum og elektronisk saksbehandling og kommunikasjon i forvaltningen. Lovforslagets formulering er en videreføring av dagens lovbestemmelse.

Kompetansen til å gi forskrift om elektronisk kommunikasjon mellom forvaltningen og publikum åpner blant annet for å spesifisere hvilke dokumenter eller opplysninger forvaltningen kan kommunisere elektronisk. I eForvaltningsforskriften er det i dag gitt særlige regler om blant annet elektronisk kommunikasjon av forhåndsvarelse og underretning om et enkeltvedtak og om andre meldinger som har betydning for mottakerens rettsstilling.

Kompetansen til å gi regler om elektronisk kommunikasjon i forvaltningen kan blant annet brukes til å regulere form og framgangsmåte for elektronisk kommunikasjon mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale organer.

*Bokstav a til g* gir eksempler på forhold det er nærliggende å regulere i forskrift. Det følger av ordet «herunder blant annet» at listen ikke er uttømmende. Listen over eksempler er noe endret i forhold til dagens lovbestemmelse. Av den framgår det også at Kongen kan gi forskrift om «kvittering for mottak av elektroniske meldinger», jf. § 15 a bokstav c. Kongen kan fremdeles gi slike regler, men departementet har ikke sett behov for at dette skal framgå av eksempellisten. I dagens lov presiseres det dessuten at Kongen kan gi forskrift om «hvilken adresse for elektronisk kommunikasjon eller informasjonstjeneste som skal brukes», jf. § 15 a bokstav a. Kongen skal fremdeles kunne gi slike regler, men riktig hjemmel vil være § 15 a tredje ledd bokstav a og b.

*Bokstav a* slår fast at det kan gis regler om hvilken elektronisk kommunikasjonsform som kan benyttes. I utgangspunktet kan forvaltningen blant annet tilgjengeliggjøre et brev på egne inter-

nettsider, sende en e-post til en privat e-postadresse eller liknende. Dette kan ved behov eventuelt reguleres nærmere. I digitaliseringsprogrammet har regjeringen dessuten gått inn for at det skal etableres en løsning for digital post fra det offentlige, herunder digitale postkasser. Bokstav a klargjør, sammen med de andre eksemplene, at tredje ledd gir hjemmel for å regulere dette nærmere. Blant annet kan det, for så vidt gjelder bruk av digitale postkasser eller tilgjengeliggjøring av et brev på et forvaltningsorgans internettside, fastsettes at mottakeren skal varsles på for eksempel e-post eller SMS om at en henvendelse er tilgjengelig. Det kan også være behov for å legge til rette for at andre enn forvaltningen kan sende meldinger til digitale postkasser og motta henvendelser sendt derfra.

*Bokstav b* gir kompetanse til å gi forskrift om registrering av kontaktinformasjon for privatpersoner mv. og deres fullmaktsforhold. I digitaliseringsprogrammet er det tatt sikte på å opprette register over elektronisk kontaktinformasjon. Det kan bestemmes at den behandlingsansvarlige samler inn, registrerer, sammenstiller og lagrer personopplysninger, herunder en mottakers personlige e-postadresse, mobiltelefonnummer og eventuelt hvilken postkasseleverandør mottakeren har valgt for sin sikre, digitale postkasse. Det er også naturlig å regulere hvem den behandlingsansvarlige kan levere ut de registrerte personopplysningene til.

Hjemmelen er begrenset til å gi regler om et register for «privatpersoner mv.». Med privatpersoner siktes det i utgangspunktet til rettssubjekter som ikke er registrert i Enhetsregisteret. Det framgår i dag av enhetsregisterloven § 6 andre ledd at det kan inntas elektronisk kontaktinformasjon i Enhetsregisteret for enheter som er registrert der. Også eventuelt ytterligere regulering av registrering av elektronisk kontaktinformasjon for enheter registrert i Enhetsregisteret bør gjøres i enhetsregisterregelverket. Utvidelsen «mv.» er tatt med for å gi rom for at også andre enn privatpersoner i noen grad skal kunne omfattes av registeret opprettet etter forvaltningsloven, for eksempel fordi en finner reguleringen etter forvaltningsloven – med tilhørende reservasjonsmulighet, jf. bokstav c – mer egnet for enkelte av de enhetene som kan være registrert i Enhetsregisteret, jf. enhetsregisterloven § 4. Den nærmere reguleringen av dette hører til forskriftsarbeidet.

Enkeltpersonforetak vil i stor utstrekning være registrert i Enhetsregisteret. Registrering av elektronisk kontaktinformasjon for foretaket må skje i samsvar med enhetsregisterregelverket.

Som privatperson vil innehaveren høre hjemme i registeret opprettet etter forvaltningsloven.

For kommunikasjon utenfor Altinn-systemet med enheter registrert i Enhetsregisteret som ikke har registrert elektronisk kontaktinformasjon der, vil forvaltningen eventuelt måtte innhente kontaktinformasjon fra annet hold. Særlig i slike tilfeller vil anledningen til å kommunisere elektronisk måtte vurderes i lys av ulovfestede krav til forsvarlig saksbehandling.

Bestemmelsen gir også mulighet til i forskrift å gi regler om registrering av fullmaktsforhold. Det siktes her blant annet til registrering av hvem en mottaker av post fra forvaltningen tillater skal ha tilgang til sin digitale postkasse.

*Bokstav c* angir at det kan gis forskrift om rett for privatpersoner mv. til å reservere seg mot elektronisk kommunikasjon og om registrering av reserverasjoner. I digitaliseringsprogrammet er det forutsatt at privatpersoner skal ha en reservasjonsadgang. En presisering av hvilke elektroniske henvendelser den enkelte skal kunne reservere seg mot, både med hensyn til innhold, form mv., hører til forskriftsarbeidet. Det kan dessuten være nærliggende å gi forskrift om hvordan reservasjonsspørsmålet skal avklares, herunder i hvilken grad det i noen tilfeller kan opereres med en presumpsjon for at enkelte mottakere har eller ikke har reservert seg. For enkelte former for elektronisk kommunikasjon følger det for øvrig av forvaltningsloven at det ikke er mulig å reservere seg, slik som mot forvaltningens mulighet til å sende forskriftsutkast elektronisk på høring, jf. forvaltningsloven § 37 tredje ledd («Forvaltningsorganet bestemmer på hvilken måte forhåndsvarslingen skal foregå»).

Det er nær sammenheng mellom registrering av kontaktinformasjon etter bokstav b og adgangen for mottakere til å reservere seg mot elektronisk kommunikasjon. Siden det bare kan gis regler om registrering av kontaktinformasjon for «private mv.», er kompetansen til å gi regler om reservasjon avgrenset på samme måte.

Bokstav c angir også at det kan gis forskrift om registrering av reserverasjoner.

*Bokstav d* angir at Kongen kan gi forskrift om hvordan fristregler i forvaltningsloven og annen lovgivning skal anvendes ved elektronisk kommunikasjon. Fristregler som gjelder med hensyn til elektronisk kommunikasjon har også vært gitt med grunnlag i dagens lovbestemmelse. Med hensyn til forvaltningsloven vil det særlig være behov for å avklare når en elektronisk underretning av et enkeltvedtak skal anses for å være «kommet frem» til mottakeren, slik at klagefristen

begynner å løpe, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd første punktum. Bokstav d gir uttrykkelig adgang til å avvike fra hva som ellers ville vært en naturlig forståelse av lovens uttrykk.

*Bokstav e* angir at Kongen kan gi forskrift om signering, autentisering, sikring av integritet og konfidensialitet. Dette er en videreføring av hva som i dag følger av forvaltningsloven § 15 a bokstav b.

*Bokstav f* angir at Kongen har kompetanse til å fastsette krav til de produkter, tjenester og standarder som benyttes. Bestemmelsen er en videreføring av eksisterende bokstav d i forvaltningsloven § 15 a.

*Bokstav g* angir at det kan gis regler om å sperre adgangen til bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler for brukere som misbruker data ment for signering, autentisering, sikring av integritet eller konfidensialitet, og om hva som skal regnes som misbruk. Dette er en videreføring av hva som i dag følger av forvaltningsloven § 15 a bokstav e.

#### *Til § 16:*

Etter andre ledd tredje punktum kreves det et uttrykkelig samtykke fra mottakeren for at et forhåndsvarsel kan gis ved bruk av elektronisk kommunikasjon. Bestemmelsen foreslås opphevet. Adgangen til å sende forhåndsvarsel elektronisk vil i stedet være regulert i § 15 a.

#### *Til § 27:*

Etter første ledd femte punktum kreves det et forutgående samtykke fra mottakeren for at underretning av et enkeltvedtak kan skje ved bruk av elektronisk kommunikasjon. Bestemmelsen foreslås opphevet. Adgangen til å underrette om et vedtak elektronisk vil i stedet være regulert i § 15 a.

#### *Til § 30:*

Det tas sikte på å samle reguleringen av hvordan fristregler i forvaltningsloven skal anvendes ved

elektronisk kommunikasjon i eForvaltningsforskriften, jf. § 15 a tredje ledd bokstav d. Regelen i § 30 første punktum om at en klage er rettidig framsatt dersom den er kommet fram til den elektroniske adressen som forvaltningsorganet har oppgitt for mottak av elektroniske klager, innen klagefristen, foreslås derfor opphevet.

#### *Til § 32:*

Det er ikke behov for en særlig lovregulering av når erklæring om klage kan framsettes ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler, og § 32 fjerde ledd foreslås derfor opphevet. Den enkeltes anledning til å henvende seg til forvaltningen med elektronisk kommunikasjon vil i stedet framgå av § 15 a andre ledd.

#### *Til ikrafttredelses- og overgangsbestemmelsen:*

Som overgangsregler kan det blant annet være nødvendig å gi regler om forholdet til de etablerte elektroniske løsninger som forskjellige forvaltningsorganer i dag bruker, herunder betydningen av at enkelte allerede har gitt samtykke til elektronisk kommunikasjon på bestemte forvaltningsområder. En løsning med digitale postkasser må dessuten forventes å fases inn over noe tid når den etableres. Det kan være nødvendig med regler for i hvilken grad og på hvilken måte de forvaltningsorganer som under innfasingen ikke er tilknyttet en slik ordning, likevel kan kommunisere elektronisk med publikum.

Det åpnes uttrykkelig for at det kan bestemmes at en under etableringen av et register etter § 15 a henter inn personopplysninger fra kontaktrasteret tilknyttet ID-porten. I og med at det i lovvedtaket åpnes særskilt for slik gjenbruk, vil ikke forholdet til personopplysningsloven § 11 c om gjenbruk av personopplysninger aktualiseres, jf. personopplysningsloven § 5 om lovens virkeområde.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver  
under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i forvaltningsloven.

---

**Vi HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i forvaltningsloven i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag til lov om endringer i forvaltningsloven

### I

I lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker gjøres følgende endringer:

§ 15 a skal lyde:

§ 15 a (*elektronisk kommunikasjon*)

*Et forvaltningsorgan kan benytte elektronisk kommunikasjon når det henvender seg til andre. Dette gjelder ikke når annet følger av lov eller forskrift gitt i medhold av lov.*

*Alle som henvender seg til et forvaltningsorgan kan benytte elektronisk kommunikasjon dersom forvaltningsorganet har lagt til rette for dette, det skjer på den anviste måten og ikke annet følger av lov eller forskrift gitt i medhold av lov.*

*Kongen kan gi forskrift om elektronisk kommunikasjon mellom forvaltningen og publikum og elektronisk saksbehandling og kommunikasjon i forvaltningen, herunder blant annet om:*

- a) hvilken elektronisk kommunikasjonsform som kan benyttes,*
- b) registrering av kontaktinformasjon for privatpersoner mv. og deres fullmaktsforhold,*
- c) rett for privatpersoner mv. til å reservere seg mot elektronisk kommunikasjon og om registrering av reserverasjoner,*
- d) hvordan fristregler i forvaltningsloven og annen lovgivning skal anvendes ved elektronisk kommunikasjon,*
- e) signering, autentisering, sikring av integritet og konfidensialitet,*

*f) krav til de produkter, tjenester og standarder som kan benyttes,*

*g) 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.*

§ 16 andre ledd tredje punktum oppheves. Nåværende fjerde punktum blir tredje punktum.

§ 27 første ledd femte punktum oppheves. Nåværende sjetten til åttende punktum blir femte til syvende punktum.

§ 30 første punktum skal lyde:

*For at klage skal være fremsatt i tide, er det nok at erklæringen før utløpet av fristen er avgitt til postoperatør som skal sørge for å få sendingen frem til forvaltningsorganet eller til offentlig tjenestemann som har fullmakt til å ta imot erklæringen.*

§ 32 fjerde ledd oppheves.

### II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan gi nærmere overgangsregler, herunder om adgang for register som opprettes etter forvaltningsloven § 15 a til å innhente personopplysninger fra kontaktregisteret tilknyttet ID-porten.



Tykk: AS O. Fredr. Aimesen. April 2013

241491