



Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, FAD
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 12/00542-3
Arkivkode: 064
Saksbehandler: Anne Mette Dørum
Deres referanse: 13/1249
Dato: 09.09.2013

Høring - endring i eForvaltningsforskriften – Digital kommunikasjon som hovedregel

KS viser til høringssak av 11. juni 2013 fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) med forslag til endringer i forskrift 25. juni 2004 nr. 988 om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften).

Forslaget til endringer i forskriften kommer som oppfølging av lovendring om elektronisk kommunikasjon fra forvaltningen til borgerne vedtatt i Stortinget 03.06.2013 i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). Det ble i loven åpnet for å innføre reservasjonsrett for privatpersoner mot å motta informasjon elektronisk fra det offentlige, i motsetning til krav om samtykke som var utgangspunktet i loven tidligere. Samtidig ble det åpnet for å innføre en digital postkasse for landets innbyggere.

Denne høringssaken gjelder regler om den nærmere gjennomføringen av disse endringene.

Ordningen

Ordningen går ut på å opprette en digital postkasse, jf. forslaget til forskrift kapittel 7. Etter 01.07.2016 skal enhver som ikke har reservert seg, få tildelt en digital postkasse av det offentlige, jf. forslag til forskrift § 29 og § 47 (5). De offentlige virksomhetene er atskilt fra selve postkasseløsningen. De offentlige virksomhetene betegnes som "avsendervirksomheter". I høringbrevet er det beskrevet en løsning der staten skal ha ansvar for å drifte en slags meldingsformidler eller "sentralforvalter", jf. forslag til forskrift § 2 nr. 2. Meldingsformidleren vil ha ansvar for å videresende post fra avsendervirksomhetene og inn til den digitale postkassen. Den enkelte bruker skal kunne velge tilbyder av digital postkasse fritt i markedet. Det følger av forskriften § 31 andre ledd at ordningen bare skal benyttes dersom det er "forsvarlig" i henhold til blant annet alminnelige krav til forsvarlig saksbehandling.

Videre skal staten utarbeide et register over elektronisk kontaktinformasjon og informasjon om hvem som har reservert seg, jf. forslaget til forskrift kapittel 8. Denne kontaktinformasjonen skal benyttes til å sende tilleggsvarsel i tillegg til meldingen i den digitale postkassen. For dette registeret er Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) foreslått som behandlingsansvarlig etter personopplysningsloven, jf. forslaget til forskrift § 39.

KS' hovedinnvendinger

Sentrale hensyn sett fra KS' side er at ordningen er tillitvekkende, og at regelverket er klart og entydig, slik at ordningen er enkel å praktisere, og at det er lite rom for tvil når kommuner og fylkeskommuner benytter seg av det. Høringssvaret nedenfor tar utgangspunkt i disse hensynene.

KS' hovedinnvendinger mot eForvaltningsforskriften er:

- Endringene i forskriften regulerer i stor grad en konkret teknologisk løsning for sikker digital post fra forvaltningen til innbygger. Gjennom en særlovgivning ville man kunne beholdt en mer generell eforvaltningsforskrift, og samtidig gitt en bedre regulering av løsningen for en sikker digital postboks til både innbygger og næringsliv.
- Endringene i forskriften fokuserer utelukkende på ny løsning for sikker digital postkasse, og er ikke tilpasset kommunesektorens eksisterende løsning KS SvarUT eller Altinn. Disse formidler allerede i dag digital post fra forvaltningen til innbyggere i tillegg til næringslivet.
- Inntil kostnadsbildet er bedre utredet og avklart kan ikke KS stille seg bak innholdet knyttet til økonomiske og administrative konsekvenser. Det er fire forhold som bør utredes nærmere knyttet til kostnadselementer ved innføring av denne løsningen:
 - Kostnader knytte til avsendervirksomhetenes tilpasninger i egne systemer ("avsendersystemer")
 - Virksomhetenes kostnader for tilknytning til meldingsformidler og kontakt- og reservasjonsregister.
 - Drifts- og forvaltningskostnader (herunder prismodeller ved eventuell transaksjonskostnader)
 - Organisatoriske og tekniske kostnader ved nødvendige omlegginger i kommuner og fylkeskommuner.

Bakgrunn for ordningen

Bakgrunnen for ordningen er at den er vurdert å føre til store besparelser, blant annet av portoutgifter. Digital kommunikasjon kan – under gitte forutsetninger – også sikre større grad av notoritet. Den nye løsningen er et sentralt tiltak i gjennomføringen av Regjeringens digitaliseringsprogram som ble lagt frem i april 2012.

Omtalen av løsning for digital post fra forvaltningen og digitale postkasser i forslag til nytt kapittel 7 i eForvaltningsforskriften, gjelder bare løsningen for digitale postkasser. Reguleringen av løsning for digital post fra forvaltningen omfatter ikke digital post fra forvaltningen til næringslivet.

Basert på en generell vurdering av kommunesektorens interesser stiller KS seg noe undrende til hensiktsmessigheten i å bruke en generell forskrift – eForvaltningsforskriften – som basis for å regulere et spesialområde. Forskriftens formål er «å legge til rette for sikker og effektiv bruk av elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen. Den skal fremme forutsigbarhet og fleksibilitet og legge til rette for samordning av sikre og hensiktsmessige tekniske løsninger». Derfor blir det ikke helt sammenheng i at høringen til forskriften i stor grad beskriver en teknologisk løsning, som primært er en konkret løsning for digital post mellom innbygger og forvaltning.

KS mener det ville være best for alle parter, både innbygger, aktuell offentlig enhet, leverandør av digital postkasse og for tilsyns- og kontrollmyndigheter med en særregulering av løsningen for digital postboks. En særregulering vil også kunne dekke alle aspekter av tjenesten uavhengig av om det

dreier som om private formål eller ei. En regulering vil i tillegg medføre at det juridiske ansvaret får en bedre forankring, at det blir oversiktlig og fullstendig. Gjennom en særlovgivning ville man kunne beholdt en mer generell eforvaltningsforskrift.

Kommuners og fylkeskommuners mottagere og eksisterende løsninger

Det eksisterer i dag en løsning for kommunal sektor som benytter den offentlige felleskomponenten Altinn som Sikker digital postkasse, både for utsendinger til innbyggere og næringsliv. Flere kommuner benytter allerede meldingsformidleren (SvarUt) og Sikker digital postkasse (Altinn) for å håndtere digitale forsendelser. I høringsnotatets pkt 4.2 første avsnitt, s 14. mangler derimot beskrivelse og vurdering av at Altinn-løsningen allerede per i dag benyttes som formidler av digital post *til innbyggere*. Det faktum at Altinn allerede i dag formidler digital post fra forvaltningen til innbyggere i tillegg til næringslivet, mener vi er sentralt som grunnlag for utarbeidelse av gode forskriftsbestemmelser.

KS mener derfor det er en utfordring at forslagene til endringer i eForvaltningsforskriften utelukkende fokuserer på ny løsning for sikker digital postkasse, og at regelverket ikke er tilpasset eksisterende løsninger. Alternativt ber vi om at departementet vurderer unntaksbestemmelser for kommunal sektor. Vi er også av den oppfatning at en slik stor endring som nå foreslås i større grad burde ivareta hensyn for utsending av digital post til næringslivet (se for øvrig kommentar knyttet til § 2 under).

Nedre aldersgrense for å kunne ha digital postkasse for mottak av digital post fra det offentlige

Departementet redegjør i høringsnotatets kapittel 4.4 om nedre aldersgrense for å kunne ha digital postkasse for mottak av digital post fra det offentlige. Departementet konkluderer med at det vil stilles krav om at postkasseleverandørene tilbyr tjenesten for personer over 15 år. Videre mener departementet at aldersgrense for opprettelse av digital postkasse ikke er et forhold som er nødvendig å forskriftsfeste.

KS har ingen innvendinger mot at 15-åringene får egen epostkasse. Hvilken tilgang foresatte eller verge skal ha til epostkassen til mindreårige, er regulert i annet regelverk og trenger ikke reguleres i eforvaltningsforskriften, jf. alminnelig forvaltningsrett. Fra fylkeskommunenes side vil det være en fordel med 15 års aldersgrense, ettersom fylkeskommunen vil kunne etablere like digitale rutiner for alle elever i den videregående skolen. Det krever også at det er etablert rutiner mellom annet for informasjon om foresatte. Dette er omtalt nedenfor.

For aldersgruppen 15-18 år er det mange dokumenttyper hvor både elev og foresatte skal være mottakere, jf. forskrift til opplæringslova. Et konkret eksempel er varsel jf. § 3-7 i forskrift til opplæringslova – her er det tusen dokumenter som sendes fra fylkeskommunene til elever og foresatt hvert skoleår.

Det er derfor av stor betydning at kontaktregisteret kobler personer i aldersgruppen 15-18 år sammen med foresatte. KS mener det er uklart hva § 40 nr (11) skal anvendes til, men trolig kan dette punktet brukes som hjemmel for innhenting av slik nødvendig kontaktinformasjon. KS ser imidlertid i høringsbrevet, punkt 4.8, at det er utfordring å sikre korrekt adressering til personer med vergemål. Vergemålsloven § 2 pkt a) omfatter personer under 18 år. For kommunal sektor er det en forutsetning at det etableres en teknisk løsning for registrering av kontaktinformasjon om foresatte for personer i aldersgruppen 15-18 år. Hvor forhåpentligvis § 40 nr (11) kan benyttes så det blir obligatorisk for personer under 18 år å oppgi kontaktinformasjon om sine foresatte. Dette vil for mange offentlige organ overflødiggjøre behovet for lokale kontaktregistre. Det vil dessuten støtte

opp om intensjonen at innbygges bare skal ha ett sted å oppdatere kontaktinformasjon. Avsendervirksomhetene må til en hver tid ha oversikt hvem som skal være mottakere av dokumentene.

Skolesektoren bruker også i stor utstrekning læringsplattformer (bl.a. Fronter og It's learning) som kommunikasjonsmiddel mellom skolen, elever og foresatte. Her blir alt fra lekseplaner til faglige evalueringer lagt ut. Det generelle inntrykket er at læringsplattformer fungerer bra. Dersom eforvaltningsforskriften får følger for læringsplattformene slik de benyttes i dag, bør departementet ha gode grunner for dette.

Helse- og omsorgspersonell vil i mange sammenhenger bistå brukere i dagliglivets gjøremål. Det bør vurderes en regulering av hvordan helse- og omsorgspersonalet kan bistå brukerne i håndtering av digital post. Det er ikke alt som er aktuelt for vergen å håndtere. Medisinske opplysninger som er vesentlige for det kommunale tjenestetilbudet er det rasjonelt at helse- og omsorgspersonalet kan få tilgang til (dersom brukeren vil).

Meddelelse av enkeltvedtak og klagefrist

Meddelelse fra forvaltningsorgan, herunder underretning om enkeltvedtak er regulert i eForvaltningsforskriften § 8. Utgangspunktet for når klagefristen begynner å løpe skal være når vedtaket er gjort tilgjengelig i den digitale postkassen eller tilgjengelig fra annet informasjonssystem, og varsel om dette er sendt til mottaker. Dersom parten ikke har skaffet seg tilgang til enkeltvedtaket innen én uke fra det tidspunktet vedtaket ble gjort tilgjengelig og varsel ble sendt, skal parten varsles på nytt. Tidligere ordning med varsel i vanlig post når meldingen ikke åpnes, er fjernet.

Forslaget til regler om fristutgangspunkt fremstår umiddelbart som relativt klart og entydig. Dette sikrer forutberegnelighet ved praktiseringen av reglene. Reglene om fristutgangspunkt bør imidlertid være realistiske. Dette kan det være vanskelig å si noe sikkert om før ordningen har fått virke en stund. Rutinene for underretning bør også være i samsvar med alminnelige krav til god saksbehandling. Dersom reglene er for strenge, vil kommunen kunne motta et større antall begjæringer om oppreisning av klagefristen etter forvaltningsloven § 31 nr. 1. Forvaltningen har etter denne bestemmelsen adgang til å gi oppreisning blant annet dersom det ikke kan legges den private til last at klagefristen er oversittet. Et større antall begjæringer om oppreisning vil øke saksmengden, og dermed ressursbruken, for kommunen.

Vedtak og varsel kan komme til partens kunnskap senere når det er brukere som av ulike sosiale, økonomiske eller helsemessige grunner ikke lenger benytter digital postkasse, men heller ikke har reservert seg. Kommunen kan la være å benytte digital post som kommunikasjonskanal, hvis det ikke er "forsvarlig", jf. forslaget i forskriften § 31. Det kan imidlertid være at kommunen først blir klar over partens alvorlige situasjon etter at det digitale varselet er sendt. På den bakgrunn kan det synes hensiktsmessig at forskriften tar høyde for at det må ettersendes varsel pr. vanlig brev i slike tilfelle. I så fall bør forskriften inneholde en regel om klagefristens utgangspunkt.

På den andre siden vurderer KS det dit hen at man kan følge alminnelige regler for fristberegning også ved bruk av digital postkasse. I dag er det slik at fristen tar til å gå når meldingen er kommen fram til mottaker eller når mottaker burde ha gjort seg kjent med meldingen. I domstolene har man anledning til postforkynning, der domstolen legger til grunn at meldingen er regnet som framkommet til mottaker ofte fem dager etter avsenderdato. Uansett er det slik at innbygger og næringsliv kan få oppreisning for å oversitte fristen dersom man har en grei begrunnelse for dette. Dette er regler og praksis som har fått utviklet seg over lang tid. KS er redd for at en særregulering av elektroniske meldinger til en digital postkasse vil kun føre til at man kan få forskjellige vurderingsstandarder alt etter hvilket format meldinga er levert i, og ser ikke helt hva man skulle

oppnå med dette. Avsender må ha mulighet til å bruke skjønn på hva som er nødvendig av innsats for å sikre at vedtaket kommer fram til mottaker.

Disse forholdene underbygger at departementet bør vurdere nærmere om det er hensiktsmessig med en absolutt frist, slik som foreslått.

KS stiller seg noe undrende til formuleringen i § 8 (9): «Det skal også informeres om at parten bør kontrollere at han mottar bekreftelse når klage leveres i elektronisk form.» Er dette et pålegg til innbygger om å kontrollere forvaltningen? Hvilke rettsvirkninger vil det få for innbygger dersom «han» ikke har utført denne kontrollen, og det senere viser seg at klagen av tekniske årsaker ikke har kommet fram (rettidig)? KS mener at denne formuleringen bør tas ut av forskriften, så det ikke skapes ny juss som kan ramme parten på en uforutsett måte.

Reservasjonsretten

Registrering av hvem som har utøvd reservasjonsretten, vil etter forslaget ikke være en oppgave for kommuner og fylkeskommuner.

KS støtter at lokale reservasjonsløsninger ikke forskriftsfestes da dette i utgangspunktet fører til unødvendig kompleksitet, og behovet for fellesfunksjonalitet i kommunens ulike virksomheter vil ikke løses.

Øvrige kommentarer til enkeltbestemmelser

§ 2 første ledd – definisjoner

KS ser det som nyttig at sentrale, gjennomgående – og til dels nye – begreper defineres i forskriften. KS har kommentarer til enkelte av forslagene, og forslår også at det vurderes å definere ytterligere begreper. I § 2 (3) defineres avsendervirksomhet som "offentlig virksomhet som har inngått avtale med sentralforvalter om bruk av løsning for digital post fra forvaltningen". Hva som defineres som en avsendervirksomhet kan ha økonomiske og administrative konsekvenser. KS mener at det vil være nødvendig å avklare hvorvidt én kommune anses som én avsendervirksomhet. Dette kan ha ulike konsekvenser ettersom store kommuner med parlamentarisk styresett kan ha mange virksomheter mens andre kommuner kan ha kun en.

I forslaget defineres "mottaker" som "privatperson og enhet som ikke er registrert i Enhetsregisteret.", jf. forskriften § 2 nr. 6. KS mener at næringslivet også må inngå i definisjonen av "mottaker", jf. også forvaltningsloven § 15 a første ledd om at "Et forvaltningsorgan kan benytte elektronisk kommunikasjon når det henvender seg til andre." Forskriftens bestemmelser om rett til reservasjon, jf. § 8 (2), kan derimot begrenses til kun å gjelde privatpersoner og ikke næringslivet. KS mener den generelle innsnevringen departementet gjør i forskriften ved at næringslivet ikke er inkludert i de nye tilleggsbestemmelsene, ikke er forenlig med eForvaltningsforskriftens formål og anvendelsesområde, jf. forskriften § 1.

"Meldingsformidler" er ikke definert i forskriftens § 2. KS foreslår at begrepet defineres i henhold til figur 2 i høringsnotatet s. 16. Der fremgår det at meldingsformidler er en egen komponent i sikker digital posttjeneste, på samme måte som digital postkasse. Meldingsformidler er sentral i løsningen fordi det reduserer kompleksitet og sikrer ett grensesnitt mot de ulike postkasseleverandørene som blir valgt. Kommunal sektor har startet arbeidet med å implementere digital kommunikasjon både mot privatpersoner og næringsliv. Sammenholdt med fig. 1 og 2 i høringsnotatet har kommunesektoren erfaring med bruk av sentral «meldingsformidler» basert på en modul utviklet og driftet i Bergen kommune siden februar 2011 ("Svar Ut").

KS anbefaler videre at det i § 2 vurderes å definere "register over digital kontaktinformasjon og reservasjon", jf. forslag til forskrift § 38.

Forskrift § 3 inneholder definisjoner av begreper som dels gjelder begreper i paragrafen ("den anviste måten"), dels begreper av mer generell karakter ("elektronisk adresse" og "elektronisk kommunikasjon"). KS mener at det kan være hensiktsmessig å samle definisjoner i § 2. I gjeldende forskrift § 8 (5) heter det at "Forvaltningsorganet skal forebygge risiko for uberettiget innsyn i enkeltvedtak på en tilfredsstillende måte". KS mener det kan være uklart hvem som er "forvaltningsorganet"; om det er "avsendervirksomhet", jf. forslaget § 2 (1) nr. 3, eller "sentralforvalter", jf. forslaget § 2 (1) nr. 2.

KS mener at bestemmelsen også må gjelde sentralforvalter da det er denne som inngår avtaler med postboksleverandører. Alle aktørene er sentrale for å bidra til at løsningen "hindrer uberettiget innsyn i enkeltvedtak". I tillegg er det sentralforvalter som skal ha oversikt over fullmakter og tilganger (jf. § 8 a, jf. § 40 nr. 7). Fullmaktsforhold inngår i kontaktregisteret, jf. § 40 nr. 7.

Behandlingsansvarlige for digital kontaktinformasjon og reservasjon, jf. § 39, vil følgelig være viktig part i denne sammenheng. KS anbefaler at rollen som behandlingsansvarlig for registeret blir definert i § 2 (og ikke i § 39).

Ekstra elektronisk varsel

Departementet har i punkt 6.3 spurt om i hvilke tilfelle/om det skal sendes ut ekstra elektronisk tilleggsvarsel. Slikt tilleggsvarsel skal komme etter et antall dager dersom den digitale postkassen ikke åpnes, jf. utkastet § 8 (7). Departementet har mer konkret spurt om det skal være opp til forvaltningsorganet selv å avgjøre om det skal sendes et slikt varsel, eller om det skal være et forskriftsfestet krav.

KS stiller seg spørrende til hvordan løsningen rent teknisk er tenkt for § 8 (7). I § 8 (4) står det at «Innholdet i enkeltvedtaket skal sendes til partens digitale postkasse eller gjøres tilgjengelig fra annet egnet informasjonssystem». Annet egnet informasjonssystem antar vi er forvaltningsorganets egne informasjonssystem, og disse kan forvaltningsorganet overvåke selv. Men hvis innholdet i enkeltvedtaket er sendt til den digitale postkassen, er det uklart hvordan det skal kunne identifiseres at parten ikke har åpnet posten. Man kan tenke seg en ordning der det opprettes et automatisk system som registrerer om postkassen er åpnet innen en uke eller ikke, og som deretter genererer et automatisk varsel. Men for innbyggere som har stor kontakt med mange forvaltningsorgan kan dette være en usikker løsning.

KS vil også gjøre oppmerksom på at det skal journalføres at varsel er sendt, og at det som minimum må logges i saksbehandlersystemet at det har kommet tilbakemelding fra postkassen at det skal sendes nytt varsel. For kommunesektoren krever dette omlegging av dagens systemer og rutiner. KS stiller også spørsmål ved hensiktsmessigheten med å varsle i samme kanal flere ganger. Det er vanskelig å utlede noen rettslige rammer for å besvare dette spørsmålet. Det vil bero på om eventuelle merkostnader med å innføre et slikt forskriftsfestet krav står i forhold til den økte rettssikkerheten det gir for borgerne å få et ekstra tilleggsvarsel.

Styring og kontroll med informasjonssikkerhet – § 13

Det er positivt at bestemmelsen endres slik at det blir tydeligere fokus på styring og kontroll. Det er positivt at det presiseres uttrykkelig i § 13 punkt 2 at internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet skal være en integrert del av virksomhetsstyringen. Men KS har erfart at begrepet "styringsystem" kan føre til misforståelser. I det offentlige leder dette i større grad tanken mot den politiske styringsdelen enn mot den rent administrative virksomhetsstyringen. KS foreslår derfor at begrepet "styringsystem" erstattes av

”virksomhetsstyringssystem” eller lignende, for å understreke at det er den administrative styringen og kontrollen det er snakk om her.

Tilpasning til Altinn - Kapittel 7 (§§ 27-37)

Det må avklares om Kapittel 7, §§27-37 skal gjelde alle digitale postkasser for forvaltningen, herunder Altinn.

KS ber om at endringene i forskriften tilpasses til å kunne gjelde også den eksisterende sikre digitale postkassen i Altinn, og inkludere regulering av utsending til næringslivet. Når en slik avklaring foreligger må kapittel 7 vurderes på nytt i forhold til hvordan denne skal forstås og benyttes.

Opprettelse av digitale postkasser - § 29

I høringsbrevet spørres det særskilt om den enkelte bruker skal tildeles en digital postkasse dersom reservasjonsretten ikke benyttes, jf. forslag til forskrift § 29. Bestemmelsen omfatter innbyggere som ikke har reservert seg, men som heller ikke har valgt eller opprettet en digital postkasse.

KS stiller spørsmål ved den praktiske gjennomføringen. Når det gjelder de anskaffelsesrettslige vurderinger knyttet til hvordan det offentlige skal fordele og velge mellom de ulike private postkasseleverandørene forutsetter vi at departementet har vurdert om dette er hensiktsmessig, og vurdert de økonomiske følgene. Vi vil i tillegg stille spørsmål ved hvilke konsekvenser det vil få for kommunal sektor, og hvorvidt en bruker kan tildeles en annen postkasseleverandør enn den som brukeren (eventuelt) allerede benytter i sin kommunikasjon med kommunal sektor.

KS er av den oppfatning at ordningen bør basere seg på frivillighet, hvor informasjon og motivering av innbyggerne til å ta i bruk digital postkasse bør velges. Danmark kan vise til gode resultater i så måte, hvor danske biblioteker kontinuerlig avholder kurs og opplæring på området med gode resultater.

Ansvarsforhold og taushetsplikt - §§ 31-34

Kommunen har interesse i at rammene for kommunens ansvar som avsendermyndighet er tilstrekkelig klart og entydig fastsatt. Videre er det av betydning for kommunen at også meldingsformidler og postkasseleverandør er bundet av klare og oversiktlige regler – det er foreslått at kommunen skal ha ansvar for å vurdere om det er forsvarlig å sende informasjon gjennom systemet eller ikke. Endelig er det generelt i kommunens interesse at løsningen er tillitvekkende overfor publikum med hensyn til informasjonssikkerhet, slik at den blir attraktiv å benytte seg av.

Bestemmelsen i § 31 regulerer avsendervirksomhetens ansvar. Bestemmelsen presiserer at det er avsendervirksomheten som er ansvarlig for de personopplysninger og innholdet for øvrig som sendes til mottakers digitale postkasse via løsning for digital post fra forvaltningen. KS stiller seg bak prinsippet om at det er avsendervirksomhet som er ansvarlige for innholdet og vurdering av om de enkelte forsendelser kan sendes via en slik fellesløsning § 31 (1). Likevel mener vi at forskriften og høringsnotatet ikke i stor nok grad hensyntar det treparts-forholdet som etableres (avsendervirksomhet, sentralforvalter og postboksleverandører). Dette synliggjøres i høringsnotatet hvor det fremgår at “[d]et er bare avsendervirksomhet som kan vurdere om løsningen for digital post fra forvaltningen er egnet for å formidle avsendervirksomhetens meldinger med tilhørende personopplysninger”. Vi vil presisere at løsningen handler om sikker digital posttjeneste, og utgangspunktet er at den skal inkludere dokumenter med sensitive personopplysninger, slik at den fungerer som en løsning for å formidle alle enkeltvedtak fra offentlig sektor. Vi mener derfor at sentralforvalter av løsningen må gis et selvstendig ansvar for å vurdere sikkerheten til løsningen i et helhetlig perspektiv, på tilsvarende måte som regulering av ansvar avsendervirksomhet gis i § 31 (2). Selv om § 32 gir sentralforvalter et overordnet ansvar, mener vi dette bør presiseres.

KS foreslår et nytt punkt i § 32, hvor det i tillegg fremgår at "sentralforvalter er ansvarlig for å vurdere om løsningen har nødvendig funksjonalitet og er forsvarlig i et helhetlig samfunnsperspektiv. Forsvarlighetsvurderingen skal blant annet knyttes opp mot konsekvensen at all post¹ fra offentlig sektor sendes og er tilgjengelig i en felles postkasse for innbyggere og risikovurderinger knyttet til informasjonssikkerhet".

En av grunnene er blant annet at kryptering av meldinger fremheves som et av de viktigste sikkerhetstiltakene for digital post, hvor kryptering skjer hos avsender og dekryptering foretas av mottaker. Samtidig åpner departementet for at "i første omgang vil dekryptering trolig skje hos postkasseleverandøren" (jf notat 8.3 5. avsnitt, s 39). Som departementet er kjent med har det den senere tid vært flere medieoppslag knyttet til spørsmålet om kryptering og vurdering av om løsningen uten kryptering er sikker nok for offentlig sektor. Dette understøtter derfor vårt innspill og argument for at sentralforvalter, som antas å være samme aktør som anskaffer og utvikler løsningen, og dermed stiller de faktiske kravene overfor eksterne leverandører, må få et selvstendig ansvar for vurdering av den totale informasjonssikkerheten i løsningen. Dette er grunnleggende for å sikre at løsningen ivaretar både de tekniske, funksjonelle og sikkerhetsmessige behov på vegne av offentlig sektor.

Forvaltningsloven inneholder ingen sanksjonshjemler, og det er ingen bestemmelser om dette i forslaget til eForvaltningsforskriften. Det er kun personopplysningsloven som gir hjemmel for sanksjoner ved brudd på informasjonssikkerheten, jf personopplysningsloven § 46. Det kan derfor spørres hva som ligger i begrepet ansvar i forskriften. Personopplysningsloven skal gjelde parallelt med ansvarssystemet i forskriften. At loven gjelder parallelt med forskriften kan medføre at regelverket blir noe uoversiktlig, blant annet med hensyn til ansvarsforhold. Det hadde vært en fordel om forholdet til personopplysningsloven ble adressert i forskriften. Det er i prinsippet uheldig om kommunen som avsender skal ha ansvar for postkasseløsninger som kommunen ikke har noe forhold til, da det er sentralforvalter som inngår avtale med leverandør av postkasseløsningene.

Begrunnelsen for våre kommentarer støttes ytterligere av forskriftens § 34 (1) og (2) som regulerer taushetsplikt for postkasseleverandøren. Det er imidlertid ingen sanksjonshjemler knyttet til postkasseleverandørens overtredelse av taushetsplikten. Det kan derfor spørres om den forskriftsbaserte taushetsplikten for eksterne leverandører gir tilstrekkelig informasjonssikkerhet.

Bruk av og tilgang til den digitale postkassen - § 35

Norsk rett bygger på et legalitetsprinsipp om at det offentlige må ha hjemmel for å gripe inn overfor innbyggerne. I § 35 er det satt opp en rekke regler som er formulert på en måte som gir inntrykk av at det offentlige gir tillatelse til noe som det i utgangspunktet skulle vært forbud mot, som for eksempel at mottakeren kan gi tilgang til postkassen for andre osv.

KS mener at formuleringene i § 35 må revurderes, ettersom det nå kan danne seg et feilaktig inntrykk av at postkasseseieren kun kan gjøre det som positivt er fastsett i forskriften. Dette er i dag rettslig feil.

Når dette er sagt, ønsker KS likevel å gi merknader til § 35.

Bestemmelsen i § 35 (2) regulerer en mulighet for at "Mottakere kan gi tilgang til den digitale postkassen til andre". Det fremgår på s. 22 i høringsnotatet at det i praksis vil gjelde unntak fra forskriften § 35 (1), fordi teknisk personell i enkelte tilfelle vil måtte få tilgang til postkassen, herunder i noen tilfelle tilgang til selve innholdet. Videre reiser høringsnotatet på s. 23 spørsmål om

¹ Bortsett fra gradert post etter sikkerhetsloven

høringsinstansenes syn på tilbaketrekking av forsendelser der avsendervirksomhet har sendt feil brev til mottaker og mottaker ikke har åpnet meldingen.

Spørsmålene som reiser seg ved å gi adgang til postkasseleverandørens tekniske personell er eksempelvis hvor mange andre man kan gi tilgang til, hvor lenge varer en tilgang for andre tildelte brukere, hvordan sikre at innbygger er godt nok informert om og blir gjort oppmerksom på konsekvensene av at andre får tilgang til posten, for eksempel at dette da vil gjelde alle brev fra forvaltningen, som kan inneholde helseopplysninger, økonomiske opplysninger og andre enkeltvedtak med ulik sensitivitetsgrad. Alle disse scenariene må belyses og konkretiseres. KS mener at ordningen med tilbaketrekking av forsendelser der avsendervirksomhet har sendt feil brev til mottaker og mottaker ikke har åpnet meldingen er for lite utredet. For kommunal sektor krever dette nye arbeidsprosesser, og teknisk sett krever det ny funksjonalitet i saksbehandlersystemet. Det vil også være en sikkerhetsmessig utfordring, noe som ikke er beskrevet i høringsnotatet.

KS kan ikke se at forskriften regulerer, eller vil ivareta, de ulike problemstillingene og utfordringene knyttet til at mottaker gir tilgang til andre. KS mener at bestemmelsen i § 35 (2) bør utgå slik det er formulert nå, vurdert fra et juridisk perspektiv og et sikkerhets- og risikoperspektiv. KS mener også at tilgang for andre enn brukeren/mottakeren i første omgang må varetas gjennom fullmaktsbestemmelsen i § 8 a, jfr § 40, 7.

KS er ikke prinsipielt i mot at det teknisk legges til rette for at feilsendte dokumenter, som ikke er åpnet av mottaker, kan trekkes tilbake. Men KS mener at dette bør vurderes nærmere fra et sikkerhets- og risikoperspektiv (høringsnotatet s. 23), og at de økonomiske konsekvensene for teknisk tilrettelegging i kommunenes løsninger må utredes.

Bytte og opphør av postkasseleverandør - §§ 36 og 37

Bestemmelsen i § 36 (2) søker å regulerer mottakeres mulighet til å bytte postkasseleverandør. Videre skal bestemmelsen i § 37 ivareta situasjonen som vil oppstå eksempelvis som resultat av at enkelte av postkasseleverandørene utgår i en anskaffelsesrunde eller som resultat av konkurs. Hensikten med reglene om overføring av innholdet i postkassen, er å sikre brukeren fortsatt tilgang til mottatte dokumenter. Begge bestemmelsene er i utgangspunktet sentrale og forutsettes regulert i en løsning hvor flere leverandører inngår.

På det tekniske området ønsker KS å påpeke at det er uklart hva menes med «generisk format», jf side 24 i høringsnotatet der det står at «Løsningen kan ha funksjonalitet for å eksportere innholdet i en postkasse på et generisk format og kunne importere tilsvarende». KS mener at innholdet må eksporteres i godkjente format, ikke generiske. Det er viktig at postkasseleverandørene støtter alle typer godkjente formater som kommunen bruker på de dokumenter de sender ut, dette kan i tillegg til tekst for eksempel være film, video, lyd og tredimensjonale kart.

KS vil også påpeke at det ikke er uvanlig at dataene endres ved eksport/import. Høringsnotatet problematiserer ikke hvem som skal ha ansvaret for en eventuell endring av dataene (les: innholdet i dokumentet) i den nye digitale postboksen etter en eksport/import, eller hvordan dette vil slå ut i forhold til parten. KS mener at det ikke er sannsynliggjort hvordan postboksleverandøren(e) skal sikre at dokumentformatet og dokumentinnholdet er ivaretatt. Det er heller ikke beskrevet hvilke rettigheter borger selv har til å velge eksport/importformat, eller bli informert om konsekvenser av de valgene postboksleverandøren har gjort. Eller er det kanskje sentralforvalter som skal gjøre disse valgene? Eller avsendervirksomheten?

KS mener at dette er svært utydelig og uklart formulert både i selve høringsnotatets pkt 4.11 på side 24 og i §§ 36 og 37.

KS savner en redegjørelse og presisering som sikrer at forskriften kan etterleves og som gjør det mulig å kostnadsberegne konsekvensene av forskriftsbestemmelsene. For det første må det fremgå hvem mottakeren skal forholde seg til i dette flerpartsforholdet (eksisterende postkasseleverandør, ny postkasseleverandør eller sentralforvalter). I henhold til § 36 (2) "skal all digital post fra forvaltningen i mottakers digitale postkasse overføres til ny postkasseleverandør på bestilling fra mottaker". I tillegg vil vi påpeke at denne fleksibiliteten vil medføre kostnader, og vi ber derfor departementet redegjøre for hvem som skal dekke denne type "følgekostnader" av den løsningen som innføres. I forhold knyttet til konsekvensene av § 37 vil det også være sentralt å spesifisere hvem som skal være ansvarlig for å gjennomføre overføringen.

KS ber også om at den tekniske siden utredes nærmere, for å hindre tap eller endring av informasjon ved skifte av postboksleverandør. Dette for å sikre at parten ikke lider rettstap.

Overgangsbestemmelser - §§ 47 og 48

Bestemmelsen i § 47(4) regulerer det offentliges mulighet til å bruke registrert kontaktinformasjon og foreslår at dersom kontaktinformasjonen "ikke har vært brukt, blitt oppdatert eller bekreftet at er korrekt de siste 12 månedene" skal den ikke benyttes til å varsle vedkommende.

KS mener at fristen for bruk av eksisterende digital kontaktinformasjon bør være lenger enn 12 måneder. Dette begrunnes blant annet med at det vil være mange innbyggere som ikke har årlig kontakt med det offentlige.

Bestemmelsen i § 48 regulerer gjenbruk av personopplysninger i kontaktregisteret tilknyttet ID-porten. KS støtter at det nye felles kontaktregisteret gjenbruker den informasjonen som den siste tiden er bygget opp i forbindelse med bruk av felles ID-port i offentlig sektor.

KS vil samtidig presisere en gang til at Altinn per i dag er den løsningen som forvalter en stor mengde kontaktinformasjon til landets innbyggere. Vi kan ikke se at bestemmelsen ivaretar behovet for å sikre overføring av kontaktinformasjon som er i bruk for innbyggere via Altinn-løsningen til det nye kontaktinformasjonsregisteret. Dette mener vi må bli regulert i § 48. Vi ber om at § 48 regulerer gjenbruk av kontaktopplysninger for privatpersoner både tilknyttet ID-porten og Altinn.

Ikrafttredelse

KS er positive til flere av endringene som er foreslått i forskriften, og vil bidra til at løsningen for kommunal sektor tilpasses kravene i forskriften. KS vil også bidra til at våre medlemmer tar i bruk kontakt-/reservasjonsregisteret når det foreligger.

KS mener imidlertid at ikrafttredelse av forskriften fra 1.januar 2014 er for tidlig, blant gir vi i vårt hørings svar konkrete innspill på flere forhold som departementet må vurdere og avklare. I tillegg vil det kreve tid for å tilrettelegge eksisterende løsninger for bruk av ny sikker digital postkasse og nytt kontaktregister. Vi tror det kan ta tid å oppdatere kontaktregisteret med reservasjoner og fullmakter slik at dette gjenspeiler brukernes ønsker.

KS foreslår at derfor også at overgangsbestemmelsene varer ut over 1. juli 2016.

Økonomiske og administrative konsekvenser.

Beskrivelsen av kostnader i høringsnotatet fra Fornyingsdepartementet vurderes som mangelfull. Det eneste som er omtalt og estimert i avsnittet er tilknytningskostnader i forbindelse med grensesnittet for å knytte seg til løsningen for digital post. Grensesnittet mot registeret over digital kontaktinformasjon og reservasjon er ikke estimert, kun omtalt. Forvaltning og driftskostnader

knyttet til løsningen er heller ikke omtalt eller estimert. Dette anses å være en kritisk mangel, ettersom valg av forretningsmodell og kostnader knyttet til dette antas å være den største kostnaden for offentlig sektor.

Det er fire forhold som bør omtales knyttet til kostnadselementer ved innføring av denne løsningen:

- Kostnader knytte til avsendervirkshetenes tilpasninger i egne systemer ("avsendersystemer")
- Virkshetenes kostnader for tilknytning til meldingsformidler og kontakt- og reservasjonsregister.
- Drifts- og forvaltningskostnader (herunder prismodeller ved eventuell transaksjonskostnader)
- Organisatoriske og tekniske kostander ved nødvendige omlegginger i kommuner og fylkeskommuner.

Inntil kostnadsbildet er bedre utredet og avklart kan ikke KS stille seg bak innholdet knyttet til økonomiske og administrative konsekvenser.

KS forutsetter derfor at det foretas en nærmere vurdering av forslagene tekniske, økonomiske og administrative konsekvenser.

Med hilsen

Sigrun Vågeng
administrerende direktør

Trude Andresen
områdedirektør