

**FAD**

FORNYINGS-, ADMINISTRASJONS-  
OG KIRKEDEPARTEMENTET

**Rapport fra arbeidsgruppe:**

**Kartlegging av hindringer i regelverk for  
digital kommunikasjon**

**Avlevert til Fornyings-, administrasjons- og kirkeministeren**

**11. oktober 2013**

## Forord

Våren 2013 la regjeringen frem Stortingsmeldingen Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping.<sup>1</sup> En viktig målsetting er at Norge skal være i front når det gjelder å levere digitale offentlige tjenester til innbyggere og næringsliv. Man skal fortsatt kunne velge papirbaserte løsninger, men hovedregelen skal være digitale løsninger. En viktig forutsetning for å lykkes med målene, er at regelverket legger til rette for en digital forvaltning. Flere regelendringsprosjekter er allerede i gang. Det er blant annet vedtatt endringer i forvaltningsloven, og forslag til endringer i eForvaltningsforskriften har vært på høring høsten 2013.

Våren 2012 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle vurdere regelverksendringer og andre regelverksmessige tiltak for digitalisering. Arbeidsgruppen hadde sitt første møte 13. april. Arbeidsgruppen har vært sammensatt av medlemmer fra flere departementer og underliggende etater.<sup>2</sup> I denne rapporten oppsummeres arbeidsgruppens anbefalinger.

Arbeidsgruppens oppgave har vært å kartlegge hvorvidt det foreligger konkrete hindringer i regelverket for digital kommunikasjon og digitalt førstevalg, identifisere regelverk som ikke er til hinder, men som eventuelt er vanskelig tilgjengelig samt foreslå tiltak som kan bidra til å fremme digitalt førstevalg. Mandatet følger som vedlegg til rapporten. Kartleggingen er blant annet gjort gjennom henvendelse til samtlige departementer. Arbeidsgruppens rapport bygger også på arbeider som er gjort tidligere, som e-regelverksprosjektet<sup>3</sup> og Difis kartlegging ”Digitalt førstevalg – en kartlegging av hindringer og muligheter” (Rapport 2011:3). De parallelle regelverksarbeidene som pågår er til dels viktige forutsetninger for hva som foreslås i denne rapporten.

---

<sup>1</sup> Meld. St. 23 (2012-2013) Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping

<sup>2</sup> Arbeidsgruppen har bestått av representanter for FAD (leder), JD, NHD, AD, FIN, HOD, KR, SD, KD, LMD, NAV, Skatteetaten, Lånekassen, Difi og KS.

<sup>3</sup> Ot. prp. nr. 108 (2000-2001) og Ot. prp. nr. 9 (2001 – 2002) Om lov om endringer i diverse lover for å fjerne hindringer for elektronisk kommunikasjon

## Innhold

<b>1</b>	<b><u>SAMMENDRAG.....</u></b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b><u>BAKGRUNN.....</u></b>	<b>9</b>
2.1	Digital agenda for Norge og Regjeringens digitaliseringsprogram.....	9
2.2	eRegelprosjektet.....	10
2.3	Difis kartlegging av hindringer og muligheter for digitalt førstevalg.....	11
<b>3</b>	<b><u>ARBEIDSGRUPPENS MANDAT OG ARBEIDSFORM.....</u></b>	<b>12</b>
<b>4</b>	<b><u>HENSYN OG PRINSIPPER FOR EN DIGITAL FORVALTNING.....</u></b>	<b>14</b>
4.1	Grunnleggende rettsstatsprinsipper.....	16
4.2	Digitaliseringsvennlig lovgivning.....	20
<b>5</b>	<b><u>HINDRINGER OG UTFORDRINGER I DAGENS REGELVERK.....</u></b>	<b>25</b>
5.1	Forvaltningsloven.....	25
5.2	Skriftlighetskrav generelt.....	28
5.3	Krav i regelverk om fremleggelse av attester og andre papirdokumenter.....	30
5.4	Personlig oppmøte.....	34
5.5	Begrepsbruk i personopplysningsloven og forvaltningsloven.....	35
5.6	Vurdere revisjon av beskyttelsesinstruksen.....	38
5.7	Arkivlovgivningen.....	41

5.8	Prosesslovgivningen.....	44
5.9	Begrepsbruk - semantikk .....	45
5.10	Grunndata med god kvalitet .....	50
5.11	Viderebruk av offentlig informasjon .....	56
<b>6</b>	<b><u>ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG TIL TILTAK .....</u></b>	<b>57</b>
6.1	Veileder om digital forvaltning .....	57
6.2	Revisjon av veilederen til eForvaltningsforskriften.....	57
6.3	Veileder for utvalgsleder og utvalgsmedlemmer .....	58
6.4	Tillegg til lovteknikkheftet om digitaliseringsvennlig regelverk.....	58
6.5	Utredningsinstruksen om digital forvaltning og arbeidsprosesser.....	58
6.6	Utrede behov for endringer i inkassoloven §§ 9 og 10 .....	58
6.7	Vurdere behov for endringer i Veiledning til regelverket for offentlige anskaffelser .	58
6.8	Utrede behov for endringer i ekteskapsloven .....	59
6.9	Samlet gjennomgang av regler som krever personlig oppmøte.....	59
6.10	Samlet gjennomgang av regler som krever attester og andre papirdokumenter .....	59
6.11	Utrede behovet for mer entydig enhetsregistrering .....	59
6.12	Vurdere revisjon av beskyttelsesinstruksen.....	60
6.13	Begrepskatalog med definisjoner/metadata .....	60
6.14	Utrede viktige hensyn og prinsipper for en digital forvaltning.....	60
<b>7</b>	<b><u>ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER .....</u></b>	<b>60</b>

## 1 Sammendrag

I Digital agenda for Norge<sup>4</sup> er målsettingen at digitale tjenester og elektronisk kommunikasjon skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv. Dette forutsetter at regelverket er tilpasset og ikke hindrer en slik utvikling og at det legges til rette for gjenbruk av informasjon og automatisert saksbehandling der dette er relevant. Regjeringen har nedsatt en arbeidsgruppe for å kartlegge eventuelle hindringer for elektronisk kommunikasjon og digitalt førstevalg. Arbeidsgruppen skal foreslå tiltak som kan understøtte departementenes og etatenes arbeid for å legge til rette for digitalt førstevalg i eksisterende og nytt regelverk. Arbeidsgruppens anbefalinger er oppsummert i denne rapporten.

En kartlegging gjennomført av Difi<sup>5</sup> har vist at både sektorovergripende og sektorspesifikke lover og regelverk oppleves å være til hinder for digitalt førstevalg. Kartleggingen viste i tillegg et ønske om at det skal være mulig for offentlige etater og virksomheter å samhandle mer på tvers, blant annet gjennom samordning av og tilgang til relevante grunndata.

Gjennom eRegelprosjektet<sup>6</sup> ble det gjort et omfattende arbeid med å tilrettelegge regelverket for elektronisk kommunikasjon. Det ble blant annet slått fast at et krav om at noe skal være ”skriftlig” er teknologinøytralt og at det må presiseres spesielt dersom ”skriftlig” skal bety at noe må være på papir. I enkelte bestemmelser ble imidlertid krav om manuelle rutiner opprettholdt fordi det ble ansett som nødvendig for å ivareta hensynene bak bestemmelsene. Ikke alt regelverk var omfattet av eRegelprosjektet. Blant annet var prosesslovgivningen unntatt fordi det på dette området skulle foretas en separat gjennomgang.

Med Digitaliseringsprogrammet fra 2012, som er en del av Digital agenda for Norge, går regjeringen et skritt lenger enn å sørge for at regelverket er teknologinøytralt; i programmet slås

---

<sup>4</sup> Meld. St. 23 (2012-2013) Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping

<sup>5</sup> Rapport 2011:3 Digitalt førstevalg – en kartlegging av hindringer og muligheter

<http://www.difi.no/filearchive/digital-forstevalg-kartlegging-av-hindringer-og-muligheter-difi-rapport-2011-3.pdf>

<sup>6</sup> Det ble fremsatt forslag til endringer i 39 lover i Ot. prp. nr. 108 (2000-2001), jf. Ot. prp. nr. 9 (2001-2002) Om lov om endringer i diverse lover for å fjerne hindringer for elektronisk kommunikasjon.

det fast at elektronisk kommunikasjon skal være hovedregelen. Dette innebærer for eksempel at vilkåret i forvaltningsloven §§ 16 og 27 om samtykke for elektronisk kommunikasjon har blitt fjernet, slik at forvaltningen som hovedregel kan kommunisere elektronisk med innbyggerne, men at den enkelte får en rett til å reservere seg. Samtidig er 7-dagers regelen i eForvaltningsforskriften § 8 opphevet. Ytterligere forslag til endringer i eForvaltningsforskriften som omhandler digital kommunikasjon som hovedregel, regler om reservasjonsrett og digital postkasse, digital kontaktinformasjon og kontaktregister, har vært på alminnelig høring med høringsfrist 13. september 2013.

Arbeidsgruppen sendte høsten 2012 brev til samtlige departementer med spørsmål om hindringer for elektronisk kommunikasjon og digitalt førstevalg og ba om forslag til tiltak. Innspillene fra departementene hadde veldig ulik karakter. En god del av innspillene dreide seg om behov for endringer i forvaltningsloven. Innspillene arbeidsgruppen fikk var også i stor grad sammenfallende med funnene fra Difis kartlegging. Resultatet av kartleggingen ble derfor ikke like helhetlig som arbeidsgruppen hadde ønsket seg.

Flere oppfatter det slik at krav om skriftlighet og underskrift i forvaltningsloven, eller i annet regelverk, er et hinder for elektronisk kommunikasjon og ønsker presiseringer direkte i regelverket om hva som menes. Dette til tross for at det gjennom eRegelprosjektet ble slått fast at lover og forskrifter i utgangspunktet skal tolkes som teknologinøytrale og at det konkret må presiseres i den enkelte bestemmelse dersom det kreves kommunikasjon på papir. Inkassoloven § 9 er et eksempel på en bestemmelse der det gjennom eRegelprosjektet ble presisert i lovteksten at varsel skal sendes "på papir". Dette er imidlertid en bestemmelse som det kan være grunn til å se nærmere på i lys av den tid som har gått. Tilsvarende endringer bør vurderes også i anskaffelsesforskriften og ekteskapsloven, som begge stiller krav til kommunikasjon på papir.

Arbeidsgruppen mener det er viktig at regelverket fremmer samhandling, og at det gjøres enklere å innhente og utlevere opplysninger etatene imellom. Både taushetsplikt, skjønnsmessige bestemmelser og samtykkebestemmelser oppleves ofte som hindringer for effektiv elektronisk utveksling av opplysninger. Det samme gjelder detaljerte hjemler for innhenting av informasjon.

Et for høyt detaljeringsnivå innebærer ofte at det er nødvending med hyppig endring av forskrifter selv om det dreier som mindre endringer i behovet for informasjonsutveksling.

Det er viktig å ta hensyn til målet om digital forvaltning og digitalt førstevalg når nye lover eller forskrifter skal lages, og ved lov- og forskriftsrevisjoner. Det er også viktig at de som er ansvarlige for utforming av regelverk har kompetanse på både teknologi og juss. Det er fortsatt en del regler som krever personlig oppmøte eller papirer i original. At regelverket legger til rette for en digital forvaltning bør være en del av hele lovutviklingsarbeidet, og ikke noe man tenker på først i implementeringsfasen eller ikke konsekvensutreder i det hele tatt.

Ulik definisjon eller ulik forståelse av like begreper kan være en hindring for tjenester på tvers av etater og for gjenbruk av informasjon. Bedre harmonisering av begreper i regelverket og bevissthet rundt begrepsbruk vil legge til rette for og muliggjøre mer automatisk innhenting av data til bruk i saksbehandlingen. En "semantikkatalog" for viktige begreper kan være nyttig både ved utarbeidelse av nytt regelverk og for å stimulere til gjenbruk av informasjon.

Standardisering og felles infrastruktur for digitalisering er viktige forutsetninger for å lykkes med Digitaliseringsprogrammet. Det er også viktig at de nasjonale felleskomponentene som Altinn, Enhetsregisteret, Folkeregisteret, Matrikkelen mv. har nødvendig kvalitet og tilgjengelighet. Det er en forventning om at datagrunnlaget (personinformasjon, gårdsnumre/bruksnumre, adresse, organisasjonsnummer, areal osv.) kan etableres én gang og gjenbrukes/videreføres av andre etater, men også at det bør være bedre integrasjon mellom fagsystemene og fellessystemene/grunndataene.

Mange etater opplever bestemmelser i forvaltningsloven som hindringer for en digital forvaltning. Spesielt nevnes bestemmelsene som krever uttrykkelig samtykke for at forvaltningen kan kommunisere elektronisk med innbyggerne og 7-dagersregelen i eforvaltningsforskriften. Disse bestemmelsene er imidlertid, som tidligere nevnt, allerede fjernet eller under revisjon.

Flere av etatene har spilt inn at det er problematisk og kan være et hinder for elektronisk kommunikasjon at begrepene "personopplysning" og "noens personlige forhold" er ulikt definert

i personopplysningsloven og forvaltningsloven. Kartleggingen viser at det først og fremst er mangel på felles forståelse av hvordan reglene forholder seg til hverandre som er problemet, og at manglende kunnskap om reglene kan utgjøre praktiske hindringer for deling av opplysninger og økt samhandling.

**Arbeidsgruppen har følgende forslag til tiltak som vil bidra til at vi når målet om et regelverk som legger til rette for digital forvaltning:<sup>7</sup>**

- Veileder om digital forvaltning
- Revisjon av veilederen til eForvaltningsforskriften
- Veileder for utvalgsleder og utvalgsmedlemmer
- Tillegg til lovteknikkheftet om digitaliseringsvennlig regelverk
- Utredningsinstruksen om digital forvaltning og arbeidsprosesser
- Utrede behov for endringer i inkassoloven §§ 9 og 10
- Vurdere behov for endringer i Veiledning til regelverket for offentlige anskaffelser
- Utrede behov for endringer i ekteskapsloven
- Samlet gjennomgang av regler som krever personlig oppmøte
- Samlet gjennomgang av regler som krever attester og andre papirdokumenter
- Utrede behovet for mer entydig enhetsregistrering
- Vurdere revisjon av beskyttelsesinstruksen
- Begrepskatalog med definisjoner/metadata
- Utrede viktige hensyn og prinsipper for en digital forvaltning

---

<sup>7</sup> Ikke prioritert rekkefølge



## 2 Bakgrunn

### 2.1 Digital agenda for Norge og Regjeringens digitaliseringsprogram

Digitalisering skal føre til en bedre og mer effektiv offentlig forvaltning. Regjeringens digitaliseringsprogram ”På nett med innbyggerne” bygger på prinsippet om at digital kommunikasjon skal være hovedregelen for kontakt med forvaltningen. I programmet fremheves det at forvaltningen skal tilby helhetlige og brukervennlige digitale tjenester. Utvikling av IKT-løsninger skal dessuten sees i sammenheng med forvaltningens arbeidsprosesser og organisering, og digitaliseringstiltak som har betydning for flere tjenester, skal samordnes.

#### **Digitaliseringsprogrammet**

##### **3.9. Lover og forskrifter skal tilpasses digital forvaltning**

Det er en rekke bestemmelser i lover og forskrifter som begrenser offentlige virksomheters videreutvikling av digitale tjenester. En kartlegging gjennomført av Difi i 2011 viser at både sektorovergrepene og sektorspesifikke lover og regelverk oppleves å være hindringer for en digital forvaltning. Dessuten etterlyser offentlige virksomheter økt bevissthet hos regelverksansvarlige om at utformingen av regelverk må legge til rette for digitale løsninger. Regjeringen vil arbeide for at regelverket kan legge til rette for digitalisering. I tillegg til tilpasninger i eksisterende regelverk skal forslag til fremtidig lov- og regelverk utformes slik at det understøtter og legger til rette for digitale tjenester.

Fremtidens digitale forvaltning forutsetter blant annet en felles infrastruktur for digital kommunikasjon og et regelverk som er tilpasset en digital forvaltning ved at lover og forskrifter understøtter dette.

Regelverk bør legge til rette for digital kommunikasjon både med innbyggere og næringsliv, og det må være mulig med en definert gjenbruk av informasjon internt i forvaltningen. Regelverket bør dessuten være tilpasset automatisert saksbehandling, journalføring og arkivering der dette er relevant og mulig.

I tillegg til å gjøre offentlige tjenester mer brukervennlige og effektive, kan digitale løsninger også bidra til økt rettssikkerhet. Bruk av elektroniske tjenester som simulerer vedtak vil for eksempel kunne øke forutberegneligheten for den enkelte bruker.

Digitalt førstevalg innebærer at de digitale tjenestene det offentlige tilbyr skal være av en slik kvalitet at de blir et naturlig førstevalg for brukeren. Derfor må lov- og regelverk støtte og legge til rette for at offentlige virksomheter kan ha en god digital informasjonsutveksling med brukerne og med sine samarbeidspartnere.

## **2.2 eRegelprosjektet**

Målet med eRegelprosjektet var å gi elektronisk kommunikasjon samme rettsvirkninger som tradisjonell papirbasert kommunikasjon så langt det var forsvarlig og hensiktsmessig. Elektronisk kommunikasjon skulle bli like akseptert og tillitsvekkende som tradisjonell skriftlig kommunikasjon og dokumentasjon. Regler som favoriserer papirdokumenter, eller ikke legger til rette for bruk av elektroniske dokumenter, skulle begrunnes særskilt.

eRegelprosjektet gjennomførte en kartlegging som skulle danne grunnlag for utarbeidelse av forslag til lovendringer.<sup>8</sup> Videre ble en rekke begreper som brukes hyppig i lovtekster gjennomgått, og det ble drøftet om begrepene var teknologinøytrale, eller om det var nødvendig med endringer. Dette gjaldt blant annet begreper som skriftlig, underskrift, dokument, original kopi/bekreftet kopi, forkynnelse, kunngjøring, rekommandert brev, skjema m.fl.

Enkelte regler ble ikke vurdert i regi av eRegelprosjektet, fordi det var parallelle revisjonsprosesser i gang. Enkelte andre regler ble bevisst ikke gjort teknologinøytrale fordi man fant gode grunner til fortsatt å kreve manuelle rutiner i form av for eksempel papir eller fysisk oppmøte.

---

<sup>8</sup> Ot. prp. nr. 108 (2000-2001) Om lov om endringer i diverse lover for å fjerne hindringer for elektronisk kommunikasjon. Proposisjonen ble fremmet på nytt etter stortingsvalget som Ot. prp. nr. 9 (2001-2002).

Hovedkonklusjonen fra eRegelprosjektet var at eksisterende regelverk i hovedsak ikke var til hinder for elektronisk kommunikasjon, og at hensynene bak den enkelte bestemmelsen er mulig å ivareta også ved elektronisk kommunikasjon. Det ble blant annet slått fast at begrep som *skriftlig* mv. i seg selv ikke hindrer elektronisk kommunikasjon. Det vil bli nærmere referert til eRegelprosjektet nedenfor under kapittel 5 der det er relevant for arbeidsgruppens beskrivelse av utfordringer og forslag tiltak.

### **2.3 Difis kartlegging av hindringer og muligheter for digitalt førstevalg**

Som en del av arbeidet med realiseringen av digitalt førstevalg, har Difi på oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet gjennomført en kartlegging av status for digitalisering i offentlig sektor. Kartleggingen er presentert i Difis rapport 2011:3.<sup>9</sup> Kartleggingen ble gjennomført gjennom intervjuer med 17 offentlige virksomheter. Rapporten bygger på Difis rapport ”Digitalt førstevalg – Status for elektroniske tjenester i staten” 2011:2<sup>10</sup>.

Difis kartlegginger viser at det er store variasjoner mellom virksomhetene når det gjelder digital modenhet. Kartleggingen viser også til forskjellige hindringer, suksessfaktorer og forslag til tiltak. De fleste innspillene om konkrete tiltak er sektorspesifikke og nært knyttet til de enkelte virksomhetenes utfordringer.

Selv om bare et fåtall virksomheter ble undersøkt, er det trolig et dekkende bilde av status for digital forvaltning i offentlige virksomheter. Både politiske rammebetingelser, regelverk og regelverksutforming, økonomi og finansiering, brukerbetingelser og virksomhetsinterne forhold, manglende samordning og samhandling samt teknologiske faktorer, oppleves som hindringer for digital kommunikasjon. Regelverk trekkes ofte frem som en hindring fordi det legger premisser for hvordan offentlige virksomheter kan opptre, hvilke rutiner som kan legges til grunn, hvilken

---

<sup>9</sup> [http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Digitalt\\_forstevalg\\_hindringer.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Digitalt_forstevalg_hindringer.pdf)

<sup>10</sup> [http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Digitalt\\_forstevalg\\_status.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Digitalt_forstevalg_status.pdf)

informasjon som kan brukes og hvilke plikter som kan pålegges brukerne. For nærmere detaljer om kartleggingene, kan rapportene leses og lastes ned fra Difi.no.

### **3 Arbeidsgruppens mandat og arbeidsform**

Arbeidsgruppens mandat var å identifisere lov- og regelverk der det foreligger hindringer for digitalt førstevalg og å foreslå tiltak for å legge til rette for at fremtidig lov- og regelverk er utformet slik at det understøtter og legger til rette for digitalt førstevalg.

Arbeidsgruppen ble bedt om å:

1. Identifisere lov- og regelverk der det kan være aktuelt å sette i gang arbeid med tilpasning til digitalt førstevalg.
2. Beskrive sentrale hensyn og prinsipper som bør ivaretas ved utforming av lov- og regelverk for å legge til rette for digitalt førstevalg. Det kan for eksempel være rettsstatsprinsipper, som personvern og rettssikkerhet.
3. Foreslå tiltak som kan understøtte departementenes og etatenes arbeid for å legge til rette for digitalt førstevalg i eksisterende og nytt regelverk.

Arbeidsgruppen har bestått av representanter for FAD (leder), JD, NHD, AD, FIN, HOD, KRD, SD, KD, LMD, NAV, Skatteetaten, Lånekassen, Difi og KS. Mandatet i full tekst følger vedlagt.

Parallelt med arbeidsgruppens arbeid har annet arbeid pågått blant annet i regi av FAD. I første rekke er dette endringer i eForvaltningsforskriften (opphevelse av 7-dagers regelen i § 8, i kraft fra 1. januar 2013), endringer i forvaltningsloven (jf. Prop. 116 L (2012-20139) og endringer i eForvaltningsforskriften i forlengelsen av dette, jf. høringsbrev av 11. juni 2013).

Arbeidsgruppen har derfor blitt sittende med andre spørsmål enn det som nå blir regulert i forvaltningsloven.

Arbeidsgruppen har valgt å foreta en kartlegging, og har sendt brev til samtlige departementer med spørsmål om hindringer for digital kommunikasjon og digitalt førstevalg, og bedt departementene komme med forslag til tiltak som kan fremme digitalt førstevalg. Brevet følger som vedlegg til rapporten.

Innspillene vi har mottatt har vært av ulik karakter. Flere av departementene har svart at de ikke har hatt anledning til å gå detaljert gjennom regelverket på sitt område på den tiden de har hatt til rådighet. Enkelte har derfor valgt å gi generelle tilbakemeldinger, herunder forslag til tiltak som de mener vil understøtte digitalt førstevalg. Noen departementer har også kommet med forslag til konkrete regelendringer.

Tilbakemeldingene indikerer at det enkelte departements modenhet på området har påvirket svarene deres. Generelt viser svarene at det hos mange er for dårlig kunnskap både om hvilke regler som gjelder ved digital kommunikasjon og hvordan reglene skal forstås, se spesielt kapittel 5.2 om begrepet "skriftlig".

I lys av dette har arbeidsgruppen valgt å konsentrere seg om innspillene fra departementene. Arbeidsgruppens sammensetning og bemanning har ikke åpnet for en dypere gjennomgang av alle temaene. På enkelte områder har arbeidsgruppen også foreslått tiltak, som man kan argumentere for at ligger innenfor mandatet, men som det ikke har vært naturlig å utrede nærmere. Dette gjelder blant annet forslag til tiltak 6.14 som omtales i kapittel 4 *Hensyn og prinsipper for en digital forvaltning*.

Rapporten er lagt opp slik at først behandles regelverksrelaterte forutsetninger for en digital forvaltning, herunder viktige hensyn og prinsipper som må ivaretas ved regelverksutformingen for at den skal være digitaliseringsvennlig (kapittel 4). Deretter beskrives identifiserte hindringer og utfordringer i regelverket slik de er, eller oppleves, per i dag (kapittel 5). Avslutningsvis presenteres arbeidsgruppens forslag til tiltak (kapittel 6). Arbeidsgruppen har valgt å konsentrere seg mest om mandatets punkt 1 og 3. Arbeidsgruppen har ikke funnet rom for omfattende drøftinger eller beskrivelser på mandatpunkt 2, men har valgt kun å peke på sentrale og viktige hensyn.

## 4 Hensyn og prinsipper for en digital forvaltning

Digitalisering åpner for at offentlig sektor kan effektivisere sine prosesser og tilby bedre tjenester til brukerne. Men digitalisering kan også gi andre fordeler for forvaltningen og for brukerne. I noen tilfeller er det mulig å tenke nytt om hvordan det offentlige ivaretar sine oppgaver og hvilke tjenester det faktisk er hensiktsmessig å tilby brukerne. Automatisk frikort for helsetjenester er et eksempel. Tidligere måtte brukere samle på kvitteringer for helsehjelp og søke NAV om frikort. En digital tjeneste kunne hjelpe brukeren med å holde oversikt over helseutgifter, men her var det mulig å gå lenger. Løsningen som nå er innført, innebærer at brukeren automatisk får frikort i postkassen når egenandelstaket er nådd.

Denne typen nytenkning om offentlig oppgaveløsning, arbeidsprosesser og tjenestetilbud kan utfordre eksisterende regelverk. Dette er ikke bare fordi deler av regelverket er gammelt. Selv for lover og forskrifter som lages i dag, vil den teknologiske utviklingen kunne skape utfordringer om få år som vi ikke klarer å forutse nå.

Utvikling av regelverk og arbeidsprosesser bør som hovedregel sees i sammenheng. Det må være en normal del av regelverksarbeidet at man vurderer hvilke digitaliseringsmuligheter som kan åpne seg. Dette forutsetter at folk med kompetanse om dette blir involvert i regelarbeidet. Tilsvarende bør det i forbindelse med IT-prosjekter være vanlig prosedyre at man vurderer hvilke regelverksendringer som kan være aktuelle.

### **Modernisering av NAV**

Modernisering i NAV er basert på systematisk arbeid med forbedring av arbeidsprosesser og IKT-løsninger på hvert sektorområde. Begrunnelsen for en slik tilnærming er først og fremst at regelverksendringer isolert sett ikke gir bedre digital tilpasning. Når man arbeider med regelverksendringer som del av større omstillingsprosjekter som IKT-moderniseringsprogrammet i NAV, øker sjansen for at regelverket blir tilpasset og harmonisert med IKT-løsninger og arbeidsprosesser og muliggjør gode selvbetjente kommunikasjonsløsninger. Da har man også større muligheter til å løse de potensielle konflikter som ligger mellom personvern- og informasjonssikkerhetsutfordringer, ønsket om effektive rutiner/økt automatiseringsgrad og enkelhet for bruker.

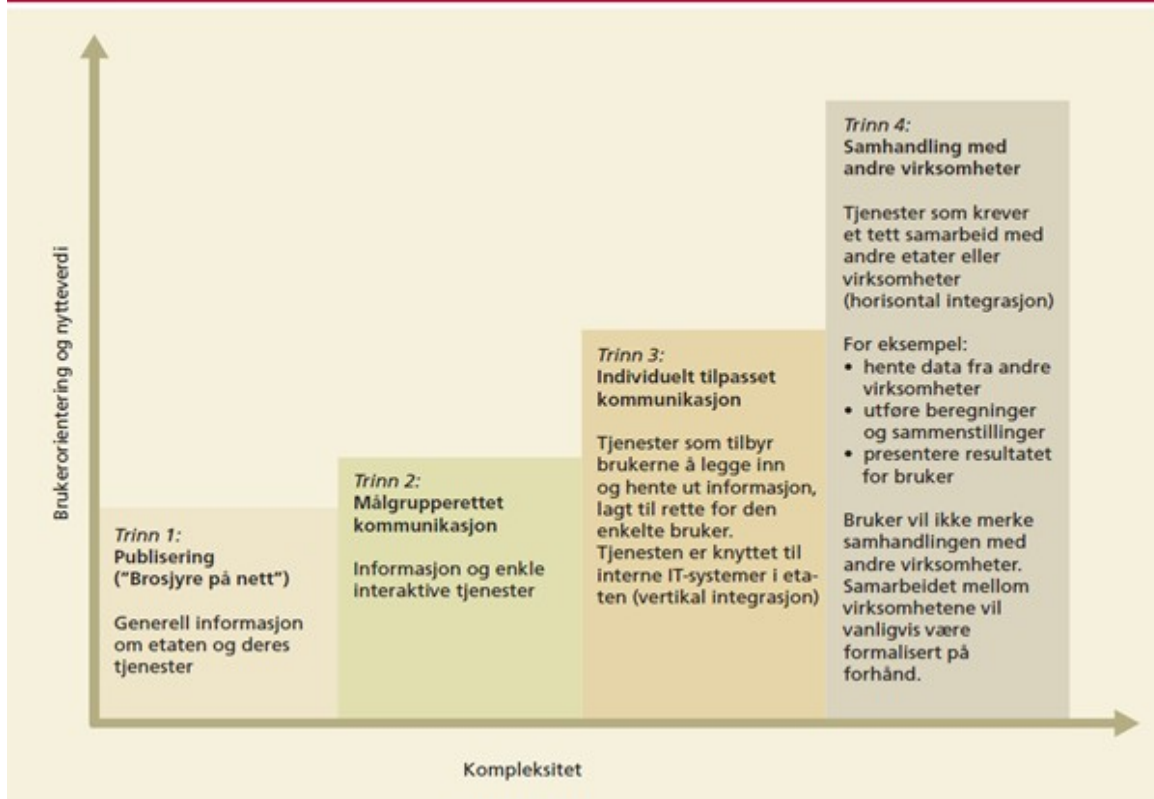
Tjenestetrappen<sup>11</sup> er en mye brukt figur for å illustrere ulike nivåer av kompleksitet i digitale løsninger, fra enkle publiserings tjenester til sammensatte tjenester hvor flere etater må utveksle informasjon bak kulissene for at brukeren skal kunne utføre sine ærender med det offentlige på en enkel måte. Trinn tre og fire i tjenestetrappen gir nye utfordringer for ivaretagelsen av personvern om man sammenligner med manuell saksbehandling. Personvern og andre viktige rettsprinsipper omtales nærmere nedenfor.

Regjeringens digitaliseringsprogram har et ambisjonsnivå som innebærer at mange offentlige tjenester skal være på trinn fire i trappen. Modellen kunne vært utvidet med et femte trinn, hvor brukerens behov ivaretas gjennom fullautomatisert saksbehandling, slik som for eksempel med automatisk frikort for helsetjenester.

---

<sup>11</sup> Tjenestetrappen er en måte å klassifisere offentlige elektroniske tjenester på etter kompleksitet. Figuren er hentet fra Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor, dokument 3: 12 (2007-2008) avsnitt 1.2.

Figur 1.1 Tjenestetrappa



## 4.1 Grunnleggende rettsstatsprinsipper

### *Forutberegnelighet og likebehandling*

En del problemstillinger relatert til utforming og tilrettelegging av regelverk i en rettstat er tidløse. Dette gjelder også for utformingen av nye regler som skal fremme digitalt førstevalg. Et ønske om å fremme effektivitet og produktivitet, både for forvaltningen og dens brukere, har ofte vært utgangspunktet for målsettingen om forenkling av regelverk.

Rettssystemet forutsetter *forutberegnelighet* og *likebehandling* for å fungere atferdsregulerende og kunne forebygge og løse konflikter. Oversiktlig og regler som er tilpasset hverandre, er viktig for å ivareta forutberegnelighet og likebehandling. Mangel på oversikt kan i seg selv føre til at et regelverk fremstår som komplekst.



Rettsikkerhetsgarantiene som forvaltningen bygger på, kan ivaretas bedre gjennom digitalisering. Bruk av digitale tjenester som simulerer vedtak vil for eksempel øke forutberegneligheten for den enkelte bruker. NAVs foreldrepengeveileder på nett er et eksempel på en slik tjeneste, hvor brukeren kan fylle inn opplysninger og få simulert et vedtak<sup>12</sup>. Selv om et regelverk kan være vanskelig å forstå, kan det gjennom denne type tjenester være lettere for den enkelte å forstå hvilke rettigheter man har og hvilke vilkår som må være oppfylt for at man skal ha disse rettighetene.

*Likhetsprinsippet* kan også ivaretas på en bedre måte gjennom digital forvaltning. Ved automatisert saksbehandling, dvs. når en avgjørelse helt eller delvis blir fattet av en datamaskin, blir alle saker med like vilkår behandlet likt. En rekke av de oppgaver man tidligere gjorde manuelt, kan nedfelles i dataprogrammer og blir dermed ikke underlagt en menneskelig vurdering i den enkelte sak. Selv om slike systemer fører til at like saker behandles likt, stenger de samtidig for at det blir tatt individuelle hensyn. Dette kan medføre situasjoner som får et ”urettferdig” utfall, ved at man for eksempel ikke får muligheten til å motta en stønad på grunn av hvordan et vilkår er avgrenset i datasystemet. Digitalisering og helautomatiserte avgjørelsesprosesser er derfor ikke alltid egnet.

### *Personvern*

Regelverket må ivareta *personvernet*, herunder den enkeltes *integritet*. Dette er viktig for at den enkelte skal ha tillit til systemer og prosesser og derved også for bruken av de digitale tjenester som tilbys. Både den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 8 og FN-konvensjonen om sosiale- og politiske rettigheter (SP) artikkel 17, etablerer respekt for privat- og familieliv, hjem og korrespondanse som grunnleggende rettigheter. Artiklene krever med andre ord omfattende personverngarantier ved behandling av personopplysninger.

Økt samhandling mellom etater ved hjelp av digitale kommunikasjonskanaler innebærer en rekke utfordringer for personvernet og taushetsplikten. Samhandlingen fører til at opplysninger om enkeltpersoner blir lagret i flere registre, og utveksles mellom flere etater enn hva som er tilfellet

---

<sup>12</sup> <http://tjenester.nav.no/foreldrepengeveilederen/fpenger/fpengerWizard.do>

ved manuelle prosesser. Videre kan nye teknologiske muligheter for enklere sammenstilling og søking i data gi nye personvernutfordringer. Grovt sett kan man si at de utfordringene personvernet utsettes for, blir større desto høyere graden av integrasjon mellom etater er, og derved også ved høyere grad av kompleksitet i systemløsningene.

Opplysninger som er samlet inn i én etat eller virksomhet, kan være et potensielt beslutningsgrunnlag i andre saker som tilhører en annen etat eller virksomhet. Ved digital saksbehandling kan gjenbruk av opplysninger gjøres enklere, raskere og mer systematisk. Når virksomheter gjenbraker informasjon seg imellom, befinner tjenesten seg typisk på trinn 4 i tjenestetrappen (se kapittel 4).

Trinn 4 i tjenestetrappen betegner tjenester som samhandler med andre tjenester og virksomheter. Denne samhandlingen forutsetter i stor grad utveksling av personopplysninger. Fordelene med større grad av utveksling er at det gjør forvaltningen mer effektiv. Det er også positivt for innbyggerne å slippe å oppgi de samme opplysningene om seg selv flere ganger.

Økt samhandling og informasjonsutveksling mellom ulike etater innebærer at behandling av personopplysninger skjer uten at brukerne alltid er klar over hvilken informasjon som behandles, hvem som behandler den eller hvor den hentes fra. Det er derfor viktig at den enkelte i størst mulig grad gis mulighet til å ha kontroll med egne personopplysninger. Det må tilrettelegges for at den enkelte bruker både vet at informasjon utveksles etatene imellom, og hvilken informasjon som innhentes og behandles. Videre bør brukeren gis mulighet for å reservere seg mot behandlingen der dette er aktuelt.

Personopplysningsloven gir viktige retningslinjer og et nødvendig tillegg til andre rettssikkerhetsgarantier, gjennom blant annet forvaltningsloven. I følge personopplysningsloven er det for eksempel bare personopplysninger som er *nødvendige* for utførelsen av en tjeneste, som skal innhentes og behandles.

Behandlingsgrunnlag for utveksling av personopplysninger kan etter personopplysningsloven for eksempel være samtykke, eller det kan være lov eller forskrift. Ved elektronisk samhandling, og

spesielt når det dreier seg om hel- eller delvis automatisert saksbehandling, vil hjemmel i relevant regelverk ofte være det best egnete behandlingsgrunnlag<sup>13</sup>.

I personvernteorien er samtykke fra brukeren om utveksling av informasjon det foretrukne, men i forvaltningssammenheng er ikke dette alltid praktisk eller hensiktsmessig. Lovhjemmel som behandlingsgrunnlag vil ofte være å foretrekke fordi det forutsetter en prosess og diskusjon på forhånd, slik at den konkrete bruken av personopplysningene er gjennomtenkt. I offentlig forvaltning vil det ikke alltid være mulig å oppfylle kravet til et frivillig og informert samtykke. Dette gjelder spesielt når den enkelte må utlevere opplysninger om seg selv som forutsetning for å motta en ytelse fra det offentlige.

### **Klart lovspråk**

I perioden 2009-2012 har FAD gjennomført prosjektet «Klart språk i staten». Prosjektet var et samarbeid mellom Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Språkrådet. Målet med prosjektet var å øke oppmerksomheten om klarspråk i statsforvaltningen og legge til rette for at statlige virksomheter kan forbedre språket i sin skriftlige kommunikasjon med innbyggerne.

Erfaringene fra klarspråksprosjektet var at språket i lover og regler påvirker andre tekster fra det offentlige, slik som brev, skjemaer, veiledninger og internettsider. Innholdet kan bli så vanskelig for mottakerne at de kan gå glipp av viktig informasjon om sine rettigheter og plikter. Det både svekker rettssikkerheten og er lite effektivt. Sivilombudsmannen mener at det ikke er uvanlig at det fattes feil vedtak fordi lovene er uklart formulert. Derfor er det viktig at lovtekstene, som saksbehandlerne baserer seg på i sitt daglige arbeid, er klare og forståelige.

I november 2011 ble det derfor igangsatt et eget prosjekt «Klart lovspråk». Formålet er å arbeide systematisk for at språket i lover og forskrifter som er viktige for innbyggerne, skal bli klarere. FAD, JD (Lovavdelingen), KUD, Språkrådet og Difi samarbeider om prosjektet.

---

<sup>13</sup> Jf. personvernmeldingens omtale i kapittel 6. (St. meld. nr. 11 for 2012-2013).

## 4.2 Digitaliseringsvennlig lovgivning

Mye av dagens regelverk er skrevet med tanke på saksbehandling på papir, og regelverket tar derfor i liten grad høyde for de digitale arbeidsprosessene i virksomhetene. Mye av regelverket er i utgangspunktet ikke tilrettelagt for en digital forvaltning og det lages fortsatt regelverk som ikke tar høyde for elektronisk eller automatisert saksbehandling. Det kan for eksempel stilles krav om å bruke formelle dokumenter og papirer i original.

Digitaliseringsprogrammet stiller opp som et mål at regelverk skal utformes slik at det støtter opp om digitale prosesser. Det er derfor av avgjørende betydning å skape forståelse og aksept for at nytt regelverk og regelverk som skal revideres, må utformes slik at det bygger opp under digitale kommunikasjonsformer.

Teknologiske konsekvenser av regelverksendringer utredes ofte ikke godt nok. Det er helt sentralt for realiseringen av digitalt førstevalg at digitalisering blir en naturlig del av regelverksutformingen, og ikke noe man tenker på først i implementeringsfasen eller ikke konsekvensuttreder i det hele tatt.

Det er viktig at regelverket er tilrettelagt på en måte som fremmer samhandling mellom forskjellige etater og muliggjør digital innhenting og utlevering av opplysninger etatene imellom. I Digitaliseringsprogrammet og Stortingsmelding om *Digital agenda* er målsettingen at regelverket skal legge til rette for at informasjon som er levert til en offentlig virksomhet, i større utstrekning enn i dag kan gjenbrukes av andre offentlige virksomheter. Det er også en målsetting at forvaltningen skal kunne bruke informasjon i offentlige fellesregistre som inneholder såkalte grunndata, mer effektivt. Gjenbruk av opplysninger skal alltid ivareta personvernet til den enkelte.

Elektronisk saksbehandling kan innebære hel eller delvis automatisering av rettslige avgjørelser. Automatisering av rettslige avgjørelser forutsetter at rettsregler blir uttrykt i programkoder, hvilket krever bestemmelser som egner seg for slik regelanvendelse.

Både dagens taushetspliktreger og samtykkebestemmelser kan hindre effektiv elektronisk utveksling av opplysninger og dermed vanskeliggjøre en digital forvaltning. Videre vil

skjønnsmessige vurderinger, for eksempel i forbindelse med et nødvendighetskriterium, gjøre automatisert saksbehandling vanskeligere.

Det er ikke noe mål i seg selv med færre skjønnsbestemmelser i lovgivningen, selv om færre skjønnsbestemmelser vil gjøre det enklere med elektronisk utveksling av informasjon og automatisert saksbehandling. Utgangspunktet for både taushetspliktregler, innhentingshjemler og samtykkebestemmelser er behovet for konfidensialitet og klar angivelse av hvilken informasjon som lovlig kan innhentes, slik at den enkelte har størst mulig kontroll over egne opplysninger, og ikke at det skal være enklere og raskere å utveksle informasjon mellom etater elektronisk, eller at det skal være mulig å gjøre det ”automatisk”.

Det er utenkelig at man *generelt* bør gå inn for regler som ikke forutsetter skjønn, eller at man *generelt* skal unngå regler som forutsetter samtykke fra den opplysningene gjelder for innhenting/utlevering, selv om dette kan forenkle digital saksbehandling. Det som er viktig er at mindre skjønnspregede regler som legger til rette for digital forvaltning, vurderes konkret i forbindelse med nytt regelverk.

Regelverket legger en del av premissene for saksbehandlingen hos offentlige virksomheter. Det er derfor viktig å ta høyde for at arbeidsprosessene legger til rette for elektronisk og/eller automatisert saksbehandling. Regelverk representerer en suksessfaktor der hvor arbeidet med regelverksendringer er en integrert del av et prosjektarbeid for elektroniske tjenester. For noen tjenester må brukeren for eksempel sende inn noe dokumentasjon på papir. Dersom digitalt førstevalg skal bli en realitet er det nødvendig at regelverket tilrettelegges for elektronisk samhandling på en måte som gjør at etaten i minst mulig grad manuelt må innhente bekreftet tilleggsinformasjon fra andre, som lege, arbeidsgiver mv.

## EDAG

Elektronisk dialog med arbeidsgiver (EDAG) er et samarbeid mellom Skatteetaten, NAV og SSB for koordinert samlet rapportering om ansettelses- og inntektsforhold. Dette brukes av Skatteetaten som grunnlag for beskatning, av NAV som grunnlag for beregning av korttidsytelser samt registrering i AA-registeret, og av SSB som grunnlag for lønnsstatistikk. Lov om arbeidsgivers innrapportering om ansettelses- og inntektsforhold m.m. (a-opplysningsloven) av 22. juni 2012 nr. 43<sup>14</sup> vil tre i kraft samtidig med forskrifter til loven. Ordningen planlegges iverksatt i januar 2015.

Målet med ordningen er å samkjøre myndighetenes informasjonskrav overfor arbeidsgiverne i én felles ordning og legge til rette for at arbeidsgivers på en så enkel måte som mulig kan ivareta sin opplysningsplikt. Dette gjøres blant annet ved at arbeidsgiver ikke må gjenta rapportering av opplysninger som allerede er gitt. Ordningen vil også medvirke til økt effektivitet og bedre oppgaveløsning i etatene og bedre tjenester fra det offentlige.

Løsningen skal i stor grad baseres på arbeidsgivers normale arbeidsprosesser, og det legges opp til at opplysningene i all hovudsak leveres elektronisk og at de produseres av arbeidsgivers fagsystemer på lønns- og personalområdet. Arbeidsgivere som ikke benytter slike systemer, vil kunne anvende en internettbasert tjeneste. Den elektroniske kommunikasjonen med arbeidsgiver er tenkt løst gjennom tjenester i Altinn.

Difi har utarbeidet et konsept for planlegging og gjennomføring av prosjekter; ”Prosjektveiviseren”. Her beskrives inngående de enkelte faser i prosjekter, med krav til planlegging, styring, gjennomføring og overlevering av prosjekter. I dette konseptet ser arbeidsgruppen imidlertid ikke at det kommer klart frem en beskrivelse av hvordan man skal forholde seg til regelverk på området(ene) prosjektet relaterer seg til.

Regelverk bør være en av rammebetingelsene i forbindelse med utarbeidelse av styringsinformasjon for et prosjekt. Erfaringsmessig er regelverkskonsekvenser ofte noe som blir vurdert etter at prosjektet for en stor del er gjennomført. Det bør tidlig i prosjektfasen vurderes

---

<sup>14</sup> Prop. 112 L (2011-1012) Om endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga

om det finnes regelverk på området som man bør ta hensyn til, om det bør etableres regelverk på området eller om det er nødvendig med endring av eksisterende regelverk, hvem forvalter regelverket og bør eventuelt representanter for regelverksforvalter innlemmes i prosjektet.

For å sikre at utformingen av regelverk legger til rette for digitale løsninger, er det derfor viktig med kompetanse både på jus og teknologi hos de som er ansvarlig for utforming av regelverket. Manglende kompetanse om dette er i seg selv en stor hindring for å oppnå en digitalisert saksbehandling, herunder digitalt førstevalg.

### **Sjekkpunkter for en digitaliseringsvennlig lovgivning:**

- **Samtykkebestemmelser versus hjemmel for innhenting/utlevering av opplysninger**
  - er det krav om samtykke fra brukeren for innhenting av informasjon i det konkrete tilfellet?
  - hva er eventuelt begrunnelsen for samtykkebestemmelsen?
  - bør det vurderes lovhjemmel for innhenting av informasjonen?
  - kan informasjonen innhentes fra en annen etat/register og kreves det i så fall lovhjemmel for innhenting av informasjon?
- **Automatisert saksbehandling**
  - ha et bevisst forhold til hvorvidt bestemmelser forutsetter skjønnsmessige vurderinger
  - er det nødvendig med skjønnsmessige vurderinger?
  - hva vil det innebære for saksbehandlingen?
- **Er det nødvendig å ha regler som krever personlig oppmøte?**
  - kan identitetskontroll sikres på annen måte?
- **Er det nødvendig med regler som krever innhenting av attester og dokumenter på papir**
  - kan informasjon innhentes fra andre?
  - er det behov for original?
  - hvordan sikrer man eventuelt behov for originalitet?
  - hva er formålet med informasjonen?

- **Samles informasjonen allerede inn fra andre etater**
  - kan informasjonen eventuelt gjenbrukes?
  - brukes samme definisjoner/begreper med samme innhold?
  - har man i så fall hjemmel til å innhente?
- **Er personvernet ivaretatt**
  - innebærer forslaget behandling av personopplysninger?
  - er personvernkonsekvensene kartlagt<sup>15</sup>
  - har behandlingen et lovlig behandlingsgrunnlag?
- **Er informasjonssikkerheten ivaretatt**
  - er det behov for særskilt regulering av informasjonssikkerheten?<sup>16</sup>
  - hindringer og utfordringer i regelverket per i dag

### *Arbeidsgruppens vurdering*

Det er de samme grunnleggende hensyn og prinsipper som må ligge til grunn for regelverksutvikling innenfor en digital forvaltning, som for en mer papirbasert forvaltning. Som omtalt ovenfor vil det imidlertid kunne være andre avveininger som må gjøres og som må tas hensyn til i regelverksutformingen. Det kan derfor være behov for å se nærmere på om viktige hensyn og prinsipper for digital forvaltning bør utredes og konkretiseres nærmere, utover hva arbeidsgruppen har hatt anledning til å gjøre. Det vises til forslag til tiltak 6.14.

---

<sup>15</sup> Vurdering av personvernkonsekvenser, FAD 2008

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger\\_og\\_brosjyrer/2008/vurdering-av-personvernkonsekvenser.html?id=533574](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger_og_brosjyrer/2008/vurdering-av-personvernkonsekvenser.html?id=533574)eileder til utredningsinstruksen.

<sup>16</sup> Personopplysningsloven § 13 og , eForvaltningsforskriften § 13



## 5 Hindringer og utfordringer i dagens regelverk

### 5.1 Forvaltningsloven

Det er mange etater som opplever bestemmelser i forvaltningsloven som hindringer for en elektronisk forvaltning. Først og fremst gjelder dette kravet om uttrykkelig samtykke til elektronisk kommunikasjon i forvaltningslovens §§ 16 og 27, men det gjelder også andre generelle saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften.

#### **Digitaliseringsprogrammet**

##### **3.8 Regelverket skal legge til rette for digital post som hovedregel**

Lover og forskrifter legger i flere tilfeller opp til at bruk av digital post fra forvaltningen er unntaket heller enn hovedregelen. For eksempel stiller forvaltningslovens §§ 16 og 27 krav om uttrykkelig godkjenning for å motta forhåndsvarsel og underretning om enkeltvedtak digitalt. Videre stiller eForvaltningsforskriften § 8 (7) krav om at vedtak skal sendes ut på papir dersom mottaker ikke har skaffet seg tilgang til den digitale versjonen av vedtaket innen en uke. Regjeringen tar sikte på å endre regelverket slik at post fra forvaltningen kan sendes digitalt med mindre mottaker har reservert seg. Det vil kunne gjøres unntak for innbyggere som av særskilte grunner ikke kan forventes å kunne benytte seg av reservasjonsretten, for eksempel av helsemessige grunner. Det tas sikte på at næringslivet ikke får reservasjonsrett. Regjeringen vil komme tilbake til innfasing og nærmere avgrensning av disse lov- og forskriftsendringene etter nærmere utredning og nødvendige høringsrunder.

I tråd med Digitaliseringsprogrammet har det parallelt med arbeidsgruppens kartlegging av hindringer foregått et arbeid med revisjon av forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften. Endringer i forvaltningsloven §§ 16 og 27<sup>17</sup>, ble vedtatt av Stortinget 3. juni i år. Endringene skal styrke forvaltningens adgang til å kommunisere elektronisk og opphever dagens krav om samtykke til elektronisk kommunikasjon fra den enkelte mottaker. I stedet vil forvaltningen som

---

<sup>17</sup> Prop. 116 L (2012-2013)

hovedregel ha lov til å kommunisere elektronisk. Forvaltningsloven åpner imidlertid for at privatpersoner kan reservere seg mot elektronisk kommunikasjon og i stedet motta tradisjonell post fra forvaltningen.

Regjeringen vil også igangsette et arbeid med sikte på å endre tilsvarende krav om samtykke i annet regelverk, slik at elektronisk kommunikasjon blir hovedregelen også på områder innenfor offentlig forvaltning som ikke omfattes av forvaltningsloven.

Den såkalte ”7-dagersregelen” i eForvaltningsforskriften er fjernet og utkast til ytterligere endringer i eForvaltningsforskriften ble sendt på høring 11. juni 2013. Det foreslås at retten til å reservere seg mot elektronisk kommunikasjon skal omfatte de samme tilfellene som tidligere var omfattet av krav om samtykke, og at reservasjonsretten skal gjelde for privatpersoner og enheter som ikke er registrert i Enhetsregisteret. Det foreslås også regler for en løsning for digital post fra forvaltningen, med en tydelig plassering av ansvaret for informasjonssikkerheten. I forskriften foreslås det også bestemmelser som regulerer registeret for digital kontaktinformasjon og reservasjon.

Ettersom kravet til samtykke for elektronisk kommunikasjon i forvaltningsloven nå fjernes og vil erstattes med en rett til å reservere seg, drøftes det i høringsnotatet til eForvaltningsforskriften om det bør innføres et krav om at mottaker skal motta ekstra varsel elektronisk dersom vedtaket ikke er åpnet innen et visst antall dager.

Forslaget inneholder også bestemmelser om når klagefristen knyttet til enkeltvedtak skal gjelde fra, og når en klage kan sies å være rettidig fremsatt ved bruk av elektronisk kommunikasjon.

Høringssaken er tilgjengelig her:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/horinger/horingsdokumenter/2013/horing-digital-kommunikasjon.html?id=730027>

### *Arbeidsgruppens vurdering*

Det er forskjellig modenhetsnivåer hos de ulike virksomhetene når det gjelder hvor langt man har kommet med digitalisering av saksbehandlingen. Det er også ulikt kompetansenivå når det gjelder kunnskap om hvilke regler som gjelder for elektronisk saksbehandling og kommunikasjon. I større grad enn man kanskje skulle tro, mangler det kunnskap om hvilke regler som gjelder.

Det er overraskende at såpass mange mener at krav om skriftlighet i regelverket innebærer en hindring for elektronisk kommunikasjon. Dette omtales nærmere nedenfor under punkt 5.2. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler innebærer i utgangspunktet etter arbeidsgruppens vurdering ingen hindringer for elektronisk kommunikasjon. Etter opphevelse av samtykkereglene som nevnt ovenfor, er loven heller ikke til hinder for at elektronisk kommunikasjon blir hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggerne.

Arbeidsgruppen mener det er behov for veiledning om hvilke regler som gjelder for elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen. Slik veiledning kan det være behov for på flere nivåer og for flere målgrupper. Generelle veiledere for elektronisk forvaltning for ulike sektorer og brukergrupper, som gir en samlet fremstilling av sentrale definisjoner og relevant regelverk, vil være et viktig utgangspunkt.

Det finnes allerede en veileder til eForvaltningsforskriften som kan revideres, eller brukes som utgangspunkt for en ny veileder. Det er imidlertid mye som tyder på at det kan være behov for både en regelveileder og mer brukerrettete veiledere, som kan anvendes av saksbehandlere som har behov for svar på spørsmål om hva som kan kommuniseres elektronisk, og hvordan. Innenfor helsesektoren er det utarbeidet brukerrettede veiledere<sup>18</sup>, noe som har vært viktig for å øke regelkompetansen i helsesektoren. Denne type brukerveiledere kan også benyttes utover helsesektoren. Utarbeidelse av veiledere generelt vil dessuten føre til at det etableres kompetansemiljøer på de ulike regelverkene, noe som i seg selv er viktig.

---

<sup>18</sup> Se [www.normen.no](http://www.normen.no)

## 5.2 Skriftlighetskrav generelt

Flere av innspillene peker på kravet om skriftlighet og underskrift i forvaltningsloven og i annet regelverk, som universitets- og høyskoleloven, opplæringsloven, privatskoleloven og tjenstemannsloven, som hinder for digitalisering, blant annet fordi regelverket skaper uklarhet om elektronisk kommunikasjon er tillatt eller ikke. Flere foreslår derfor at slike krav fjernes og erstattes med begreper som er mer tilpasset en digital hverdag. Dette til tross for at skriftlighet etter forvaltningsloven i utgangspunktet også omfatter elektronisk melding.

eRegelprosjektet slo fast at skriftlighet ikke forutsetter papir, og at regelverket i utgangspunktet er teknologinøytralt med mindre det er bestemt noe annet. I Ot. prp. nr.108 (2000-2001) Om lov om endringer i diverse lover for å fjerne hindringer for elektronisk kommunikasjon<sup>19</sup>, ble det uttrykt skepsis til å presisere i de enkelte lover at det er anledning til elektronisk kommunikasjon. Dette fordi det vil gjøre tolkningen av andre lover vanskelig.

Som en følge av dette ble det tatt inn en legaldefinisjon av *skriftlig* i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav g, der det heter at *skriftlig* også betyr elektronisk melding når ”informasjonen i denne er tilgjengelig også for ettertiden”. Tilsvarende heter det i § 2 første ledd bokstav h at *nedtegning, nedskrivning og protokollering* også betyr elektronisk nedtegning når ”dette oppfyller hensynene bak nedtegningen i like stor grad som nedtegning på papir”.

Et krav om papir må med andre ord lovfestes spesielt ved for eksempel å føye til «på papir» i den aktuelle bestemmelsen. Et krav om *underskrift* vil heller ikke være et hinder for elektronisk kommunikasjon dersom hensynet bak kravet om underskrift kan ivaretas på annen måte, for eksempel ved bruk av elektronisk signatur.

*Inkassoloven*

---

<sup>19</sup> Forslag til endringer i 39 lover som en følge av eRegelprosjektet

Inkassoloven gjelder i utgangspunktet for inndriving av alle forfalte pengekrav så langt ikke annet er bestemt i eller i medhold av annen lov, og gjelder både utenrettslig og rettslig inkasso. For rettslig inkasso gjelder særregler i prosesslovgivningen. Kravet om varsling på papir i inkassoloven §§ 9 og 10 kan fravikes ved avtale, men ikke til skade for en skyldner som har pådratt seg forpliktelsen i egenskap av forbruker.

Etter inkassoloven § 9 skal en skyldner få et "skriftlig varsel på papir" om at inkasso vil bli iverksatt, med minst 14 dagers betalingsfrist. Det er spilt inn at det er uheldig at inkassoloven stiller et eget krav om papirvarsling, når forvaltningsloven slår fast at skriftlighet også kan omfatte elektronisk varsling, og at kravet om varsling på papir bør fjernes fra inkassoloven § 9, slik at elektronisk melding er tilstrekkelig. For institusjoner som har et betydelig antall kunder, for eksempel Statens lånekasse, er det ressursmessig krevende å måtte gå veien om skriftlig varsling på papir, særlig fordi saksbehandlingen i denne etaten på andre områder er helelektronisk.

Inkassoloven § 9 var en av de bestemmelsene som ble vurdert av eRegelprosjektet og hvor det ble tatt inn en presisering i inkassoloven § 9 om at skriftlig varsel skal sendes *på papir*. Tilsvarende presisering ble gjort i inkassoloven § 10.

Begrunnelsen for dette var blant annet symbolfunksjonen slike varsler har, og betydningen av at dokumentet mottas på en slik måte at skyldneren kjenner en oppfordring til å sette seg inn i det. Bestemmelsen skal dessuten beskytte en part i en sårbar situasjon.

### ***Arbeidsgruppens vurderinger***

Innspill om at det er behov for å presisere i regelverket at *skriftlig* ikke nødvendigvis betyr "på papir", viser at det er behov for bedre informasjon og veiledning enn vi har i dag. Selv om regelverket i seg selv ikke er til hinder for digitalisering, viser vår kartlegging at manglende kunnskap om regelverket og uklarhet knyttet til hva som er tillatt, i praksis blir en hindring for digital kommunikasjon.

Selv om det gjennom eRegelprosjektet ble presisert i inkassoloven at varsel skal sendes på papir, mener arbeidsgruppen det er grunn til å vurdere nærmere om den tid som har gått har endret forutsetningene og begrunnelsen for å opprettholde et krav om forsendelse på papir.

I denne vurderingen må en ta stilling til om betalingsinnkreving står i en særstilling, ikke minst fordi det ligger i sakens natur at styrkeforholdet mellom innkrever og skyldner ofte er skjevt.

Spørsmålet er om begrunnelsen som ble brukt for å opprettholde krav om papir i inkassoloven, fortsatt har noe for seg i dag.

### **5.3 Krav i regelverk om fremleggelse av attester og andre papirdokumenter**

Krav i regelverk om fremleggelse av attester oppfattes som et hinder for elektronisk kommunikasjon. Hvorvidt et krav om fremleggelse av attest skal anses som teknologinøytralt ble ikke behandlet i eRegelprosjektet.

eRegelprosjektet slo imidlertid fast at alle bestemmelser i utgangspunktet skal tolkes som teknologinøytrale med mindre noe annet er positivt angitt, slik at dersom det ikke står at en attest skal sendes som *papir*, må den kunne sendes elektronisk så fremt den elektroniske versjonen kan verifiseres på samme måte.

Flere etater godtar da også at attester sendes som pdf-filer. Noen etater gjør om alle vedlegg til pdf og makulerer papiroriginalene etter et visst antall måneder fordi det anses som tilstrekkelig at scanningoperatør har sett originalen. Ofte er det ikke regelverket i seg selv, men mottaker av et dokument som bestemmer, eller krever, at dokumentet skal være på papir fordi det er nødvendig å ha bevis for at det er en original, og mottaker ikke kjenner andre måter å gjøre det på.

**Elektronisk tinglysing**

Tinglysningsloven har krav om påtegning av dokumenter for å slette heftelser i Løsøreregisteret og krever blant annet at kvittering eller samtykke er skrevet på dokumentet, eller at dette må leveres inn til registerføreren til påtegning om slettelsen. Slettemeldingen må påføres originaldokumentet og sendes med vanlig (manuell) post. Dette vanskeliggjør naturlig nok elektronisk kommunikasjon.

Rapport med forslag til endringer i tinglysningsloven med sikte på å legge til rette for elektronisk tinglysing ble sendt på høring sommeren 2010. Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med oppfølging av rapporten.

**Prøveprosjekt**

Siden 2007 har det pågått et prøveprosjekt med elektronisk tinglysing av heftelser for banker, finansinstitusjoner og offentlige myndigheter. Prøveprosjektet startet med elektronisk tinglysing av pantedokumenter fra DNB NOR ASA og sletting av disse. Etter hvert har flere banker og finansinstitusjoner kommet med. Ordningen omfatter nå elektronisk tinglysing av pantedokumenter i fast eiendom og borettslagsandeler, og sletting av disse. I tillegg kan konkursanmerkninger fra Konkursregisteret tinglyses elektronisk i grunnboken, og utleggsforretninger som sendes inn via Statens innkrevingsentral. Det tilbys også elektronisk registrering av salgspant i motorvogn i Løsøreregisteret.

*Ekteskapsloven*

Ekteskapsloven § 10 regulerer utstedelse av attest som skal vise at det ikke foreligger hindringer for at ekteskap kan inngås. Attesten er gyldig i fire måneder etter utstedelsen. Det oppfattes som uklart om *attest* innebærer et krav om at den må være på papir.

Bare ekteskapslovens formkrav for ektepakter ble vurdert i eRegelprosjektet. Det ble vist til formreglene for testament og arvepakt som er til hinder for elektronisk kommunikasjon

(digitalisering) og som ikke ble foreslått endret. Arvelovens krav om fysisk tilstedeværelse for testator og vitner for underskrift i hverandres påsyn, kan være til hinder for elektronisk kommunikasjon, eller krever i hvert fall personlig tilstedeværelse. Det ble vurdert om kravet til bruk av papir burde fremgå uttrykkelig av loven, men konkludert med at dette fremgikk i tilstrekkelig grad. Det ble derfor ikke foretatt noen endring eller presisering. Samme tolkning skal i følge proposisjonen legges til grunn for ekteskapslovens regler om ektepakt.

Ekteskapsloven § 10 ble imidlertid *ikke* vurdert i forbindelse med eRegelprosjektet. Det ble vist til at spørsmålet ville bli vurdert i forbindelse med den generelle gjennomgangen av prosesslovgivningen. I praksis var det imidlertid ikke behov for utveksling av ekteskapsattester fordi det den gang var samme etat som prøvde ekteskapsvilkår og foretok vigsel.

Fordi bestemmelsen ikke konkret ble vurdert, kan den i utgangspunktet ikke tolkes som teknologinøytral selv om det ikke er presisert at man med *attest* mener *papir*. I utgangspunktet er det imidlertid mye som taler for at det samme må gjelde her som for andre bestemmelser når man skal avgjøre om en bestemmelse er til hinder for digital kommunikasjon: Man må se på hvorvidt hensynet bak kravet, i dette tilfellet om innhenting av attest, kan ivaretas like godt ved elektronisk innhenting.

#### *Anskaffelsesforskriften*

Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-3 stiller krav om at oppdragsgiver ved anskaffelser som overstiger 100.000 kroner eks.mva. skal kreve at samtlige leverandører som leverer tilbud fremlegger attest for betalt merverdiavgift og skatteattest for skatt. Skatteattestene skal ikke være eldre enn seks måneder. Videre følger det av samme forskrift § 3-4, krav om innlevering av HMS-attest. Disse attestene er obligatoriske for leverandører som ønsker å levere tilbud til offentlig sektor i Norge, og det er avvisningsgrunn dersom attestene ikke er innlevert innen angitt frist.

Attester for betalt skatt og merverdiavgift utferdiges henholdsvis av kommunekassererne og skattekontoret. HMS-attester er virksomhetene selv ansvarlige for å utferdige.



Forskriften oppstiller ikke formkrav til slike attester. Veiledningen til regelverket åpner for at attestene kan leveres i elektronisk form, jf. veiledningen side 149, og antyder at det er opp til oppdragsgiver å presisere hvordan levering av slike obligatoriske attester skal skje. Attestene for skatt- og merverdiavgift er utskrifter fra et register, dvs. at det ikke forutsettes noen saksbehandling.

Det er altså ikke noe krav til originaldokument som ligger til grunn for dette, det viktige er at opplysningene er korrekte. Det er et spørsmål om ikke denne informasjonsflyten bør snus, slik at attestene kan gjøres tilgjengelig elektronisk for oppdragsgiver.

Krav om skatteattester gjelder også for utenlandske leverandører. Men for norske leverandører kan man se for seg en løsning der slike attester er tilgjengelig i et sentralt register, slik at offentlige oppdragsgivere selv kan hente ut de nødvendige attestene.

I henhold til anskaffelsesforskriften § 3-2 plikter oppdragsgiver å føre protokoll for anskaffelser som overstiger 100.000 kroner ekskl. mva. Protokollen skal minst omfatte opplysningene som fremgår henholdsvis av forskriftens vedlegg 3 og 4. I vedleggende fremgår det at protokollene blant annet skal inneholde «Dato og protokollførers signatur». Arbeidsgruppen mener det bør vurderes å fjerne kravet om protokollførers signatur – blant annet fordi slike dokumenter normalt vil være sporbare i virksomhetenes elektroniske saks-/arkivløsninger.

EUs regler for Public procurement (eFaktura) er for tiden under revisjon. Dette medfører at også norske myndigheter må revidere nasjonalt regelverk på området, og det er nedsatt et utvalg som ser på dette.

### ***Arbeidsgruppens vurderinger***

Arbeidsgruppen mener det kan være hensiktsmessig med en kartlegging og gjennomgang av regelverk som krever papirutskrifter/papirdokumenter. I praksis er det ofte mottaker som ikke aksepterer elektronisk versjon av et dokument/attest og ikke nødvendigvis regelverket som er en hindring. Arbeidsgruppen ser derfor at det også kan være behov for en ”verifikasjonstjeneste”, slik som for eksempel Brønnøysundregisteret fungerer for næringsdrivende, og som kan gi hjelp

ved spørsmål om bestemmelser, eller avklaringer, for å hjelpe partene til å dokumentere faktum (ivareta behovet for ”originaldokumenter”). Dette for å unngå at manuelle rutiner opprettholdes unødvendig. En slik tjeneste bør være obligatorisk å bruke slik at det ikke kan kreves papir.

#### **5.4 Personlig oppmøte**

Det kan synes som behovet for identitetskontroll er økende. I realiteten er det to trender i tiden som kolliderer: Store folkevandringer på den ene siden og økt digitalisering og effektivisering på den annen side. At stadig flere prosesser utføres digitalt, øker i praksis også behovet for ID-kontroller med personlig oppmøte.

Bestemmelser som krever personlig oppmøte er naturlig nok et hinder for full digital saksbehandling. Det er for eksempel en forutsetning at en asylsøker iht. utlendingsloven fremmer søknaden ved personlig fremmøte, jf. nærmere regler i utlendingsforskriften. Et annet eksempel er reglene om visum i utlendingsloven med forskrifter, der hovedregelen er at søknad om visum må innleveres ved personlig fremmøte. Reglene er begrunnet i kontrollmessige behov, samt forpliktelser iht. Schengensamarbeidet.

#### ***Arbeidsgruppens vurderinger***

Personlig oppmøte i forbindelse med identitetskontroll er ofte en viktig sikkerhetsventil. Regler om personlig oppmøte bør imidlertid være tilsiktede og nødvendige, som for eksempel dersom dette er eneste mulighet for identitetskontroll. Lagring av biometri vil kunne gjøre det mulig med færre oppmøter, for eksempel ved fornyelse og tap av kort.

Det kan være grunn til å vurdere krav om personlig oppmøte særskilt i forbindelse med regelverksutvikling og å se denne type regler i sammenheng med arbeidsprosessene mv. Det er ikke gitt at hensynene bak kravet om personlig oppmøte ikke kan ivaretas på andre måter. Arbeidsgruppen mener derfor det vil være nyttig at fagdepartementene foretar en gjennomgang av regler om personlig oppmøte på eget område.

## 5.5 Begrepsbruk i personopplysningsloven og forvaltningsloven

Flere av etatene har spilt inn at ulik tolkning og uklarheter om begreper og definisjoner i ulike lover utgjør et problem. Spesielt gjelder dette personopplysningsloven og forvaltningsloven, men også offentleglova med flere. Spørsmålet er om dette i praksis kan være et hinder for effektiv elektronisk kommunikasjon.

Forvaltningsloven er den generelle loven som gjelder forvaltningens saksbehandling og skal blant annet ivareta den enkeltes rettssikkerhet. Loven ble vedtatt i 1967, en tid hvor saksbehandlingen og kommunikasjon i all hovedsak foregikk manuelt og på papir. De faktiske forutsetninger som lå til grunn for forvaltningsloven, er derfor naturligvis endret på en del punkter.

En av forutsetningene som er endret, er skjønnets plass i den materielle forvaltningsretten. Det er ikke plass for skjønnsmessige bestemmelser når vedtak skal fattes ved hjelp av automatiserte beslutningssystemer, som kan gi bedre muligheter for å ivareta både forutberegnelighet, likebehandling og ettersporbarhet. Det er imidlertid også negative sider ved at bruk av skjønn får en mindre plass, som at det ikke er rom for å ta individuelle hensyn som kan gjøre seg særskilt gjeldende i en konkret sak. Det faktum at loven i ettertid delvis er revidert med tanke på elektronisk kommunikasjons, endrer ikke dette faktum.

Personopplysningsloven ble vedtatt i 2000 og gjelder generelt for både offentlig og privat sektor. Dette innebærer at personopplysningsvern i offentlig myndighetsutøvelse og tjenesteyting er underlagt en omfattende lovregulering.

Personopplysningsloven regulerer all behandling av personopplysninger<sup>20</sup>. Personopplysninger inngår ofte i forvaltningens saksbehandling, og alltid som beslutningsgrunnlag når forvaltningsorganer skal treffe enkeltvedtak om fysiske personer. Forholdet mellom

---

<sup>20</sup> Personopplysninger er opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson, jf. pol. § 2 nr. 1. Behandling av personopplysninger omfatter enhver bruk av personopplysninger, som for eksempel innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utlevering eller en kombinasjon av slike bruksmåter, jf. pol. § 2 nr. 2.

forvaltningsloven og personopplysningsloven er omtalt flere steder i Schartum og Bygraves innføringsbok i personvern. Temaet er også omtalt i annen litteratur, jf. omtale nedenfor<sup>21</sup>.

Personopplysningsloven og forvaltningsloven har ulik begrepsbruk. Forvaltningslovens taushetspliktbestemmelser gjelder *noens personlige forhold*. Personopplysningsloven regulerer behandling av *personopplysninger*. Forvaltningen må kjenne til innholdet i disse to begrepene.

*Noens personlige forhold* faller åpenbart alltid inn under begrepet *personopplysning* slik det er definert i personopplysningsloven § 2 nr. 1. Samtidig tilsvarer ikke *noens personlige forhold* nødvendigvis definisjonen av *sensitiv personopplysning* i personopplysningsloven § 2 nr. 8.

*Noens personlige forhold* er etter forvaltningsloven § 13 underlagt taushetsplikt, men omfatter ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, ”med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige”.

Personopplysningsloven deler personopplysninger inn i to kategorier: *sensitive* og *ikke-sensitive personopplysninger*. Sensitive personopplysninger er kasuistisk definert.

Utgangspunktet for kategoriseringene er forskjellig. Forvaltningsloven har bestemmelser om taushetsplikt for opplysningstyper som den enkelte vanligvis ønsker å holde for seg selv<sup>22</sup> og som det derfor bør være strenge regler for å kunne utveksle mellom etater og personer.

Personopplysningsloven har bestemmelser om behandling av personopplysninger, meldeplikt og konsesjonsplikt – med utgangspunkt i at det bør være strengere vilkår for å kunne behandle sensitive personopplysninger enn personopplysninger som ikke er sensitive.

---

<sup>21</sup> Personvern i informasjonssamfunnet av Dag Wiese Schartum og Lee Bygrave. Sist utgitt 18.1.2011.

<sup>22</sup> Jf. veileder til offentleglova (sett inn hyperlenke)

Mange har problemer med forståelsen av disse begrepene. Justis- og beredskapsdepartementets veileder til offentleglova<sup>23</sup> redegjør relativt grundig for begrepet ”noens personlige forhold”, mens innholdet i begrepet ”personopplysninger” er grundig redegjort for av Artikkel 29-gruppen<sup>24</sup>.

Personopplysningsloven er ikke til hinder for lovbestemt innsynsrett, jf. personopplysningsloven § 6. Også ved annen lovhjemlet utveksling av opplysninger vil personopplysningslovens krav til hjemmel for behandlingen være oppfylt. I andre tilfeller *kan* personopplysningslovens krav til hjemmel være til hinder for utveksling av opplysninger mellom forvaltningsorganer. Uansett er det vesentlig for en elektronisk forvaltning å forstå sammenhengen mellom forvaltningsloven og personopplysningsloven<sup>25</sup>.

### ***Arbeidsgruppens vurdering***

Arbeidsgruppen mener det er behov for å se personopplysningsloven og forvaltningsloven i sammenheng. Alle typer saksbehandling i forvaltningen som vedrører enkeltpersoner, reguleres både av personopplysningsloven og forvaltningsloven. Mangel på felles forståelse av hvordan reglene forholder seg til hverandre, kan vanskeliggjøre deling av opplysninger og økt samhandling på tvers av etater. Det vil med andre ord kunne vanskeliggjøre tjenester på øverste trinn i tjenestetrappen<sup>26</sup>, som er sentralt for å kunne realisere et digitalt førstevalg.

Innspillene viser at noen opplever det som et problem at det opereres med ulike definisjoner av personopplysninger i forvaltningsloven og personopplysningsloven. Arbeidsgruppen mener ikke

---

<sup>23</sup> [http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Veiledninger/Rettleiar\\_offentleglova.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Veiledninger/Rettleiar_offentleglova.pdf)

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136\\_da.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_da.pdf)

<sup>25</sup> Forholdet mellom begrepsbruk i forvaltningsloven og personopplysningsloven diskuteres i Dag Wiese Schartums artikkel ”Elektronisk forvaltning i orden” i Nordisk årbok i rettsinformatikk 2007. Det fremheves at mens forvaltningsloven i utgangspunktet ble utarbeidet med tanke på manuelle rutiner ved saksbehandling i forvaltningen, er personopplysningsloven formulert nettopp med tanke på at det skal skje en elektronisk behandling av personopplysninger.

<sup>26</sup> Jf. figur innledningsvis i kapittel 5

bestemmelsene innebærer noen viktig hindring for elektronisk kommunikasjon. Derimot vil usikkerhet om hvilke regler som gjelder, kunne føre til at man ikke utveksler informasjon, eller at det brukes uforholdsmessig mye tid på å forstå hva og hvordan informasjon kan utveksles, vil dette likevel i praksis kunne være en hindring.

Arbeidsgruppen ser det ikke som problematisk at det er forskjell på hvilke typer personopplysninger som omfattes av taushetsplikt etter forvaltningsloven og hvilke opplysninger som defineres som personopplysninger etter personopplysningsloven. Problemet er etter arbeidsgruppens mening at det ikke er tilstrekkelig kompetanse om regelverket.

Arbeidsgruppen mener det ikke er hensiktsmessig å foreslå endringer i regelverket for å få sammenfallende definisjoner, eller sammenfallende bestemmelser, om hva som omfattes av taushetsplikten etter forvaltningsloven og hva som er sensitive personopplysninger etter personopplysningsloven. Det er imidlertid viktig å få hevet kunnskapen om hvordan regelverket skal anvendes når det gjelder digital forvaltning generelt. Forholdet mellom forvaltningslov og personopplysningslov bør derfor omtales nærmere i en veileder for digital forvaltning.

## **5.6 Vurdere revisjon av beskyttelsesinstruksen**

Av forvaltningslovens § 13 fremgår det at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, har plikt til å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om *noens personlige forhold* eller *konkurransetsatte opplysninger* som en bedrift trenger å holde hemmelige.

Skadevurderingen i beskyttelsesinstruksen skal knyttes til hvorvidt det «vil kunne skade» eller «forårsake betydelig skade for offentlige interesser, *en bedrift*, institusjon eller *enkeltperson* at dokumentets innhold blir kjent for uvedkommende» (§ 4). Vi har fremhevet de ordene som kan sies delvis å dekke de samme temaene/forholdene i de to regelverkene. I tillegg har beskyttelsesinstruksen flere områder for beskyttelse; «offentlige interesser» og «institusjon», som ikke dekkes i forvaltningsloven.

Hvis vurderingen tilsier at skade kan oppstå som nevnt, skal dokumentet graderes henholdsvis «Fortrolig» eller «Strengt fortrolig». Dette for å markere at det blir taushetsbelagt, og må følge de nærmere angitte reglene for behandling iht. graderingen. Instruksen er gjort medienøytral, så ordet dokument brukes om både papirbasert og elektronisk dokument. Selve ordlyden i instruksen, og tenkningen bak den, stammer imidlertid fra den ble vedtatt i 1972, og da som instruks om behandling av papirdokumenter. Den er nesten uforandret siden den gang, bortsett fra noen små tilpasninger til den elektroniske virkeligheten som er kommet siden.

Formuleringene om hva som er tema for de to fremhevede risikovurderingene i beskyttelsesinstruksen er verken i form eller innhold identiske med forvaltningslovens to temaer om taushetsplikt, men i betydelig grad sammenfallende/overlappende.

Opplysninger om «noens personlige forhold» er taushetsbelagte (forvaltningsloven § 13). Ved kompromittering av opplysningene til uvedkommende kan det oppstå skade og/eller tap av tillit. Kan det foreligge fare for skade eller betydelig skade for «enkeltperson», skal det graderes (beskyttelsesinstruksens § 4). Tilsvarende dekker konkurranseutsatte opplysninger som en bedrift trenger å holde hemmelig (forvaltningsloven § 13) det samme konfidensialitetsbehovet for å unngå skade eller alvorlig skade for «en bedrift» (beskyttelsesinstruksens § 4).

Det er vanskelig å se dette på noen annen måte enn at opplysninger som faller inn under forvaltningslovens § 13, etter ordlyden, helt eller delvis kan komme inn under beskyttelsesinstruksens noe mer omfattende formuleringer, for statlig sektor (men ikke kommuner og fylkeskommuner), og dermed under sikkerhetsloven med forskrifter for den digitale forvaltningen, jf. reguleringen i beskyttelsesinstruksens § 12.5. Den sier:

*«Dokumenter gradert etter denne instruksen skal så langt det passer, behandles elektronisk i samsvar med følgende regler i sikkerhetslovens forskrift om informasjonssikkerhet: § 4–36 i kapittel 4 om dokumentsikkerhet, kapittel 5 om informasjonssystemssikkerhet, § 6–9 fjerde ledd første punktum jf. § 6–6 i kapittel 6 om fysisk sikring mot ulovlig inntrenging og kapittel 7 om administrativ kryptosikkerhet.*

*Dokumenter gradert etter instruksen skal i slike tilfeller følge reglene for dokumenter*

*gradert BEGRENSET».*

Denne paragrafen ble tilføyd ved forskrift av 29. juni 2001 nr. 723 (i kraft 1. juli 2001).

Dermed er relativt store deler av reglene for rikets sikkerhet mv. gjort gjeldende på det sivile statlige området for beskyttelsesinstruksen, med en forbindelse som nevnt til forvaltningsloven. Altså på et område som i utgangspunktet ikke faller inn under sikkerhetsloven.

I tillegg til forvaltningslovens generelle regler om taushetsplikt, finnes det en mengde andre lover på ulike særrområder som pålegger taushetsplikt. Disse kan dels være begrunnet i ivaretagelse av tillitsforhold, også for opplysninger hvor kompromittering ikke vil gi skade, men hvor tilliten vil bli skadelidende. Dette kan dreie seg om over hundre paragrafer fordelt på et noe mindre antall lover, jf. Lovsamlingens fotnote nr. 2 til straffeloven § 121, som gir eksempler på lovbestemmelser med taushetsplikt i forhold til tjeneste eller arbeid for statlig eller kommunalt organ. I tillegg kommer alle de taushetsplikter som er og blir pålagt med hjemmel i (gyldig) instruks. Dette innebærer at virkeområdet for beskyttelsesinstruksen potensielt er svært stort.

### ***Arbeidsgruppens vurdering***

Gjeldende regelverk, gitt et virkeområde som beskrevet over, gir absolutte og strenge krav til behandlingen av opplysningene, som ikke nødvendigvis er godt tilpasset konkret risiko i det enkelte tilfellet. Det innebærer også at reglene i staten er betydelig annerledes og strengere enn i kommuner og fylkeskommuner, som ikke er underlagt den statlige beskyttelsesinstruksen. Mens hele offentlig sektor er underlagt felles generelt regelverk ellers; forvaltningsloven, offentlighetsloven, personopplysningsloven, eForvaltningsforskriften og personopplysningsforskriften. Anvendelse av beskyttelsesinstruksen innebærer særregler kun for statlige virksomheter. I tillegg til det generelle regelverket kommer eventuelle sektorregelverk, som ofte peker tilbake på løsningene i de generelle regelverkene. Til sammen må disse forholdene anses som et hinder for digital forvaltning, og dermed digitalt førstevalg.

Offentlighetsloven og forvaltningsloven har ikke noen konkrete krav til hvordan man skal ivareta hensynet til henholdsvis «unntatt offentlighet», eller den pålagte



taushetsplikten i forvaltningsloven, verken i en papirbasert eller digital forvaltning. Forvaltningsloven sier at det taushetsbelagte «skal forvaltningsorganet oppbevare på en betryggende måte» (§ 13c). Slik reguleringen er i dag er det beskyttelsesinstruksen og sikkerhetsloven med forskrifter som gir konkrete behandlingsregler som i sum er så mange, omfattende, detaljerte og til dels strenge at mange sannsynligvis vil ha store kostnader og mindre effektiv tilrettelegging for digital forvaltning og dermed digitalt førstevalg, ved å følge reglene. Og det er tvilsomt om tiltakene da vil stå i forhold til den aktuelle trussel og risiko.

Det er viktig at sikringstiltak er tilpasset risikoen. Forvaltningen er i henhold til både personvernreglene og eForvaltningsforskriften pålagt å ha et styringssystem for informasjonssikkerhet, og et sentralt element i dette er gode risikovurderinger. Dette gjelder også for taushetsbelagte opplysninger.

Det bør vurderes om beskyttelsesinstruksen skal revideres, og om reguleringen bør løsrives fra sikkerhetslovens forskrifter, og heller knyttes opp mot mer generelle reguleringer av informasjonssikkerhet, som personopplysningsforskriften og eForvaltningsforskriften. Dette vil fremme muligheten for en bedre tilpasset digital forvaltning på dette høyst «sivile» og mer ordinære forvaltningsområdet, utenfor de nødvendigvis strengere og betydelig mer omfattende kravene til rikets sikkerhet mv.

## **5.7 Arkivlovgivningen**

Enkelte har spilt inn at bestemmelsene i arkivloven med forskrifter om Noark-standarden og forvaltningens plikt til å bruke løsninger basert på denne standarden, er kompliserende for digitalisering. Videre påpeker noen at bestemmelsene i arkivforskriften § 2-4 om at arkivet skal være sentralisert, er en hindring for de tilfeller der digitalisering fordrer at det lages en mellomarkivering for å sikre automatisering og deling med andre. Manglende løsning og regelverk for forsendelse uten signatur og kontraktsinngåelse uten signatur, nevnes også som en forsinkende faktor for mange prosjekter i det offentlige.

Noark-standarden er hjemlet i arkivforskriften § 2-9. Løsninger for elektronisk arkivering skal både være basert på Noark-standarden og godkjent av Riksarkivaren. Dette kravet er hjemlet i § 2-1 i Riksarkivarens forskrift kapittel IX. Journalføring av elektroniske saksdokumenter skal som hovedregel skje i et system som følger kravene i Noark-standarden og er godkjent av Riksarkivaren, jf. arkivforskriften § 2-9. Dette gjelder enten man benytter et rent journal- og arkivsystem, eller om funksjoner for journalføring iht. arkivforskriften § 2-6 og § 2-7 er integrert i et saksbehandlingssystem eller lignende.

Ved elektronisk arkivering av saksdokumenter må systemet tilfredsstillende de spesifikke kravene til elektronisk arkivering i Noark-standarden og være godkjent av Riksarkivaren for dette formålet. Dersom saksdokumenter skal utveksles elektronisk i tilknytning til det elektroniske arkivet, bør systemet også tilfredsstillende basiskravene til integrert e-post i Noark. Dersom dokumenter skal signeres med elektronisk signatur, bør systemet også tilfredsstillende basiskravene til integrert bruk av digital signatur i Noark.

Noark er en forkortelse for Norsk arkivstandard. Noark-standarden versjon 1 ble første gang utarbeidet som en kravspesifikasjon for elektroniske journalsystemer i statsforvaltningen i 1984 av Statens rasjonaliseringsdirektorat (Statskonsult) i samarbeid med Riksarkivaren. Noark-standarden versjoner 1-3 omfattet bare elektronisk journalføring. Noark-4 la grunnlaget for en fullelektronisk saksbehandling og arkivering i offentlig forvaltning. Noark 5 er gjeldende standard i dag. Videreutviklingen har omfattet dels modernisering i tråd med den teknologiske utviklingen, dels utvidelser i systemenes informasjonsinnhold og funksjonalitet.

Den gjeldende Noark-standarden, Noark 5, skal kunne brukes for alle typer arkivdanning, uavhengig av teknologisk løsning og type organ. Alle aktiviteter som skaper dokumenter som det er viktig å sørge for at oppbevares og gjenfinnes i autentisk form, skal i prinsippet inngå i en løsning for arkivdanning. Dette er uavhengig av om dokumentene inngår i tradisjonell saksbehandling, hvor mange år de skal oppbevares, eller om de skal avleveres til depotarkiv. Noark 5-standarden er lovpålagt i offentlig sektor, men er skrevet med tanke på både offentlig og privat sektor.

Noark 5-standarden er laget ut fra et helhetsperspektiv, med utgangspunkt i arkivets funksjon slik det framstår i en elektronisk omgivelse. Hovedfokus har hele tiden vært å etablere et kravsett som kan sikre at de løsningene som utvikles, fører til en forsvarlig håndtering av elektronisk arkiv. Noark 5 er en teknologiavhengig standard. Konkrete krav til teknologier, slik som godkjente arkivformat for elektroniske dokumenter, er tatt ut av standarden og plassert i forskriftene til arkivloven.

Oslo kommune er i gang med å vurdere utvikling av en åpen kildekodebasert Noark 5-løsning til bruk for fagsystem med likeartede behov for journal- og arkivfunksjonalitet. Foreløpig anbefaling, før utredningen er sluttført, er at dette er både teknisk mulig og kostnadseffektivt. Det er også andre aktører i markedet som har utviklet konkrete Noark 5-baserte løsninger basert på åpen kildekode.

Når det gjelder bestemmelsene i arkivforskriften § 2-4 om at arkivet skal være sentralisert, står det i § 2-4: «Daglegarkivet (aktivt arkiv) skal vere sentralisert så langt dette er praktisk tenleg.» Dette må leses med utgangspunkt i at arkivforskriften trådte i kraft 1. januar 1999, og beskriver en papirbasert hverdag. Med arkiv menes i denne sammenhengen det som ofte omtales som «originalarkivet». Samtidig er det slik at ulike varianter av kopiarkiv alltid har vært både vanlig og tillatt. I arkivmeldingen<sup>27</sup> påpekes det at arkivloven med forskrifter bør revideres og oppdateres for å ta hensyn til den teknologiske utviklingen.

### *Arbeidsgruppens vurderinger*

Arbeidsgruppen kan ikke se at Noark 5-standarden er til hinder for digitale løsninger. Standarden er heller ikke til hinder for løsninger basert på åpen kildekode. Selv om Riksarkivaren har omfattende informasjon på sine nettsider om hvordan offentlig forvaltning skal håndtere sine digitale og papirbaserte arkiver<sup>28</sup>, kan det imidlertid også på dette området være behov for mer informasjon og veiledning om hvilke regler som gjelder for blant annet arkivering av elektroniske meldinger og forsendelser og kontrakter uten signatur.

Når det gjelder uklarhetene rundt forståelsen av arkivforskriften § 2-4, ser ikke arbeidsgruppen at det er behov for å komme med konkrete forslag om forbedringer på dette området nå, ettersom arkivloven med forskrifter skal revideres. Arbeidsgruppen er kjent med at Kulturdepartementet allerede har startet et forarbeid på dette området.

## **5.8 Prosesslovgivningen**

Prosesslovgivningen oppstiller krav til hvordan kommunikasjon med domstolene skal skje. Dette er praktiske regler som gjelder en omfattende dokumentmengde. Enkelte bestemmelser stiller krav som kan utelukke elektronisk kommunikasjon. Dette gjelder for eksempel forkynnesreglene i domstoloven §§ 159 flg. Prosesslovgivningen var ikke omfattet av eRegelprosjektet.

---

<sup>27</sup> Meld. St. 7 (2012–2013) Arkiv Internett: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-7-20122013.html?id=707323>

<sup>28</sup> <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvaltning>

Domstolloven § 197a hjemler adgang til å gi forskrifter om at kommunikasjon som etter loven skal skje skriftlig, også kan skje elektronisk. I forarbeidene presiseres det at bestemmelsen fjerner de rettslige hindringene for elektronisk kommunikasjon med domstolene, men at den ikke i seg selv gir noen rett eller plikt til å kommunisere elektronisk med domstolene. Det er gitt forskrift (12. februar 2012 nr. 140) om prøveordning med elektronisk kommunikasjon med domstolene. Forskriften trådte i kraft 1. mai 2013. Det er også gitt forskrift<sup>29</sup> som skal legge til rette for økt bruk av elektronisk kommunikasjon med namsmannen og Statens innkrevingsentral i saker etter tvangsfullbyrdelsesloven og i saker for forlikrådet.

### *Arbeidsgruppens vurdering*

Det er igangsatt en gjennomgripende lovteknisk revisjon av domstolloven. En av målsettingene med revisjonen er å legge til rette for elektronisk kommunikasjon. En enmannsutredning skal avgis innen 31. desember 2013.

Forskriftene og revisjonen av domstolloven, vil etter arbeidsgruppens vurdering imøtekomme behovet for tilpasning av prosessregelverket med hensyn til å legge til rette for økt bruk av elektronisk kommunikasjon.

## **5.9 Begrepsbruk - semantikk**

Utvexling av elektronisk informasjon medfører utfordringer når det gjelder kontekst og innhold av begreper. Som vi har vært inne på tidligere kan like begreper ha ulikt innhold i lover og forskrifter. Ulike definisjoner, eller ulikt innhold av like begreper, kan være en hindring for tjenester på tvers og for gjenbruk av informasjon. Dette blir særlig et problem når systemer settes opp til automatisk å tolke innhold av data.

---

<sup>29</sup> Forskrift av 25. juni 2010 nr. 977, som er hjemlet i domstolloven § 197a, tvangsfullbyrdelsesloven § 2-13 og straffeprosessloven § 456 tredje ledd fjerde punktum

## Semicolon

Semicolon I er et prosjekt om organisatorisk og semantisk interoperabilitet i og med offentlig sektor. Prosjektets mål er å utprøve og etablere metoder, verktøy og måleindikatorer som kan legges til grunn for forvaltningsanbefalinger og -standarder, slik at norsk offentlig sektor kan samarbeide bedre på tvers av etater, og derigjennom settes i stand til å tilby framtidsrettede og kosteffektive tjenester til innbyggere og næringsliv.

I Semicolon II utvider prosjektet til også å omfatte rettslige problemstillinger, politiske føringer og samhandlingsplattformer, som for eksempel sosiale nett. Arbeidet med kvantitative og kvalitative målinger av samhandling i offentlig sektor vil videreutvikles.

I Semicolon II deltar Karde AS (prosjekteier og prosjektleder), Brønnøysundregistrene, Computas AS, Difi, DNV – Det Norske Veritas, Handelshøyskolen BI, Helsedirektoratet, Institutt for informatikk (Universitetet i Oslo), Institutt for informasjonssystemer (Universitetet i Agder), KS - Kommunesektorens organisasjon., Linköpings universitet, NorStella, SERI – Senter for rettsinformatikk (Universitetet i Oslo), SINTEF, Skattedirektoratet.

Semicolon har utarbeidet 8 prinsipper for en bedre og mer effektiv digital informasjonsforvaltning i offentlig sektor; <http://www.semicolon.no/?p=989>.

En rekke begreper benyttes ikke entydig på tvers av ulike lover og forskrifter. Det finnes for eksempel en rekke forskjellige definisjoner av begrepene *inntekt* og *adresse* i forskjellig regelverk. Forskjellig definisjon gir betydelige begrensninger i mulighetene til automatisk innhenting av data for bruk i saksbehandlingen.

Juridisk interoperabilitet og tilpasset semantikk i regelverket er viktig, både med tanke på gjenbruk av opplysninger og for å kunne se sammenhengen mellom ulikt regelverk bedre. Særlig

gjelder dette sentrale begreper som brukes hyppig, som *eneforsørger*, *aleneboende*, *arbeidsgiver*, *inntekt*, *adresse* mv.

### **Regelverkshjelpen - IT-system for utarbeidelse av lover og forskrifter mv.**

Senter for rettsinformatikk ved UiO har arbeidet med skisser til et IT-system for utarbeidelse av lover og forskrifter mv. (Regelverkshjelpen). Dette arbeidet er på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet videreført i et mindre FoU-prosjekt med sikte på å utarbeide en prototyp av et IT-verktøy til støtte for regelverksutvikling<sup>1</sup>.

Tanken er at dette skal hjelpe regelverksutviklere å skrive enkelt språk, f.eks. ved å varsle om bruk av gammeldagse ord, lange setninger osv. Det skal også kunne gis hjelp til å sette teksten riktig opp, gi entydige henvisninger oa.

Et tredje element vil være hjelp til å velge og analysere sentrale begreper, om mulig slik at det blir god sammenheng mellom ulike lover. Ønsker en å bruke *samboer*, er verktøyet tenkt å kunne varsle om forekomster og definisjoner av dette ordet i andre lover. Slik kan vi unngå at en kan være *samboer* etter én lov, men ikke etter en annen beslektet lov.

Også enkelte føringer og anbefalinger fra Lovavdelingens hefte *Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid*, er tenkt bygget inn i Regelverkshjelpen.

Oppgavepliktloven som gjelder for næringslivet, pålegger alle etater å melde inn begreper og definisjoner. Utgangspunktet for loven er behovet for samarbeid. Ett begrep betyr ikke nødvendigvis det samme i alle sammenhenger eller i alle bestemmelser, men det er viktig at man vet hva som ligger i et begrep/definisjon, som for eksempel *inntekt* og *adresse*.

Samtykkebegrepet kan også være relevant å se på med semantikkbriller.

### **Oppgaveregisteret**

Oppgaveregisteret er hjemlet i oppgaveregisterloven og ble opprettet i 1997. Lovens formål er å samordne statlige oppgaveplikter for næringsdrivende på en effektiv måte. Oppgaveregisteret viser hva slags opplysninger som kreves inn til de ulike registrene og etatene, og alle statlige organer har meldeplikt for ny eller endret informasjonsinnhenting og plikt til å samordne sin oppgaveinnhenting. Samordningen kan gjennomføres uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Dersom to eller flere etater stiller samme spørsmål til samme type bedrifter, skal etatene samarbeide om å spørre bare én gang. Informasjon kan også hentes inn fra opplysninger som finnes i allerede eksisterende skjemaer eller registre.

Oppgaveregisteret består av en mengde tabeller. Avhengig av hva en vil vite kobles tabellene sammen for eksempel for å få svar på hvilke skjema en oppgaveplikt medfører, hvilke felter skjemaene inneholder, eller hvilke målgrupper som får ulike skjema.

### **Oppgaveregisteret og Altinn**

Oppgaveregisteret er viktig for å etablere elektronisk dialog med næringslivet, og har vært en av forutsetningene for Altinn. Metadata gir mulighet for å beskrive informasjonsmodeller med sikte på gjenbruk av utvekslede data. Oppgaveregisteret har vært verktøy for å kunne lage detaljerte medlingsbeskrivelser av det som i utgangspunktet er lovpålagte opplysningstplikter.

Meldingsbeskrivelsene gir mulighet for å sette standarder for utveksling av modeller og systemer for effektiv dialog om opplysninger mellom næringsliv og publikum på den ene side, og forvaltning på den annen.



**SERES**

SERES er en metadataløsning som brukes i forbindelse med forenkling- og samordningsarbeid i Oppgaveregisteret og til utvikling av tjenester i Altinn. Løsningen har en lagvis oppbygging der begreper settes inn i strukturer og videre inn i de ulike tjenestebehovene. Dette kan igjen kombineres med informasjon om de sammenhenger tjenestene inngår i - for eksempel hvem som er eiere og forvaltere av informasjonen og grunnlaget for innhenting.

Arbeidet støtter seg til EUs interoperabilitetsrammeverk. En helhetlig behandling av informasjon fra forretningsperspektivet (forretningsarkitektur) ned til selve tjenesteutviklingen (applikasjonsarkitektur) er spesielt viktig når det gjelder samhandlingstjenester og annen type informasjonsdeling på tvers av etatsgrensene.

SERES har vært benyttet som metadataløsning for Altinn i ca. to år. SERES har utviklet klientløsninger der tjenesteeierne beskriver informasjonen som utgjør tjenestene. Det finnes også en egen funksjon for å etablere og forvalte store og kompliserte kodelister som inngår i tjenestene.

SERES kan bidra i arbeidet med samordning og forenkling. Det er lagt til rette for at tjenesteeierne selv kan legge inn og vedlikeholde informasjon i Oppgaveregisteret. Dette vil blant annet kunne avdekke overlappende og beslektet innrapportering.

På grunn av økning i antall brukere og større mengde informasjon, arbeides det nå med videreutvikling av SERES. Dette er også et viktig skritt på veien mot et felles verktøy for informasjonsforvaltning og aktører som NAV og SKD er interessert i etablering av løsninger for begrepskataloger og referansemodeller som naturlige deler av en informasjonsforvaltningsløsning.

Som saksbehandlerverktøy for Oppgaveregisteret er løsningen fortsatt under utvikling. Denne delen er først og fremst knyttet til forretnings siden av informasjonen og er tett knyttet til lovverket gjennom oppgavepliktene, noe som er særlig relevant for arbeidet med regelverksendring og forenkling.

### *Arbeidsgruppens vurderinger*

Arbeidsgruppen ser at bruk av de samme begrepsdefinisjonene vil kunne gjøre det enklere å gjenbruke opplysninger på tvers av saks- og virksomhetsområder. Det vil imidlertid ofte være slik at virksomhetene har behov for forskjellige ”informasjonsstørrelser” og derfor definerer begrepene etter eget behov.

Et første nødvendig vilkår for å kunne ta i bruk en annen virksomhets informasjon om for eksempel *inntekt* eller *adresse*, vil derfor være å kjenne definisjonen. En oversikt over begreper og hvordan de defineres i forskjellig regelverk, vil kunne være nyttig med tanke på utvidet informasjonsutveksling, selv om det verken er mulig eller ønskelig å få til felles definisjoner i alt regelverk.

Arbeidsgruppen mener det er en viktig del av regelverksutviklingen å ha et bevisst forhold til semantikk og begreper, slik Justis- og beredskapsdepartementets veileder i lovteknikk anbefaler<sup>30</sup>. Det er også viktig at man legger til rette for elektronisk og automatisert saksbehandling gjennom så langt som mulig å harmonisere begreper og uttrykk på tvers av etatsgrenser.

En "semantikkatalog" for viktige begreper, og for eksempel obligatorisk bruk av en slik katalog ved utarbeidelse av nytt regelverk, kan være et skritt i riktig retning. En slik katalog kan suppleres med nye begreper etter hvert som disse defineres. En oversikt over hvilke regelverk et bestemt begrep er brukt i, vil også kunne være en del av en slik katalog.

## **5.10 Grunndata med god kvalitet**

En viktig forutsetning for å oppnå maksimal utnyttelse og gjenbruk av data er at nasjonale fellesløsninger som Altinn, Enhetsregisteret, Folkeregisteret og Matrikkelen har nødvendig

---

<sup>30</sup> Lovteknikk og

lovforberedelse, justisdepartementets lovavdeling, februar 2000,

<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf>

kvalitet og rimelig eller kostnadsfri tilgjengelighet. Bruksnytte for flere vil føre til utvidet bruk og dermed bidra til ajourføring av dataene, som igjen vil føre til at datakvaliteten blir bedre. Normalt regnes *Enhetsregisteret*, *Folkeregisteret* og *Matrikkelen* som grunndataregistre. I vår sammenheng skaper Matrikkelen få problemer, men det er visse utfordringer knyttet til Enhetsregisteret og Folkeregisteret.

Enkelte virksomheter opplyser at registreringen av offentlige virksomheter og større stiftelser i Enhetsregisteret skjer på et for overordnet nivå. Dette er forsøkt regulert i enhetsregisterloven § 4, men i praksis er det i stor grad opp til den enkelte virksomhet hvordan den lar seg registrere. Enkelte landsdekkende etater har valgt å registrere hvert enkelt organisasjonsledd, mens andre har én registrering av hele etaten. For eksempel er Politidirektoratet og det enkelte politidistrikt registrert med hvert sitt organisasjonsnummer i Enhetsregisteret. Riksadvokaten er registrert alene, mens Den høyere påtalemyndighet er registrert med ett organisasjonsnummer. Domstolene og domstoladministrasjonen er registrert samlet på ett organisasjonsnummer. På denne bakgrunn kan det være behov for en bredere gjennomgang av hvordan offentlige virksomheter skal registreres i Enhetsregisteret ut fra det behovet som foreligger.

### **Enhetsregisteret**

Enhetsregisteret ble opprettet i 1995. Enhetsregisterlovens formål er å fremme effektiv utnyttelse og samordning av offentlige opplysninger om juridiske personer, enkeltpersonsforetak og andre juridiske enheter. I stedet for at næringslivet sender samme informasjon til ulike etater, sendes informasjonen én gang til Enhetsregisteret. Entydig identifisering skjer gjennom tildeling av organisasjonsnummer.

Enhetsregisteret inneholder grunndata om enheter i tilknyttede registre. Dette er registre som har registreringsplikt i NAVs AA-register, Merverdiavgiftsregisteret, Foretaksregisteret, Statistisk sentralbyrås bedriftsregister, Skattedirektoratets register over upersonlige skatteyttere, Stiftelsesregisteret og Konkursregisteret. Enhetsregisterloven bestemmer hvilke opplysninger som skal registreres. Det er gitt rett og plikt til bruk av opplysningene, dvs. at tilknyttede registre skal bruke opplysningene som sine egne.

Organisasjonsnummeret identifiserer enhetene, og gjør det lettere for myndighetene å samarbeide om utveksling av opplysninger. Andre statlige registre plikter å følge enhetsregisterloven, å samarbeide med Enhetsregisteret og å holde opplysningene i registeret à jour.

Et felles register gjør skjemaarbeidet enklere. Foreninger og andre uten registreringsplikt kan også ha nytte av registrering i Enhetsregisteret og frivillig registrering. Registreringen er gratis.

Ansvar for å jourholdet av, og kvaliteten på, innholdet i Enhetsregisteret er distribuert til den som er formelt kompetent til å ta avgjørelse overfor den enkelte enhet. Skatteetaten skal for eksempel ta stilling til hvilke enheter som er merverdiavgiftspliktige og etterskuddspliktige, og Statistisk sentralbyrå skal avgjøre hvilke bransjekoder som skal brukes på den enkelte enhet.

### **Samordnet registermelding og Altinn**

Samordnet registermelding er en fellesblankett for registrering i Enhetsregisteret, Foretaksregisteret, Merverdiavgiftsregisteret, NAV AA-register, Statistisk sentralbyrås bedrifts- og foretaksregister, Stiftelsesregisteret og Skattedirektoratets register over upersonlige skatteyttere. Blanketten skal brukes både ved registrering og ved senere meldinger om endringer. En samordnet registermelding erstatter de tidligere registreringsskjemaene fra flere etater.

Registermeldingen medførte at næringsdrivende allerede fra 1995 i praksis fikk én inngangsportal å forholde seg til ved oppstart av ny virksomhet. Altinn ble offisielt åpnet i 2003.

Folkeregisteret er en viktig felleskomponent som mange både offentlige og private virksomheter er avhengige av når det gjelder rask og enkel tilgang til oppdatert og korrekt personinformasjon. Folkeregisterets rolle har blitt stadig viktigere. Registeret er sentralt i offentlig personrelatert saksbehandling og planlegging. Også for store deler av privat sektor er folkeregisteret en nødvendig informasjonskilde for å utføre lovpålagte oppgaver. Folkeregisteret har blitt en nødvendig del av vår felles infrastruktur.

Folkeregisteret inneholder i dag informasjon om over syv millioner personer som er, eller har vært, bosatt i Norge. I tillegg kommer ca. 1,3 millioner personer som har en midlertidig

tilknytning til Norge. Den siste gruppen har ikke fødselsnummer, men er registrert med et såkalt D-nummer. Årlig foretas det nærmere to millioner endringer av opplysningene i registeret.<sup>31</sup>

God og entydig identifisering av personer vil underlette digitaliseringsprosessen. Dårlig datakvalitet kan imidlertid påføre ekstrakostnader og svak rapporteringskvalitet.

Folkeregisterets rolle har blitt stadig viktigere. Registeret benyttes både av offentlige og private virksomheter. Registeret er sentralt i offentlig, personrelatert saksbehandling og planlegging. En økende andel utenlandske borgere vil ha behov for å benytte offentlige elektroniske tjenester og vil kunne omfattes av digitalt førstevalg. Digitalt førstevalg for utenlandske borgere krever en identifikator. En slik identifikator er per i dag D-nummer.

Tildeling og bruk av fødselsnummer og D-nummer er derfor en forutsetning for bruk av mange digitale løsninger. D-nummer har i dag ikke tilstrekkelig god kvalitet fordi det ofte er utfordringer med hensyn til kontroll av identitet. Med et system med gjennomgående identitetsnummer som brukes av mange ulike etater og private aktører, vil det lett kunne få omfattende konsekvenser om man tildeler D-nummer på grunnlag av et falskt dokument.

I forstudierapporten<sup>32</sup> for modernisering av folkeregisteret forslås en inndeling basert på hvor god kontroll som er gjort i det enkelte tilfellet. Brukeren av identifikatoren vil da kunne vurdere om kontrollen bak tildelingen av identifikatoren er god nok for formålet den skal brukes til.

Det er imidlertid ikke alltid nødvendig å tildele D-nummer dersom behovet for identifisering kan løses innenfor de aktuelle tjenestene. Tidligere var man for eksempel avhengig av å ha et fødselsnummer eller D-nummer for å kunne bruke Altinn. Det er imidlertid nå utviklet en løsning for at brukere uten D-nummer eller fødselsnummer også kan benytte Altinn. Denne løsningen kan også brukes for å gi fullmakt til å levere til personer uten fødselsnummer eller D-nummer.

---

<sup>31</sup> Forstudierapport om Modernisering av Folkeregisteret, april 2013:

[http://www.skatteetaten.no/upload/PDFer/Rapport\\_Modernisering\\_av\\_Folkeregisteret.pdf](http://www.skatteetaten.no/upload/PDFer/Rapport_Modernisering_av_Folkeregisteret.pdf)

<sup>32</sup> [http://www.skatteetaten.no/upload/PDFer/Rapport\\_Modernisering\\_av\\_Folkeregisteret.pdf](http://www.skatteetaten.no/upload/PDFer/Rapport_Modernisering_av_Folkeregisteret.pdf)

Behovet for å verifisere den enkelte bruker vil kunne variere og det er opp til den enkelte tjenesteeier å akseptere slike brukere.

### **Folkeregisterprosjektet – en forstudie – Fremtidens folkeregister**

Formålet er å etablere grunnlaget for en beslutning om å modernisere Folkeregisteret. Forstudien bygger på en rapport fra 2007 "Utveksling av grunndata på personinformasjonsområdet" (Grunndatarapporten), samt en rapport fra 2011 "Modernisering av folkeregisteret – Rapport fra strategigruppen". Parallelt med strategiarbeidet har det pågått utredning om valg av ny personidentifikator og en utredning av ny pris- og distribusjonsmodell. Det har også vært gjennomført en flerdepartemental utredning av tiltak som kan forbedre D-nummerordningen. Forstudien har tatt hensyn til de samfunnsbetraktninger og anbefalinger som fremkom der.

I forstudien anbefales et konsept som i hovedsak viderefører dagens folkeregister, men med forbedringer innen følgende målområder:

- Innhold skal samsvare bedre med registerets rolle og oppgaver
- Bedre sikkerhet for identitet og støtte for autentisering
- Gode prosesser for innrulling i Folkeregisteret og tildeling av identifikator
- Godt ajourhold av opplysninger
- Tilretteleggelse for god utnyttelse av informasjonen
- Styrking av personvernet
- Overgang til ny identifikator (som skal erstatte dagens fødselsnummer)

Anbefalingen innebærer at dagens tekniske løsning for folkeregistrering må fornyes.

### ***Arbeidsgruppens vurderinger***

Etter arbeidsgruppens vurdering er det ikke regelverket, men først og fremst struktur og organisering som er de største utfordringene når det gjelder grunndataregistre som Enhetsregisteret og Folkeregisteret. Arbeidsgruppen har likevel valgt å omtale noen av utfordringene, fordi god kvalitet og funksjonalitet for disse registrene er viktige forutsetninger for digital samhandling og digitalt førstevalg. Folkeregisteret er sentralt for store deler av den offentlige forvaltningen. Arbeidsgruppen avgrensner imidlertid mot å vurdere behov for tiltak ettersom dette går utover det vi mener er regelverksrelatert.

Arbeidsgruppen nøyer seg med å vise til det pågående prosjektet med modernisering av Folkeregisteret, og presiserer at gjennomføring av prosjektet vil være en viktig og kritisk faktor for utviklingen av digital forvaltning og digitale tjenester.

### 5.11 Viderebruk av offentlig informasjon

Med *viderebruk av offentlig informasjon* menes noe annet enn *gjenbruk* av offentlig informasjon. Med *gjenbruk* i forbindelse med digitalisering av offentlig sektor mener vi vanligvis offentlig sektors gjenbruk av informasjon som er basert på tilgjengelige grunndata eller på informasjon som er innhentet med lovlig hjemmelsgrunnlag fra andre virksomheter.

*Viderebruk* av offentlig informasjon relaterer seg derimot til offentleglovas bestemmelser om viderebruk av offentlig informasjon.<sup>33</sup> Offentleglovas viderebruksbestemmelser gjelder informasjon man har innsyn i etter offentleglova, mao. offentlig informasjon som ikke er taushetsbelagt. Adgangen til å viderebruke informasjonen vil kunne begrenses av annen lovgivning, som personopplysningsloven og åndsverkloven.

Etter offentleglova § 9 kan alle kreve innsyn i en sammenstilling av opplysninger som er elektronisk lagret i databasene til et organ "dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar". Dette er en rettighet som også kan benyttes av offentlige etater og virksomheter.

Hva som er "enkle framgangsmåtar" er imidlertid ikke entydig og gir en etat mulighet til å nekte å gi fra seg data som kan være nødvendig for andre organisasjoner i forbindelse med utvikling av digitale tjenester for innbyggerne. Dermed kan en dataforvalter i praksis hindre at andre kan viderebruke dataene deres til beste for innbyggerne. Ofte er også rettigheter og eierskap til

---

<sup>33</sup> Offentleglovas bestemmelser om viderebruk av offentlig informasjon gjennomfører Direktiv 2003/98/EF om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor (Viderebruksdirektivet)/Directive 2003/98/EC on the re-use of public secot information (The PSI-Directive)



datasett som er forvaltet av en organisasjon uklar, siden de kan være sammenstilt fra flere kilder, og forvalter kan være usikker på om dataene er opphavsrettslig vernet.

### *Arbeidsgruppens vurdering*

Justis- og beredskapsdepartementet er i gang med en evaluering av offentleglova og arbeidsgruppen ser det derfor som naturlig at en vurdering av behovet for oppdatering av veilederen til offentleglova vurderes i forbindelse med dette. Sett i lys av at det har skjedd mye på det tekniske området siden offentleglova ble vedtatt, vil det være naturlig at dette blir et tema i evalueringen. FAD/Difi har utarbeidet en veileder om tilgang til og viderebruk av offentlige data. Det vil også være naturlig å se nærmere på behovet for revisjon av denne.

## **6 Arbeidsgruppens forslag til tiltak**

Nedenfor følger arbeidsgruppens forslag til tiltak. Både tiltak og forslag til ansvarlige departementer er plassert i tilfeldig rekkefølge. Angivelse av departement antyder hvor ansvaret for oppfølgingen etter arbeidsgruppens syn bør ligge. Arbeidsgruppen har imidlertid ikke tatt stilling til på hvilken måte en eventuell oppfølging bør skje.

### **6.1 Veileder om digital forvaltning**

Det er behov for generell kompetanseheving når det gjelder hvilke regler som gjelder for elektronisk kommunikasjon. Arbeidsgruppen foreslår derfor at det utarbeides fagspesifikke veiledere for elektronisk kommunikasjon innenfor den enkelte sektor.

Ansvarlig: Departementene

### **6.2 Revisjon av veilederen til eForvaltningsforskriften**

Arbeidsgruppen foreslår at veilederen til eForvaltningsforskriften revideres, spesielt med tanke på digitalt førstevalg og endringene i forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften.

Ansvarlig: FAD

### **6.3 Veileder for utvalgsleder og utvalgsmedlemmer**

Justis- og beredskapsdepartementet har utarbeidet veileder for utvalgsleder og utvalgsmedlemmer. Arbeidsgruppen foreslår at veilederen revideres slik at den også peker på viktige hensyn og prinsipper som må ivaretas i en digital forvaltning og ved elektronisk kommunikasjon generelt.

Ansvarlig: JD

### **6.4 Tillegg til lovteknikkheftet om digitaliseringsvennlig regelverk**

Heftet lovteknikk og lovforberedelse er en rettleiding om utforming av lovtekster, utarbeidet av Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling. Arbeidsgruppen foreslår at det tas inn et eget kapittel i heftet om digitaliseringsvennlig lovgivning. Viktigheten av teknologinøytralt språk og tilrettelegging for digitalt førstevalg må fremheves. Prinsipper for en digital forvaltning og digitalt førstevalg bør være en sentral del av en rettleidingen om utforming av lovtekster.

Ansvarlig: JD

### **6.5 Utredningsinstruksen om digital forvaltning og arbeidsprosesser**

Arbeidsgruppen foreslår at det bør tas inn et eget kapittel i utredningsinstruksen som peker på hvilke hensyn og konsekvenser som må utredes i forbindelse med forslag til nytt regelverk som vil gjelde forvaltningens saksbehandling mv. På den måten sikrer man at regelverket sees i sammenheng med arbeidsprosessene og at man tar hensyn til elektronisk forvaltning ved utarbeidelse av reglene.

Ansvarlig: FAD

### **6.6 Utrede behov for endringer i inkassoloven §§ 9 og 10**

Arbeidsgruppen foreslår at *spørsmålet* om endring av inkassolovens krav om papir utredes nærmere. Det bør ses i sammenheng med tilsvarende bestemmelser i annet regelverk, dvs. bestemmelser som regulerer offentlig sektors inndrivelse av fordringer.

Ansvarlig: JD

### **6.7 Vurdere behov for endringer i Veiledning til regelverket for offentlige anskaffelser**

For attester der fokuset er innholdet i attesten, jf. tidligere omtale av krav til skatteattest og attest for betalt merverdigavgift iht. krav i forskrift for offentlige anskaffelser (FOA) § 3-3, foreslår

arbeidsgruppen at det etableres et sentralt register der offentlige oppdragsgivere selv kan hente ut de nødvendige attester.

Attester for forskriftsmessig oppfølging av helse, miljø og sikkerhet, HMS-attester iht. krav i FOA § 3-4, bør også kunne samles i et slikt register. Her vil det imidlertid være de enkelte virksomheter som er ansvarlig for attestene og tilgjengeligheten til dem.

Ansvarlig: FAD

### **6.8 Utrede behov for endringer i ekteskapsloven**

Arbeidsgruppen foreslår at behovet for endringer i ekteskapsloven for så vidt gjelder vigselsattester, utredes. Det bør vurderes om det er grunn til endring i lys av den tid som har gått siden eRegelprosjektet og om det er grunnlag for å vurdere ting annerledes nå også for denne type krav.

Ansvarlig: BLD

### **6.9 Samlet gjennomgang av regler som krever personlig oppmøte**

Arbeidsgruppen foreslår en samlet gjennomgang av regelverk som krever personlig oppmøte med sikte på å etablere et overordnet regelverk, ikke sektorspesifikt.

Ansvarlig: JD, FIN, BLD, NHD og UD

### **6.10 Samlet gjennomgang av regler som krever attester og andre papirdokumenter**

Arbeidsgruppen foreslår at det foretas en samlet gjennomgang av regler som krever attester og andre papirdokumenter, herunder vurdere behovet for en type verifikasjonstjeneste for originaldokumenter mv.

Ansvarlig: FAD, FIN, NHD/AD

### **6.11 Utrede behovet for mer entydig enhetsregistrering**

Arbeidsgruppen foreslår at behovet for mer entydig enhetsregistrering, særlig med sikte på enheter i offentlig sektor utredes nærmere, herunder spørsmålet om hva som skal være styrende for hvilket nivå enhetene skal registreres på.

Ansvarlig: NHD, FIN

### **6.12 Vurdere revisjon av beskyttelsesinstruksen**

Arbeidsgruppen foreslår at det vurderes om beskyttelsesinstruksen skal revideres. Det kan være hensiktsmessig at reguleringen løsrives fra sikkerhetslovens forskrifter, og heller knyttes opp mot eForvaltningsforskriften.

Ansvarlig: FAD, SMK

### **6.13 Begrepskatalog med definisjoner/metadata**

Arbeidsgruppen foreslår at det igangsettes et arbeid med å vurdere behovet for en begrepskatalog med definisjoner av begreper og størrelser som ofte er brukt i regelverket.

Ansvarlig: FAD

### **6.14 Utrede viktige hensyn og prinsipper for en digital forvaltning**

Arbeidsgruppen mener det kan være behov for en nærmere utdyping og konkretisering av hvilke hensyn og prinsipper som bør legges til grunn ved utviklingen av regelverk i en digital forvaltning og foreslår derfor at dette utredes nærmere.

Ansvarlig: FAD, JD

## **7 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Arbeidsgruppens gjennomgang har avdekket behov for økt kompetanse og informasjon knyttet til hvilke regler som gjelder for å realisere digitalt førstevalg.

Tiltakene består hovedsakelig i å oppdatere eksisterende veiledere og opprette en ny veileder om digital forvaltning. Arbeidsgruppen peker også på samlet gjennomgang av regelverk på noen områder, samt konkret regelverk som kan være til hinder for digitalt førstevalg, og som bør gjennomgås med tanke på endring. Tiltakene utfordrer departementers og direktoraters evne og kapasitet til regelutvikling og vedlikehold av eksisterende regelverk. For å kunne løse disse oppgavene er tilgangen på rett kompetanse avgjørende for å oppnå gode resultater.

Kostnaden ved tiltakene må anses små. Virkningene av tiltakene vil være å heve kompetansen for å realisere digitalt førstevalg, som igjen vil bidra til at regelverksutvikling vurderes opp mot målet om å digitalisere arbeidsprosesser og realisere digitalt førstevalg. Videre vil regelverksgjennomgangen eventuelt fjerne eller redusere unødige hindre for digitalt førstevalg.