

13/83

Jon Bing

**EDB: MULIGHET OG
PROBLEM VED
FORENKLING
AV REGELVERK
NORIS (60)**

COMPLEX

INSTITUTT FOR RETTSINFORMATIKK



IBM Bergen: Dreggsalmenning 10/12 tlf. (05) 31 55 00.
IBM Hamar: Parkgt. 2 tlf. (065) 27 745
IBM Kristiansand S: Rådhusgt. 3, tlf. (042) 29 180.
IBM Sarpsborg: Kirkegt. 63, tlf. (031) 57 036.
IBM Stavanger: Auglendsdalen 81 tlf. (04) 58 85 00.
IBM Trondheim: Kongensgt. 60 tlf. (075) 30 644.
IBM Tønsberg: Nedre Langgt. 33, tlf. (033) 12 013.
IBM Ålesund: Parkgt. 7, tlf. (071) 24 387.
IBM Oslo: [illegible] 20 54 50



Institutt for rettsinformatikk
Niels Juels gate 16
OSLO 2

Jon Bing

EDB: MULIGHET OG PROBLEM VED FORENKLING AV REGELVERK

NORIS (60)

Prosjektet har vært støttet av Justisdepartementet,
Forbruker- og administrasjonsdepartementet og
Rasjonaliseringsdirektoratet

© Universitetsforlaget 1983
ISBN 82-00-06813-7

Utgivelsen av skriftserien CompLex støttes av:
Bergens Tidende
Den norske Bankforening
Fabritius a.s.
Norges Juristforbund
Norsk Arbeidsgiverforening
Norsk Data a.s.
Norsk forening for jus og edb

FORORD

Denne rapporten er skrevet som del av prosjektet NORIS (60), som fra forskjellige synsvinkler har tatt opp spørsmålet om hvordan regelverk kan forenkles, eller - sagt på en litt annen måte - hvorfor regelverk er kompliserte.

Rapporten begrenser seg til to hovedspørsmål.

For det første spørsmålet om hvordan manglende oversikt kan avhjelpes ved hjelp av bedre informasjonssystemer. Den typen forbedringer det er snakk om, vil i praksis bygge på utstrakt bruk av edb.

For det annet spørsmålet om sammenhengen mellom regelverk og datamaskinassisterte forvaltningssystemer for administrasjon av slike regelverk, bl a hvordan slike regelverk bør utformes.

Selv om de to hovedspørsmålene er nokså forskjellig, har de det til felles at de begge knytter seg til bruk av edb i rettssystemet. Derfor har også rapporten fått en tittel som viser dette - Edb: mulighet og problem ved forenkling av regelverk.

Som nevnt er denne rapporten del av prosjektet NORIS (60). Hovedrapporten fra dette prosjektet er skrevet av Kristin Kjelland Mørde (Enkle regler). Det har vært interessant og lærerikt å ha fått lov til å arbeide sammen med henne innenfor rammen av prosjektet - hennes overskudd og evne til analyse

har hun villig delt med meg.

Ellers vil jeg også ellers få lov til å takke de som har radd med samtale og kritikk. En særlig takk retter jeg til Rasjonaliseringsdirektoratets "Regelforenklingsgruppe", som har tatt initiativ til seminarer og diskusjon om emner. Også helt spesiell takk retter jeg til Thomas Prebensen Steen har hjulpet meg med kritikk og korrektur for å få rapport ferdig.

Skillebekk

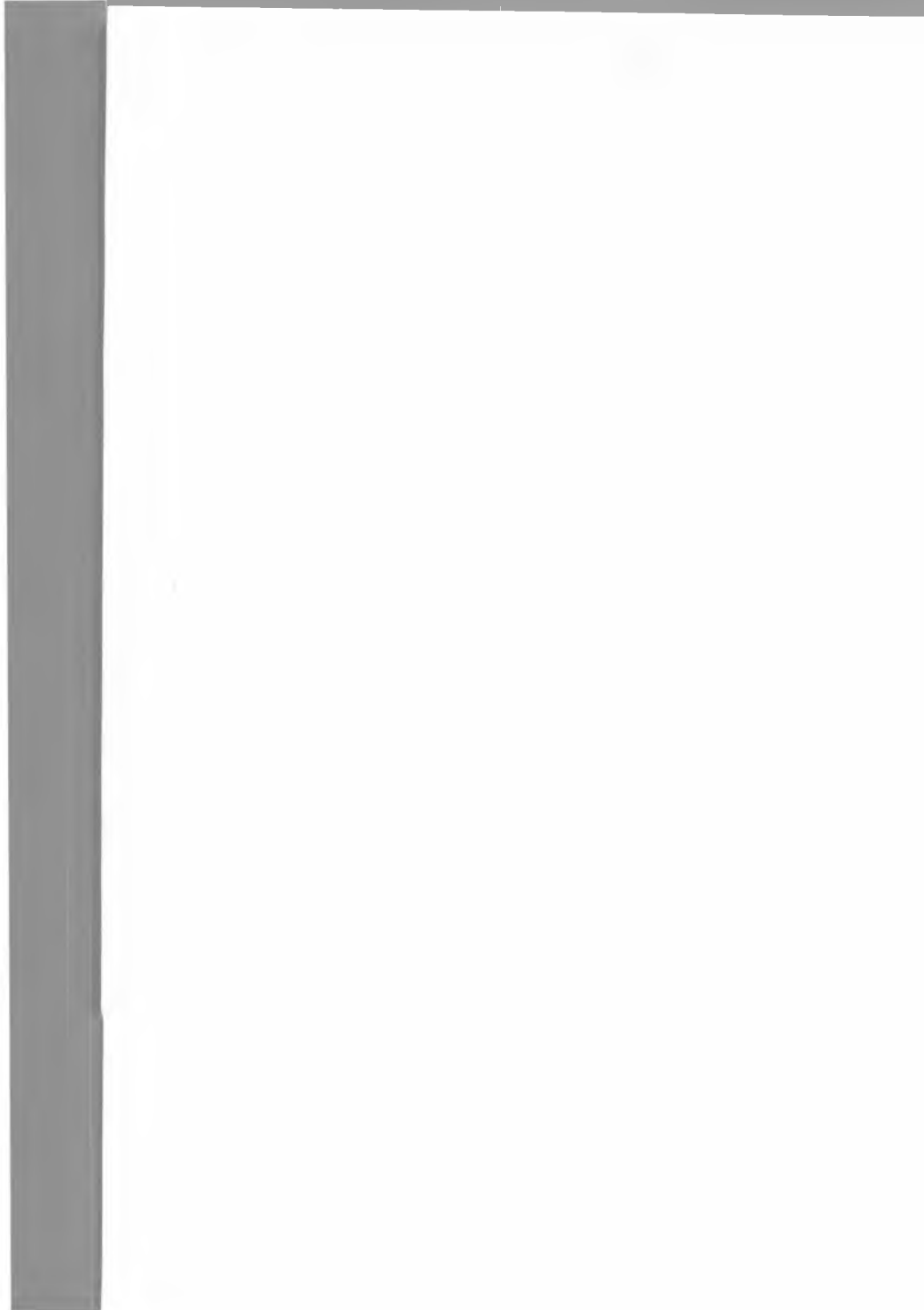
juni 1983

INNHOLDSFORTEGNELSE

1. Innledning	1
2. Oversikt som forenkling	6
2.1 Manglende oversikt som årsak til usikkerhet ...	6
2.2 Manglende oversikt - årsaker og botemidler	14
2.2.1 Innledning	14
2.2.2 Antallet rettskildefaktorer eller retts- lige normer	15
2.2.3 Fragmenterte rettskildefaktorer	20
2.2.4 Fragmenterte rettssystemer	30
2.3 Særlig om ikke-juristers behov	36
3. Forenkling i forhold til datamaskinassisterte for- valtningssystemer	42
3.1 Innledning	42
3.1.1 Deontiske systemer?	42
3.1.2 "Automationsgerechter Gesetzgebung"	44
3.2 Datamaskinprogrammer som representasjon av normer	48
3.3 Automatiseringsvennlige normer	54

3.3.1	Typar av normer - skjønn	
3.3.2	Skjønn i datamaskinassisterte for- valtningsystemer	
	(1) "Plikten til å skjønn"	
	(2) Faste regler som modellerer skjønn ..	
	(3) Kombinasjoner mellom automatisering og manuell behandling	
3.4	Utforming av automatiseringsvennlige normer ...	
3.4.1	Valg av kriterier	
	(1) Faste kriterier	
	(2) Stabile kriterier	
	(3) Få kriterier	
	(4) Oppsummering	
3.4.2	Registerkoblinger	
	(1) Registerkobling som definisjon	
	(2) Registerkobling som kompleksitet	
3.4.3	Litt om beregninger og normstrukturer ...	
	(1) Fullstendighet	
	(2) Alternativer	
	(3) Enkle beregningsregler	
3.5	Litt om arbeidet med å utforme og revidere regleverk for datamaskinassisterte for- valtningsystemer	
3.5.1	Valg av adekvate kriterier	

3.5.2 Automatisering og administrative konsekvenser	100
(1) Krav om signatur e lign	100
(2) Kumulering av terminer	101
(3) Tid for programmeringsarbeid	102
(4) Registertilknytninger	104
(5) Vekst i kompleksitetsgraden	107
(6) Samarbeid jurister - informatikere ..	108
3.6 Særlig om kontroll av datamaskinassisterte forvaltnings-systemer	110
3.6.1 Begrunnelser	110
3.6.2 Overprøving	113
(1) Overprøving av registrerte opplysninger	113
(2) Overprøving av normanvendelsen	115
(3) Redusert overprøving	116
(4) Omgjøring av eget tiltak	117
3.6.3 Ombudsmannens rolle	118
3.6.4 Offentliggjørelse - adekvate normbeskrivelser	120
Litteratur	122
Vedlegg: De tyske føderale forskriftene "Bekanntmachung der Grundsätze fuer die Gestaltung automationsgeeigneter Rechts- und Verwaltungsvorschriften" av 11.12.1973 ..	125



1. INNLEDNING: LITT GENERELT OM FORENKLING

Institutt for rettsinformatikk har tatt opp spørsmål som knytter seg til rettslige normers utforming og struktur. Utgangspunktet har ikke vært regelverkforenkling, men snarere anvendelsen av moderne teknologi: datamaskinbaserte systemer for å søke i store mengder rettskilder (tekstsøke-systemer), og for direkte å representere rettslige normer som del av datamaskinprogrammer (deontiske systemer). Men arbeidet har gitt en del innsikt i rettslige normer, lov-pråk mv som også er relevant for arbeidet med å forenkle regelverk.

"Forenkling" kan bety flere ting. Man kan i alle fall nevne seks nokså ulike former for forenkling:

(1) Deregulering. Med dette siktes det til at man opphever et regelverk, f eks en lov. Deregulering antas vanligvis å føre til en forenkling, men dette har minst en viktig forut-setning: Når ett regelverk oppheves, vil det typisk erstattes av et annet regelverk. Man må da sammenligne de to regelverkene, og ta stilling til hvilket som er "enklest". Opphevelse av f eks avtaleloven vil ikke føre til avskaffelse av avtalrett, bare at man mistet den hjelp de lovfestete normene gir for å bestemme gjeldende rett. Eller man kan tenke seg at et skrevet regelverk erstattes f eks av et usikkert og ulovfestet system av sosiale normer.

(2) Lesbarhet. Med dette siktes det til det forholdsvis enkle at det skal være lett å lese skrevne bestemmelser. Dette er sett fra en synsvinkel et trivielt krav. Men fra en annen synsvinkel streifer det et klassisk dilemma i forhold til lovspråk: En lovtekst skal både være lett å lese og så presis at de normene den representerer er egnet til å løse

mulige konflikter. Kravet til lesbarhet vil derfor gjerne være relativt til f eks mottagergruppe.

(3) Oversikt. Mangel på oversikt oppleves i seg selv som en årsak til kompleksitet. Derfor er det nøye sammenheng mellom forenkling og de informasjonssystemer som stilles til disposisjon. I Norge skjer det for tiden store forandringer ved hjelp av stiftelsen Lovdata som allerede har etablert et datamaskinbasert system for gjeldende lover, og er i ferd med å etablere et tilsvarende system for sentrale forskrifter. Det siste vil for første gang skape en slags oversikt over forskriftverket, og i alle fall av profesjonelle rettskild brukere oppleves som en forenkling. Ved at profesjonelle rettskild brukere, som f eks advokater, får bedre tilgang til rettskildematerialet, vil det i neste omgang og indirekte forhåpentligvis føre til at det alminnelige publikum - som søker råd hos rettshjelperne - også opplever en forbedring.

Imidlertid er dette heller begynnelsen på et arbeid enn gjennomføringen av det. Fremdeles er det store samlinger rettskilder som spiller vesentlig rolle i praksis, men som ikke er alminnelig tilgjengelig. Et hovedeksempel er forvaltningens egne samlinger av presedenser (presedensregister, "visdomsbøker" ol) som antas unndradd fra offentlighetsloven, jfr Wilhelmsen 1978. Beslutninger basert på "tidlige praksis" vil altså i stor utstrekning være basert på et "hemmelig regelverk".

(4) Harmoni. Hvis bestemmelser er dårlig avpasset i forhold til hverandre, eller er i direkte motstrid, vil dette åpenbart redusere forutberegnligheten og kunne bidra til å gjøre regelverk mer komplisert. Harmoni i lov- og regelverk er åpenbart et mål i seg selv, og et mål som lettere kan realiseres hvis man også har oversikt. Det er derfor nøye

sammenheng mellom oversikt og harmoni som målsetninger for forenklingsarbeidet. Det finnes imidlertid mulighet for også å ta i bruk andre hjelpemidler. En mulighet representeres av "lovmodeller". Dette er datamaskinbaserte representasjoner av regelverk, en modell av normene på et bestemt område. Modellen vil kunne hjelpe til å avdekke inkonsistens i normene, og å vurdere virkningene av en endring. Jfr Bing 1977a:305-308.

(5) Enkle normer. Tidligere har lesbarheten av f eks lover vært streift. Men en ting er at en tekst er enkel, et annet spørsmål er hvorvidt den norm - det innhold - teksten gir anvisning på, er enkel. Dette gjør det nødvendig å danne seg en forestilling av hva som er "enkelt innhold", enkle normer. Dette forutsetter innsikt i normers natur, og er et krevende og kanskje kontroversielt tema.

(6) Enkel administrasjon. Det kan hevdes at regelverk er enkle hvis de er lette å administrere. Dette er også et relativt spørsmål - relativt til det administrasjonsapparat som blir valgt. F eks vil det stilles forskjellige krav til manuelle og maskinelle administrasjonssystem, særlig sett i forhold til hva slags type normer som skal administreres.

Med støtte fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Justisdepartementet og Rasjonaliseringsdirektoratet har Institutt for rettsinformatikk gjennomført en utredning av forskjellige sider av hva "forenkling av regelverk" kan innebære. I en tidligere rapport har Kristin Kjelland-Mørde (1983) tatt opp flere av de aspektene som er nevnt foran, særlig spørsmålet om lesbarhet, spørsmålet om hva som kan karakteriseres som enkle normer og spørsmål i forbindelse med harmoni i regelverket. Fremstillingen er selvsagt gitt en annen disposisjon enn den punktevis opprengningen ovenfor. Den dekker imidlertid to hovedspørsmål i forbindelse

med forenkling av regelverk:

- (1) Hvordan kan det språklige uttrykket bidra til å skape så enkle normer som mulig; og
- (2) hva er det som karakteriserer "enkle" normer.

Disse to hovedspørsmålene viser den dobbeltnatur som all diskusjon av forenkling av regelverk vil ha: den syntaktisk orienterte diskusjonen som konsenterer seg omkring normenes språklige uttrykk, og den semantisk orienterte diskusjonen som konsenterer seg om normenes innhold. Helt løst fra hverandre kan imidlertid ikke disse to spørsmålene holdes: sett fra normbrukerens side, formidles innholdet ved et språklig uttrykk; sett fra normgiverens side, kan gitte normer gis alternative språklige uttrykk.

Det har derfor vært naturlig å behandle de nevnte to hovedspørsmålene sammen. Tilbake står en del spørsmål som man kanskje kan karakterisere som pragmatiske: spørsmål om den sammenheng som normene brukes i.

Denne rapporten vil ikke ta opp slike spørsmål i full bredde. Den vil i stedet konsentrere seg om noe vi oppfatter som viktige oppgaver i forbindelse med dagens rettssystem: kan datamaskinteknologien bidra til å forenkle regelverket, og i så fall - på hvilken måte?

Med dette utgangspunktet vil rapporten ta opp to sider av den bruk som gjøres eller kan gjøres av edb i rettssystemet. For det første kan edb brukes til å skape oversikt over det eksisterende rettssystemet - altså brukes i informasjonssystem. For det andre kan edb brukes til å administrere regelverk - og enkelte hovedpunkter i denne forbindelse vil bli tatt opp og diskutert.

Det er på en måte frustrerende å skjære ut såpass små biter av den generelle problemstillingen omkring forenkling av regelverk for særbehandling. Men spørsmålene knytter seg intimt til grunnleggende betraktninger omkring sammenhengen mellom rettslige normer og deres representasjon, og den formalisering som bruk av edb kan innebære. Det er derfor naturlig innledningsvis å understreke at rapportene fra Instituttets prosjekt bare representerer et første skritt på veien mot det som er målet: en generell forståelse av hva slags krav som må stilles til "enkle regleverk", og en generell metodikk for å realisere dette målet.

2. OVERSIKT SOM FORENKLING

2.1 Manglende oversikt som årsak til usikkerhet

Usikkerhet om gjeldende rett er en sikker indikasjon på manglende "enkelhet" i forhold til regelverk. Usikkerheten kan komme fra mange kilder (jfr Bing 1982) - f.eks. uklare eller vanskelig tilgjengelige språklige uttrykk eller bruk av skjønnsmessige normer. Usikkerheten kan imidlertid også ha manglende oversikt som årsak.

Man kan tenke seg to advokater som hver for seg forbereder samme sak. Problemstillingen er identisk - for diskusjonen om skyld kan vi tenke oss at de faktisk har samme klient, som forsiktighetsgrunner har valgt å innhente to uavhengige uttalelser om samme spørsmål.

Naturligvis vil advokatenes arbeidssituasjon på mange måter være forskjellig. De vil ha forskjellige individuelle forutsetninger for å angripe problemet, ha forskjellige medarbeidere osv. Imidlertid er det de samme rettskildefaktorene som for begge kan belyse spørsmålet. Riktignok kan det være begrunningsforskjeller mellom forskjellige jurister i forbindelse med å avgjøre en rettskildefaktors relevans (sml Kjelland-Mørde 1983). Men det er likevel en riktig beskrivelse å hevde at de to advokatene er interessert i å finne frem til de samme kildene - om ikke annet for å vurdere deres relevans.

Spørsmål om relevans er vanskelige å løse fordi begrepet ofte defineres forskjellig (sml Bing/Harvold 1977:153-158). I denne sammenhengen er det naturlig å b

ge på en nokså "generøs" definisjon av relevans, jfr den definisjonen som er utviklet hos Bing 1982a:46-50. For den innledende diskusjonen i dette avsnittet, har den nærmere definisjonen av "relevans" bare begrenset betydning.

Når de to advokatene er ferdig med sin omhyggelige letning etter relevante kilder, vil klienten kanskje ønske å kikke dem i kortene. Klienten vil da sikkert konstatere at advokatene for en stor del har funnet frem til de samme lovbestemmelser, høyesterettsavgjørelser osv. Klienten vil imidlertid sikkert finne at utvalget av kilder i en viss grad er forskjellig fra den ene advokaten til den andre.

Igjen er det flere mulige årsaker. De kan deles i to hovedgrupper.

Den ene gruppen omfatter de tilfeller hvor begge advokatene har funnet de samme kildene, men hvor deres relevansvurdering har fått forskjellig utfall. Denne gruppen vil ikke bli ytterligere kommentert i det følgende.

Den andre gruppen omfatter tilfeller hvor bare den ene av advokatene har funnet frem til kilden, og dermed overhodet hatt mulighet for å vurdere relevansen. Det er denne gruppen som skal behandles noe nærmere i dette avsnittet.

For å finne frem til kilder må advokaten betjene seg av et informasjonssystem. Advokater - og andre rettskildebrukere - bygger opp egne informasjonssystem av tilgjengelige informasjonstjenester. Man abonnerer på tidsskrift, man kjøper bøker, man vedlikeholder et arkiv mv. Dette brukerkonstruerte informasjonssystemet er altså et slags lappverk hvor brukeren velger lapper ut fra en vurdering av (1) hvor stor interesse har den aktuelle lappen, og (2) hvor dyrt er det å skaffe seg den. I tillegg vil advokaten i vårt eksempel supplere sitt

eget informasjonssystem ved å anvende eksterne systemer - f.eks. oppsøke spesialbiblioteker, gå gjennom bibliografier, henvende seg til offentlige organer eller venner med spesialkunnskap osv.

Dette brukerkonstruerte lappverk av et informasjonssystem vil sikkert være forskjellig for våre to advokater. De vil ha abonnert på litt forskjellige tidsskrifter, ha tilgang på litt forskjellig materiale samlet i arkiver, kjenne litt forskjellige personer som de rådfører seg med osv. Disse forskjellene vil igjen dukke opp som en årsak til at de med utgangspunkt i samme problem kommer frem til forskjellige relevante kilder.

Man kan sondre mellom to forskjellige årsaker til at informasjonssystemene gir forskjellig resultat.

I det ene tilfellet er det mangler ved selve gjenfinningsfunksjonen i informasjonssystemet. Kilden er "skjult" ved f.eks. mangler i registret eller lign. Disse manglene vil stort sett slå likt ut for de to advokatene - registrene i Retstidende vil ha de samme mangler i forhold til dem begge. Men det kan også være mangler med gjenfinningsfunksjonene i deler av de brukerkonstruerte systemene.

Et eksempel fra Italia kan illustrere dette: I en undersøkelse av "advocati e procurati" i Firenze hadde 32 % ordnet sine bibliotek etter emne, mens ca 50 % ikke hadde noen spesiell orden. Hele 77 % manglet bibliotekskatalog eller lign. som ga oversikt over boksamlingen. (Jfr Rawlence 1975:374-375.) Dette kan sammenlignes med resultater fra en tysk undersøkelse, som angir som nest viktigste årsak (39 % av tilfellene) til at man får utilfredstillende resultat av informasjonssøking at "Literatur nicht in der Bibliothek erhaeltlich" (Jungjohann/Seidel/Soergel/Uhlig 1974:44). Naturligvis skal man være forsiktig med å trekke

slutninger på tvers av landegrensene og inn i Norge - men det er nærliggende å tro at norske advokater ikke har stort bedre orden på boksamlingene sine, og at utlån, feilplasseringer mv er en forholdsvis hyppig årsak til at man ikke finner de bøker i sitt eget bibliotek som man gjerne skulle ha kikket i.

Selv om gjenfinninssvikt stort sett vil slå likt ut for alle rettskildebrukere, kan man altså ikke utelukke at det i de brukerkonstruerte informasjonssystemene skapes mer individuelle mangler.

I den nevnte tyske undersøkelsen finnes det en kategori som kalles "Unvollkommene Suchhilfen", som er årsak til 30 % av de tilfeller man får utilfredstillende resultat av informasjonssøking. Det er ikke nærmere spesifisert hva som skjuler seg bak denne kategorien, men publikasjoners registre mv synes å ha vært sentrale eksempler. Sammenligningen med tallene for mangler i biblioteket (jfr ovenfor) indikerer at de brukerspesifikke årsakene til gjenfinningssvikt kan være vel så betydningsfulle som de som har sin årsak i manglende effektivitet i de tilbudte tjenestene. Eller - og det er kanskje en mer nærliggende forklaring - tallene kan ha sin årsak i at svikt i egne systemer oppdages lettere enn mangler i utgitte registre mv.

Imidlertid vil mangler i registre mv alltid kunne overkommes ved hjelp av økt innsats fra brukerens side: I stedet for å stole på Retstidenes registre, går brukeren gjennom hver enkelt dom. Man kompenserer altså manglene søkefunksjoner i systemet med økte ressurser.

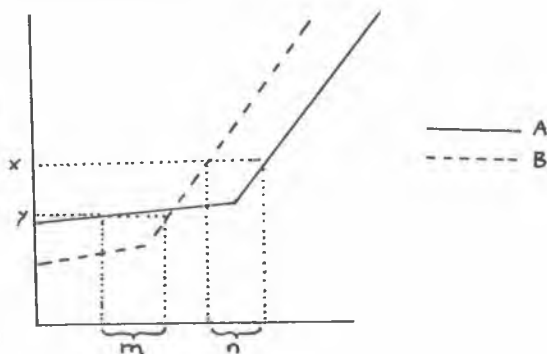
Igjen kan det være at forskjellen i resultat for de to advokater i vårt eksempel bunner i forskjellig ressursituasjon. Vi

tok som utgangspunkt at de to advokatene hadde samme problem og samme klient. Vi kan også føye til at de fra klienten får samme budsjett eller kostnadsramme for utarbeidelse av utredningen. Men likevel kan det være svært forskjellig hva som hver av dem faktisk allokterer til informasjonssøking. Dette kan bero på ulik prioritering innenfor kostnadsrammen. Det kan bero på at den ene har høyere omkostninger enn den andre (større kontorleie, dyrere personale, større telefonutgifter på grunn av avstand til nærmeste by e lign.) Men det kan også bero på at informasjonssystemene er forskjellig utformet, slik at den ene finner meget innenfor sitt brukerkonstruerte system, mens den andre må gå til eksterne kilder.

Hvis man tenker seg de to advokatene, kan man tenke seg at den ene har brukt forholdsvis store ressurser til å skape et eget informasjonssystem, mens den andre har spart penger i så måte. Den første (A i figuren nedenfor) vil da måtte starte med å trekke inn en forholdsvis høy andel av de faste utgiftene i forbindelse med den saken vårt eksempel knytter seg til. Til gjengjeld stiger kostnadene forholdsvis beskjedent over et forholdsvis lengre stykke enn for kollegaen (B i figuren nedenfor). Man ser at alt etter hva slags kostnadsramme klienten opererer med, vil A eller B komme best ut av det. Og den som kommer best ut av det, vil altså innen samme ressursramme kunne konsultere flere kilder. Og jo flere kilder som blir konsultert, jo større er mulighetene for å finne relevante kilder.

Denne årsaken til at en advokat ikke finner de kilder kollegaen har funnet, kan man kalle tilgjengelighetssvikt.

Fig 1 - Forholdet mellom to tenkte informasjonssituasjoner. A bruker forholdsvis store ressursser til vedlikehold av sitt brukerkonstruerte informasjonssystem, B bruker forholdsvis små ressurser. For nærmere forklaring av kurvene, jfr Bing 1982a:84-105.



n = differanse i As favør ved kostnadsramme x

m = differanse i Bs favør ved kostnadsramme y

Med dette har vi påvist en viss sammenheng mellom informasjonssystemer og usikkerhet om gjeldende rett. Hvis man aksepterer den innledende påstanden om at usikkerhet om gjeldende rett i seg selv er en form for kompleksitet i rettssystemet, kan man allerede av denne innledende diskusjonen peke på to mulige strategier for å redusere usikkerheten.

Den første strategien angriper søkesvikt. Ved å tilby rettskildebrukere effektive informasjonssystemer med gode og gjennomtenkte søkefunksjoner, har man også redusert denne årsaken til usikkerhet og dermed gjennomført en "forenkling" av regelverket.

Den andre strategien angriper tilgjengelighetssvikt. Ved å tilby rettskildebrukere informasjonssystemer med god represen-

tativitet og forholdsvis lave kostnader, vil forskjellene i tilgjengelighet i forskjellige rettskildebrukeres informasjonssituasjon reduseres. Igjen reduserer man en årsak til usikkerhet og gjennomfører en "forenkling" av regelverket.

Denne foreløbige konklusjonen begrunner altså at det er sammenheng mellom å forbedre de rettslige informasjonssystemene og å arbeide for en "forenkling" av regelverket. Dette er en konklusjon som ikke bare går på vurderingen av bruk av edb i forbindelse med informasjonssystemer. Konklusjonen begrunner også et kritisk blikk på de deler av tradisjonelle informasjonssystemer som skal styrke søkefunksjonen - først og fremst registre av ulike slag.

Det kan hevdes at det til nå er påfallende hvor liten interesse registre og registerkvalitet i juridiske publikasjoner har tiltrukket seg i Norge - sammenlignet med f eks i Sverige. Men for tiden vurderes det å initiere et prosjekt med sikte på å komme frem til en noe bedre og generell systematikk med sikte på produksjon av "systematiske registre" (sml også Bing 1982a:124 om den gjeldende systematikken).

Imidlertid er det i denne sammenhengen oversikt som årsak til usikkerhet som særlig skal behandles. Hvis man foreløpig ikke går nærmere inn på hva som ligger i at et materiale karakteriseres som "uoversiktelig", kan man likevel peke på sammenhengen med de to begrepene som er innført ovenfor. Åpenbart vil et uoversiktelig materiale kreve et mer effektivt søkesystem enn et oversiktelig materiale - det stiller altså særlige krav til informasjonssystemets søkefunksjon, og skaper en særlig risiko for usikkerhet i form av søkesvikt. Åpenbart vil det også regelmessig kreve større ressurser å lete seg gjennom et uoversiktelig materiale enn et oversiktelig materiale. Dermed skaper manglende oversikt også en større risiko

for tilgjengelighetssvikt.

Det er derfor sikkert lite kontroversielt å hevde at bedre oversikt gir enklere regelverk. Det som ikke er fullt så lett er å operasjonalisere karakteristikken "uoversiktelig". I neste avsnitt skal det gjøres et forsøk på å diskutere hvilke egenskaper ved rettssystemet som kan ha betydning i denne sammenhengen.

2.2 Manglende oversikt - åraker og botemidler

2.2.1 Innledning

Når det ofte hevdes at man mangler oversikt over regelverket antar man gjerne at årsaken er den overveldende mengden av bestemmelser. Uttrykk som "forskriftsjungel" maner frem k av rettssystemet som et ugjennomtrengelig villnis av paraf fer og forordninger som krever en erfaren storviltjeger i av en jurist hvis man ønsker å trenge inn i urskogen og n legge en relevant bestemmelse.

Slike bilder bygger sjelden på annen erfaring enn personl frustrasjon - og det kan vel være grunn god nok for kriti. Men det er også en begrensning av kritikken - følelsen av frustrasjon kan nok bevise at det mangler oversikt, men d forteller ikke hvorfor det mangler oversikt. F eks bygger ikke fortvilelsen på noen sonndring mellom rettskildefakto og normer - er det alle de trykte sidene med informasjon rettslige normer man blir oppgitt over, eller er det fakt en forvirrende mengde slike normer?

Naturligvis skal man ikke kreve av slike reaksjoner at de ger på analyser - de må få lov til å være hjertesukk. Men det følgende skal tre mulige årsaker til manglende oversik diskuteres: antallet rettskildefaktorer eller rettslige no mer; fragmentarisering av rettskildefaktorer og fragmenta sering over tid av rettssystemet.

2.2.2 Antallet rettskildefaktorer eller rettslige normer

I utgangspunktet er det kanskje antallet rettskildefaktorer - det påståtte veldige antallet med lover, forskrifter, rundskriv, dommer mv som oftes blir nevnt som årsak til manglende oversikt. Dette er vel kanskje også dette som Simitis i sin skjellsettende bok fra 1970 anså som årsaken til "Informationskrise des Rechts" - en flom av lovgivning, domstolsavgjørelser og forvaltningsvedtak.

Det var nettopp argumenter som fremmet i Simitis' bok som i Tyskland foranlediget arbeidet i Bundesministerium der Justiz med datamaskinbaserte rettslige informasjonssystemet (JURIS--prosjektet). Og det er overhodet ingen tvil om at et stort antall rettskildefaktorer i seg selv reduserer oversikten, og dermed gjør regelverket mer komplisert. Nettopp derfor vil en øking i volumet kreve mer effektive informasjonssystemer, og datamaskinbaserte systemer vil i dag være den naturlige løsningen. Simitis gikk så langt som til å argumentere for at staten nærmest hadde plikt til å sørge for at dette mer effektive hjelpemidlet ble tilbudt rettskildebrukere - nettopp for at de skulle beholde oversikten over rettssystemet.

Det er altså ingen grunn til å trekke det selvfølgelige utgangspunktet i tvil: et stort antall rettskildefaktorer reduserer oversikten over rettssystemet og skaper dermed et mer komplisert regelverk.

Når dette utgangspunktet er slått fast, er det imidlertid grunn til å problematisere det noe.

For det første har man spørsmålet om det norske rettssystemet kan karakteriseres som uoversiktlig fordi det inneholder "mange" rettskildefaktorer. Etter opplysninger fra Lovdata,

finnes det i dag ca 900 gjeldende lover med en tekst på tilsammen 13 millioner tegn og ca 3.000 gjeldende sentrale forordninger med en tekst på tilsammen ca 20 millioner tegn. I tillegg kommer da alle rundskriv, domstoleavgjørelser, forvaltningsvedtak og uttalelser fra forvaltningsorgan, forarbeider og til lover, juridisk litteratur osv.

Hvorvidt man ønsker å karakterisere denne mengden tekst som "uoversiktlig", må bli en vurderingssak. Som nevnt er det ikke bare mengden tekst som alene spiller en rolle for den vurderingen, men også hvilke informasjonssystemer som står til disposisjon.

Imidlertid er det vel i denne forbindelse ikke tilstrekkelig å se seg med å se på rettskildefaktorene. Hvis man ser seg prinsipielt på det, så er (sannsynligvis) enhver avgjørelse en norsk domstol en rettskildefaktor i den betydningen at den kan påberopes som et argument ved løsning av et rettsspørsmål. Men det er vel knapt noen som bekymrer seg nevneverdig over det treffes et stort antall forhørsrettsavgjørelser og andre avgjørelser av by- eller herredsretter som man ikke har oversikt over eller i praksis kan få tilgang til.

Denne manglende bekymring kommer av at argumenter hentet fra slike avgjørelser vil ha svært beskjeden vekt. Og manglende oversikt over rettskildefaktorer av liten eller ingen praktisk betydning, er knapt noen svakhet ved rettssystemet.

Dette eksempelet får være tilstrekkelig til å understreke sammenhengen mellom vurderingen av på den ene side hvorvidt rettssystemet er oversiktlig, og på den annen side de rettsdeprinsipper som styrer bruk av rettskildefaktorer. Rettsdeprinsipper vil stille krav til hva slags oversikt man skal ha over bestemte typer av rettskildefaktorer. Den anglo-amerikanske stare decisis-doktrinen stiller for eksempel ganske andre

krav til oversikt over tidligere rettspraksis enn vår egen prejudikatslære. Hadde man kontroll over rettskildeprinsippene (som sjelden er lovregulert, og som vel oppstår som sedvane-rettssdannelser, særlig blant jurister), kunne man altså gjennomføre drastiske "forenklinger" av regelverket ved ganske enkelt å bestemme at bestemte typer kilder skulle flyttes ut av kategorien "rettskildefaktorer".

Det finnes eksempler på dette - et dokumentert eksempel er forsøket i California på å begrense stare decisis-doktrinen til offisielt publiserte rettsavgjørelser, jfr Bing 1982a:226-228 med henvisninger.

Man ser altså at det i tillegg til antallet rettskildefaktorer er to andre forhold som bestemmer graden av oversikt - hvilken betydning rettskildeprinsipper tilskriver de forskjellige typene av rettskildefaktorer, og hvilke informasjonssystemer som står til disposisjon for å avsøke materialet.

I denne sammenheng ser man klart at etableringen av Lovdata, som tilbyr et effektivt søkesystem for rettskildefaktorer med høy rang (lover, forskrifter og høyesterettsavgjørelser) i seg selv er et viktig skritt i retning av en "forenkling" av regelverket.

Imidlertid bør det også pekes på at det ikke er en nødvendig sammenheng mellom antallet rettskildefaktorer og antallet normer i rettssystemet - selv om det i utgangspunktet er naturlig å anta at det finnes en slik tommelfingerregl: jo flere rettskildefaktorer, jo flere normer.

Dette forutsetter at man kan måle antallet normer, noe som i og for seg ikke lar seg gjøre når man oppfatter normer som semantiske enheter. I dette avsnittet er derfor ordbruken noe omtrentlig, noe som ikke skulle skape problemer

hvis man først er oppmerksom på at man bygger på vurderinger, ikke målinger - det er ikke mer problematisk å snakke om "mye" eller "lite" informasjon eller kunnskap.

Etter tommelfingerregelen gjelder derfor at opphevelse av rettskildedefaktorer (dvs at et kompetent organ bestemmer faktoren ikke lenger skal kunne påberopes som argumenter i løsning av juridiske spørsmål) vil føre til forenkling.

Det er faktisk ikke alltid man har mulighet til en slik formell opphevelse. Juridisk litteratur kan f.eks. ikke "oppheves", der vil litteraturen etterhvert som tiden går og rettssystemet endres, miste sin aktualitet. Noe lignende gjelder vel også for dommer, selv om lovgiver selv kan gripe inn og f.eks. lovfeste en norm som tidligere kunne utledes av domspraksis. Opphevelse er praktisk i forhold til lover og forskrifter - og i prinsippet er det her faktisk bare en flytting fra en type rettskildedefaktor til en annen. Typen "opphevede lover" må regnes som en rettskildedefaktor som f.eks. kan belyse tolkning av gjeldende lov.

Det finnes mange gode eksempler på at opphevelser fører til forenkling. I norsk rett er et hovedeksempel den opphevelse av "ymse foraldrade lovbestemmelser" som ble gjennomført i 1963, som opphevet 115 artikler, 20 reskripter og 60 lover. Årsaken var - som tittelen antyder - at de normene faktisk var opphevet, ikke lenger var aktuelle på grunn av endrede saksforhold.

Eksempelet viser også et annet poeng, nemlig at det jo var den beskjeden forenkling av normsystemet som ble resultatet. rettslige normer som ikke er aktuelle, skaper kanskje heller ikke noe særlige problemer. Kanskje det viktigste med opphevelsen var en opprydning i Lovsamlingen, en eliminering av

overflødige tekster. Og kanskje dette best kan ses under synsvinkelen "fragmentisering av rettskildefaktorer" snarere enn volumet av slike faktorer.

Det finnes naturligvis andre årsaker - f.eks. at man finner detaljeringsgraden i normsystemet overdrevet.

Man må også peke på unntakene hvor tommelfingerregelen ikke gjelder. Hvis rettskildefaktorer oppheves, vil ikke det automatisk skape normtomt rom. Tvert imot er det vel tvilsomt om det finnes områder som ikke reguleres av rettslige normer. Spørsmålet blir bare hvordan man skal argumentere for disse normene. Oppheves en lov, kan det f.eks. føre til at man i stedet må argumentere ut fra andre og mindre autoritative rettskildefaktorer - noe som øker usikkerheten på området. Dermed vil - etter det resonnement som er ført foran - også kompleksiteten på området øke. Kravet på lovbøker som et krav på å gjøre retten tilgjengelig og oversiktlig for annet enn et lite antall jurister, kan nevnes i denne forbindelse. Kanskje blir det brukt flere ord på å representere normene, men de blir lettere å finne frem til og forstå. Dette er selvsagt også en forenkling. Men også dette punktet bør kanskje heller ses i forbindelse med "fragmentisering av rettskildefaktorer" enn volumet av faktorene, jfr. nedenfor.

Som oppsummering kan man altså ta utgangspunkt i tommelfingerregelen om at det er sammenheng mellom volumet av rettskildefaktorer og kompleksitet i normstrukturen. En reduksjon av volumet vil derfor normalt også være en forenkling - med visse forbehold, andtydet ovenfor.

Det er bare normgivere som kan gjennomføre denne typen forenklinger. For andre aktører i rettssystemet er volumet av rettskildefaktorer gitt. Men likevel kan en "forenkling" gjennomføres i den betydning at man kan skape bedre oversikt - da ved å

ta i bruk effektive rettslige informasjonssystemer, f
basert på edb.

Et siste forhold nevnt i dette avsnittet er de rettski
sipper som bestemmer hva som skal gjelde som rettskild
ikke. Det er antydnet at kontroll med disse prinsippene
ville kunne føre til mulighet for forenkling - men det
trolig at man i praksis faktisk ville kunne få en slik
troll. Derfor får man - med visse forbehold - se bort
ne muligheten.

2.2.3 Fragmenterte rettskildefaktorer

Grunnlovens prg 94 foreskriver at en ny

"almindelig civil og kriminal Lovbog skal foransta
udgivet ..."

Det ligger mange begrunnelser bak utgivelsen av lovbøke
en av årsakene til at man fant lovbøker ønskelig, var
gjennom en kodifisering og samling av spredde bestemmel
ville kunne skape bedre oversikt - ikke minst for den
kildebruker som var ikke-jurist. Diskusjonen omkring lo
har flammert opp fra tid til annen, og er for så vidt fo
aktuell. (Sml litt oversikt hos Bing 1980:18-21.) Bræk
(1968:9-10) understreker f eks betydningen av en kodifi
for legmannen nettopp ved at fragmenterte rettskildefak
blir samlet og konsolidert:

"Bare hvor det foreligger en noenlunde moderne og f
tendig lov, har han mulighet for å kunne danne seg
selvstendig oppfatning av gjeldende rett. Han har i

eller forutsetninger for å kunne pløye domssamlingene, og den juridiske litteratur vil være for uoversiktlig og for vanskelig tilgjengelig for å kunne veilede ham."

Like etter krigen ble Sivillovbokutvalget etablert, og en av siktemålene med dette utvalgets arbeid var nettopp å skape oversikt over rettssystemet:

"Sivillovboka må prentas i så stor opplag at ho kan bli billeg nok til at kvar mann kan ha ho, både til lærebok i samfunnskunnskap og til rettleiing i rettsspørsmål som han kjem borti."

Disse eksemplene viser kanskje først og fremst at motivasjonen bak arbeidet med sivillovboken var ønsket om å gjøre lovene lett tilgjengelig for almenheten. I vår sammenheng er imidlertid poenget at det også knytter seg til ønske om å skape oversikt over rettssystemet - jfr sitatet ovenfor av Brækhus. En kodifikasjon er en typisk strategi for å redusere fragmentariseringen av rettskildefaktorene.

Det er vanlig å peke på at rettskildefaktorene er fragmentariske. Med dette sikter man til at for å argumentere for eksistensen av "en norm", må man vanligvis hente argumenter fra mer enn en rettskildefaktor (sml Eckhoff 1971:15). Man må plukke argumenter fra lovbestemmelser, dommer, juridisk litteratur osv for å etablere den norm man trenger for å avgjøre det aktuelle rettsspørsmål.

En kodifikasjon løser noe av dette problemet for det område den dekker. Kodifikasjonen gir et autorativt uttrykk for gjeldende rett på området, og lovbestemmelser som systematisk hører sammen, blir samlet nær hverandre. Derfor er det ikke uvanlig at lovbøker er organisert systematisk etter emner, og at ny lovgivning passes inn i den samme systematiske struktu-

ren. Dette kjenner man f eks fra Frankrike (Code Civile) og Tyskland (Buergerliches Gesetzbuch), som fremdeles er montert over den kodifiseringstanke som var fremherskende i forrige århundre (og som også vår egen grunnlovsbestemmelse er eksempel på).

Et annet interessant eksempel er arbeidet med US Code. Dette er en systematisk struktur som gjeldende lovgivning passes inn i, og hvor rettsområder ikke dekket av lovgivning, faktisk er beskrevet i en slags synopsisform. US Code er altså egentlig en lovsamling redigert av andre lovgiver, hvor det er gjort beskjedne redaksjonelle endringer i lovene for at de skal passe inn i den redaksjonelle lesten. Etter å ha ligget nede noen år, synes nå som om arbeidet med US Code er gitt nokså høy prioritet - nettopp ut fra tanken om at den skaper bedre oversikt i rettssystemet.

Den svenske lovsamlingen (utgitt av Nordstedts forlag) er faktisk eksempel på noe lignende, ettersom denne samlingen er redigert systematisk i avdelninger, hvor lover som hører sammen er tatt inn. Den danske lovsamlingen (Karlowsamling) er også organisert systematisk, men har fått et særskilt preg gjennom de utførlige notene og kommerrene som hver lov er gitt.

En kodifisering løser imidlertid ikke alle problemer, ettersom loven bare er en av flere typer av rettskildefaktorer. Ett eksempel som dommer, litteratur osv kommenterer tolknings- eller anvendningsspørsmål, skjer fragmenteringen på ny. Fragmenteringen er derfor et produkt av dynamiske aspekter i rettssystemet, av det forhold at det stadig produseres nye rettskildefaktorer, og at disse faktorene regelmessig "handler om" andre rettskildefaktorer som er blitt en del av rettssystemet på tidligere tidspunkt.

Fragmentarisering er altså en årsak til manglende oversikt. Kodifisering kan avhjelpe en slik fragmentisering, men er ingen endelig løsning - særlig fordi nye rettskildedefaktorer stadig vil bli lagt til rettssystemet. Men også fordi det vil være spørsmål som mer hensiktsmessig reguleres i andre typer rettskildedefaktorer enn lover - det er f.eks. typisk en viss oppgavefordeling mellom lover og forskrifter.

En kodifisering er en form for systematikk - man samler bestemmelser som hører sammen ut fra en bestemt forståelse av rettssystemets struktur. Kodifiseringens karakter av systematikk blir kanskje særlig tydelig i eksempler som det amerikanske eller svenske.

Men kodifiseringer er selvsagt ikke den eneste måten å prege rettssystemet med en systematikk. En annen typisk strategi er bruk av systematiske registre. Et slikt register vil vise rettskildebrukeren hvilke fragmenter som hører sammen etter det syn indekserer (den som utarbeider registret) har lagt på rettssystemet. Bruk av systematiske registre krever kanskje vanligvis noe mer av brukeren enn en kodifisering, men prinsipielt sett har de noenlunde samme funksjon. Igjen ser vi altså at gode informasjonssystemer (som tillater søking etter systematiske kriterier) kan være en strategi for å bedre oversikten over rettssystemet.

I denne sammenhengen er det særlig to typer systematiske registre som har interesse.

Den ene typen er generelle, systematiske registre som ordner dokumentene i en samling inn i en systematisk struktur. Et godt og typisk eksempel er Lovsamlingens systematiske register. I henhold til dette er hver lov i samlingen (og faktisk også de som ikke er med i samlingen) plassert i en systematisk

kategori (eller flere kategorier, hvor dette er naturlig). Slike systematiske registre er typiske for de fleste samlinger. De reduserer fragmentiseringen, men med en viktig besparing - de reduserer den bare innenfor samlingens rammer.

Dette kan selvsagt også effektiviseres i datamaskininformasjonssystemer. I Lovdatas dokumentksamling med vil man for hver lov angi en eller flere systematiske koder. Ved å søke på koden, vil bare de lover med de aktuelle kode gjenfinnes: Resultatet av søket er faktisk en brukerkonstruert spesiallovsamling.

Et annet og kanskje mindre nærliggende eksempel er notene i Lovsamlingen som peker fra en lovbestemmelse til andre lovbestemmelser som er relevante for forståelsen av den. Dette er jo nettopp forsøk på å skape en nettverkstruktur av den norske Lovsamlingens strengt kronologiske struktur, en struktur som skal avdekke innholdsmessige sammenhenger. Gode henvisningsregistre vil også øke oversikten over materialet.

Dette leder over til den andre hovedtypen systematiske registre - nemlig registre som viser sammenheng mellom typer rettskildefaktorer. Fragmentariseringen skjer ikke bare etter tid eller først og fremst - innenfor en type faktorer, men slik at argumenter for løsning av ett rettslig spørsmål hentes fra flere typer av faktorer.

Typiske eksempler på slike registre er hjemmelsregistre. Det har vært en lenge erkjent mangel i norske rettslige informasjonssystemer at det er vanskelig med utgangspunkt i en gitt lov å finne de forskrifter som er gitt med hjemmel i denne lov. Dette problemet er for tiden under løsning i forbindelse med Lovdatas arbeid med å opprette dokumentksamlinger over gjeldende sentrale forskrifter og registre over gjeldende lokal

forskrifter. Dette vil også gjøre det mulig å produsere hjemmelesregistre - enten som selvstendige registre, eller som noter til de aktuelle lovhjemlene i Lovsamlingen. Selv om dette arbeidet skjer i forbindelse med Lovdatas arbeid med datamaskinbaserte systemer, har edb i denne forbindelse ikke vært noen betingelse for etablering av slike registre.

Ved siden av hjemmelsregistre, finnes det flere andre typer registre av interesse. I Norge er det f eks utgitt en publikasjon med tittel Lov og dom, som ved oppslag på lov gir henvisning til dommer som siterer loven. Det utarbeides også reglemessig doms- og lovregistre til juridisk litteratur.

Det er imidlertid ikke lagt stor vekt på denne typen registre i Norge. En type registre vi mangler er oversikter over dommer behandlet i juridisk litteratur - oppslag på dommen gir henvisning til de steder hvor den er behandlet i litteraturen. I Sverige og Finland anses denne typen publikasjoner ytterst verdifulle.

Det synes altså som det først er med Lovdatas arbeid at man har fått en utvikling i retning av bedre systematiske registre i Norge. Etter resonnementet i dette avsnittet, representerer da dette en utvikling i retning av større oversikt. Slike registre forutsetter ikke datamaskinbaserte informasjonssystemer - også manuelle systemer vil tjene på arbeidet (f eks innarbeidelse av hjemmelsregister i Lovsamlingen). Men i de datamaskinbaserte systemene kan slike systematiske registre bli svært effektive.

Et elegant eksempel på dette er inkorporeringen av domshenvisninger i WESTLAW, det datamaskinbaserte rettslige informasjonssystem markedsført av West Publishing Co, USA. WESTLAW dokumenterer dommer, som jo representerer en sentral type rettskildefaktorer i USA. Forlaget bak WESTLAW

har også en svært anerkjent systematikk (West Key Index), som er integrert i dommene - og dermed projisert en systematikk over dokumentene. Imidlertid henger ofte amerikanske dommer sammen, og det er viktig for det juridiske resonement å finne frem til hvilke dommer som henviser til hvilke. For de dommer som er eksplisitt angitt, kan man jo lese slike sammenhenger direkte ut av teksten. Men man kan f.eks. ikke se at en senere dom viser til den man har funnet.

Det er derfor utarbeidet særskilte henvisningsregistre. Et av de mest anerkjente kalles Shepard's. Dette registret er integrert i WESTLAW. Har man funnet en interessant dom, kan man med et tastetrykk hoppe inn i henvisningsregistret og få en oversikt over hvilke dommer som den aktuelle dommen henviser til, og hvilke andre som henviser til den aktuelle dommen. Hver av de anførte dommene er gitt et nummer. Ved å slå inn dette nummeret, hopper man tilbake inn i dokumentsamlingen, nettopp på den valgte dommen.

Slik er koordineringen av dokumentsamling og henvisningssarkiv utnyttet til å skape et effektivt informasjonssystem som utvilsomt bidrar til å øke oversikten over de bokstavelig talt hundrevis av bind dommer som dokumenteres av WESTLAW.

En viktig kombinasjon mellom systematiske registre for dokumentsamlinger og registre som avdekker sammenheng mellom ulike typer av rettskildefaktorer er emnesamlingene. En emnesamling dekker innenfor sitt område alle - eller flere - typer av rettskildefaktorer. For sitt område reduserer den fragmentiseringen, og skaper derfor vesentlig bedre oversikt for rettskildebrukerne.

Igjen er det interessant å peke på at Lovdatas system gjør

det langt enklere å etablere emnesamlinger av sentrale rettskildedefaktorer. Foran er det nevnt eksempelet ved at en bruker søker på systematiske koder og slik skaper en spesiallovsamling. Hvis man søker med samme systematiske koder i samlinge med sentrale, gjeldende forskrifter, vil brukeren få en tilsvarende spesialforskriftsamling. Smeltes disse to sammen, f eks på brukerens eget tekstbehandlingssystem, er det etablert - med enkle midler - en emnesamling som brukeren kan søke i maskinelt eller skrive ut som oppslagsbok. Også denne siden av Lovdatas virksomhet kan derfor bidra vesentlig til forenkling av regelverket.

Foran er det påpekt at en vesentlig årsak til fragmentarisering er rettssystemets dynamikk. Det foranderer seg over tid. Dette skjer ikke bare ved at nye rettskildedefaktorer blir lagt til, men også ved at biter av eksisterende rettskildedefaktorer blir byttet ut. Dette er typisk i forhold til lover og forskrifter.

Visse sider vil bli tatt opp nedenfor i forbindelse med fragmentarisering av rettssystemet over tid. Men her skal kanskje den viktigste siden understrekes: Endringsvedtak fører til et behov for å konsolidere teksten i den endrete rettskildedefaktoren. Gir man en endringslov, blir den gjeldende ordlyd av den endrete loven en annen.

Dette er nokså åpenbart. Like åpenbart er det at hvis ikke man får en tjeneste som tilbyr de endrete kildene i ny skikkelse, må man selv sitte å lappe dem sammen på grunnlag av den opprinnelige ordlyd og en oversikt over samtlige endringsvedtak som er gått etter i tid.

For lover har vi vennet oss til at dette skjer i Lovsamlingen. Det er ikke lovgiver selv som gir loven i ny skikkelse, men redaksjonen i Lovsamlingen som gjennomfører denne tilpasning-

en. Og redaksjonen vet å fortelle at dette ikke alltid er trivielt arbeid.

Lovsamlingen forenkler altså det regelverk lovene representerer betraktelig. Rettskildebrukeren får sitt problem redusert til å kontrollere lovendringer fra redaksjonens avslutning siste utgave og frem til den aktuelle dato. Det er ikke alle jurisdiksjoner som har en slik ordning - og det er i og for seg interessant å merke seg at den norske Lovsamlingen ble på privat initiativ i mellomkrigstiden. Inntil da måtte rettskildebrukerne faktisk lappe sammen den aktuelle ordlyden av teksten selv.

Lovdatas dokumentksamling for lover vil ytterligere styrke denne siden av Lovsamlingen, ettersom dokumentksamlingen holdes ved like i samme takt som nye lover publiseres i Norsk Lovtiden. Også ulempen ved å konsultere endringslister fra siste utgave vil altså bli eliminert.

Mye kan vel tyde på at den forenkling som Lovsamlingen representerer er vel så viktig som den som kodifikasjoner kunne bety, og kan være en årsak til at spørsmål om etablering av kodifikasjoner ikke står særlig sentralt i Norge for tiden.

Det samme som er sagt om lover gjelder for forskrifter. Di regelverkene har noenlunde samme struktur - og det er alminnelig antatt at forskrifters praktiske betydning er økende. Det er derfor nesten overraskende at det ikke er gjennomført en forenkling av dette regelverket i likhet med den forenklingen Lovsamlingen representerer for lovene. For å finne frem til den gjeldende formulering av forskrifter, har rettskildebrukerne vært henvist til å lete seg fra den opprinnelige ordlyden frem gjennom endringsforskrifter til den aktuelle situasjon.

Dette har uten tvil vært opplevd som en uoversiktlig situasjon. Uten å kunne bygge på noen statistisk undersøkelse, er det vel ikke kontrovseriselt å påstå at norske jurister har sett nettopp på denne manglende oversikten over forskrifter som det enkeltforhold som har bidradd mest til å gjøre regelverket komplisert. For mange kommer det nok som en overraskelse at antallet gjeldende sentrale forskrifter nå anslås såpass lavt som 3.000 - og årsaken til overraskelsen er at mengden forskrifter er blitt opplevd som uoverblikkbar.

Lovdatas system vil endre denne situasjonen radikalt for gjeldende sentrale forskrifter (dvs forskrifter som gjelder for hele landet). Her vil det bli skapt en konsolidert forskriftssamling med samme kvalitet som samlingen av lover, oppdatert i takt med utgivelsen av Lovtidend. Denne samlingen vil være tilgjengelig i maskinlesbar form, men også trykkes i en serie med departementsvis inndelte bøker.

Det er knapt en overdrivelse at Lovdatas forskriftssamling representerer den største forenkling i det norske rettssystem siden Lovsamlingen ble skapt i mellomkrigstiden.

For lokale forskrifter vil det bli etablert et systematisk register, og dette vil også gi vesentlig bedre oversikt enn i dag, selv om den aktuelle teksten i gjeldende form ikke vil være umiddelbart tilgjengelig.

Lovsamlingens og Lovdatas systemer for lover og forskrifter representerer derfor en reduksjon av fragmentariseringen av rettskildefaktorer på grunn av endringsvedtak. Det er en forenkling som ikke forutsetter datamaskinbaserte informasjonssystemer, selv om arbeidet bak kulissene er blitt vesentlig enklere ved hjelp av tekstbehandlings- og -administrasjonssystemer. Det vil også komme de rettskildebrukere til gode som fremdeles må basere seg på tradisjonelle hjelpemidler.

2.2.4 Fragmenterte rettssystemer

I diskusjonen foran er det forutsatt at man ser på rettssystemet på ett bestemt tidspunkt. Endringer av lover og forskrifter har vært nevnt som eksempler på dynamikken i rettssystemet, og som årsaker til behovet for etablering av stadig oppdaterte samlinger av aktuelle lover og forskrifter - såkalt statussamlinger.

Men det skjer også en fragmentarisering av rettssystemet over tid. Man kan tenke seg en tidsakse. Hver gang en ny norm introduseres i rettssystemet, avmerker man et punkt på denne tidsaksen. Dette kan skje ved nye lover, og tidspunktet for gyldigheten til den nye normen kan da avmerkes svært presist. I andre tilfelle, f.eks. ved fremveksten av en sedvanerett, er man nøye seg med å angi et intervall. Andre punkter langs tidsaksen representerer oppheving av normer (derogasjon).

På denne måten får man et tidssegmentert bilde av rettssystemet. Bulygin (1982), som bildet ovenfra er hentet fra, bruker uttrykket rettssystem for å betegne de normer som finnes mellom to punkter på tidsaksen - altså i en periode da ingen endringer har funnet sted, men han bruker uttrykket rettsorden om hele rekken med rettssystemer som avløser hverandre i tid.

Hvorvidt Bulygins bilde er hensiktsmessig, er det i og for seg ingen grunn til å ta opp i denne sammenheng. Det kan likevel antydes to innvendinger. For det første synes han å forutsette at det er mulig eller hensiktsmessig å snakke om et system av rettslige normer som noe som eksisterer uavhengig av en konkret, juridisk diskusjon. Det er det lett å se er hensiktsmessig i forhold til rettski

defaktorer, tekstene finnes der om de blir brukt eller ikke. Det er ikke like lett å innse at det samme er hensiktsmessig når man snakker om normene i semantisk betydning: Kanskje det er mer hensiktsmessig å se på normene som noe skapt av en juridisk argumentasjon i en bestemt situasjon, og som ikke vedblir å eksistere uavhengig av denne situasjonen. I så fall vil man unngå også den andre innvendingen: nemlig at punktene på tidsaksen vil ligge svært tett, i en moderne rettsstat vil halvlivet for et rettssystem sikkert være mindre enn en uke. Det er da kanskje uhensiktsmessig å bruke et bilde med diskrete punkter - det ville kanskje være bedre å finne et bilde som uttrykket kontinuerlige endringer.

I første omgang synes det kanskje ikke som om Bulygins bilde av rettssystemer som skiver av et langt brød skaper særlige problemer for oversikten. Det vil kanskje skape behov for hyppige endringer av statussamlingen - men forutsatt at informasjonssystemene klarer å holde tritt med rettsutviklingen, vil man ikke tape oversikten.

Dette er imidlertid ikke riktig. Endringer reduserer i seg selv oversikt. De skaper behov for oppdatering av bakgrunnskunnskap for rettskildebrukere, og kan naturligvis ha administrative og økonomiske konsekvenser.

Det finnes få studier som kan belyse hvilken belastning lovendringer eller andre endringer i rettssystemet kan skape for rettsanvenderne. Karlsen (1975) har imidlertid gjennomført en undersøkelse innen trygdeetaten. I de årene undersøkelsen tar for seg (1970-73) gjengis en oversikt over de totale endringene i lover og forskrifter (basert på opptellinger fra Norsk Lovtidend), jfr Karlsen 1975:75.

Fig 2 - Endringer i trygdelovgivning og forskrifter

	1970	1971	1972	1973
Antall				
endringer	72	88	73	72
pr år				

Det finnes flere indikasjoner på at endringene av rettskildebrukerne selv ble oppfattet som et kompliserende element - noe som reduserte oversikten. Et eksempel er et åpent brev til Sosialdepartementet og Stortinget av 11.5.1970 fra samtlige interesseorganisasjoner for trygdekontorene. I brevet kritiserer man at lover og forskrifter ble vedtatt for kort tid før ikrafttredelse, slik at trygdekontorene ikke rakk å utføre det nødvendige praktiske forarbeidet for gjennomføring av endringene (Karlsen 1975:86).

Karlsen har også gjennomført sammenligning mellom statistikk for overtidshjelp mv i trygdekontorene med de nevnte endringene. Som konklusjon sier Karlsen (1975:89):

"For tabellen som helhet synes overtids- og ekstrahjelpstimer å ha et topp-punkt i januar - for deretter å avta svakt i februar og mars og bli ubetydelig i april og mai. ... Årsaken til dette synes å være en kombinasjon av endringsfrekvens for styringsinformasjon, endringenes periodisitet og tidsspenn mellom lovgivnings- og ikrafttredelsesdato."

Dette bekrefter den nærliggende antagelsen at endringer i seg selv er en påkjenning for rettskildebrukerne. Hyppige endringer vil redusere oversikten. Informasjonssystemer kan ikke helt avhjelpe denne formen for manglende oversikt, fordi rettskildebrukere så ofte er avhengig av sin bakgrunnskunnskap. Endringer skaper et behov for "etterutdanning", og dette beho-

vet vil først og fremst knytte seg til endringene. Hyppige endringer kan derfor fra denne synsvinkel i liten grad avhjelpes av mer effektive informasjonssystemer. Det kan imidlertid føre til at rettskildebrukerne endrer adferd - de bygger mindre på sin bakgrunnskunnskap når de f eks gir råd til klienter, og velger i større grad å gjennomføre en informasjonssøking før de uttaler seg.

De belastningene endringshyppighet skaper for rettskildebrukere er altså en negativ effekt av fragmentiserte rettssystemer. Vel så viktig er kanskje det spørsmålet som knytter seg til hva som er en "gyldig" rettslig norm for et gitt problem.

Et problem vil normalt avgjøres i henhold til de rettslige normer som var gjeldende på det tidspunkt da problemet realiseres seg. Dette er et prinsipp som bl a ligger under Grunnlovens forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft. Hvis man griper tilbake til Bulygins bilde av rettsordnen, ser man at dette blir spørsmålet om å bestemme hvilken "skive" som kommer til anvendelse på det aktuelle problemet.

Etter Bulygins (1982:67-71) terminologi, bestemmes det av rettssystemets "interne tid". Naturligvis kan det være slik at rettslige normer angir at de skal komme til anvendelse på problemer fra før sin egen tilblivelse - noe som det nevnte prinsipp om at lover ikke skal gis tilbakevirkende kraft ikke er til hinder for hvis f eks de stiller personer i en gunstigere stilling enn tidligere (reduksjon av strafferammer for bestemte forhold). Sammenhengen mellom "intern tid" og den "relle tid" som problemene er karakterisert med, er derfor mer sammensatt enn antydnet i diskusjonen her.

Hvis det er skjedd endringer i rettssystemet etter at problemet ble realisert og før det kommer til avgjørelse, vil retts-

kildebrukeren ikke finne de relevante rettskildefaktorene i sin statussamling. Lovdatas flittig oppdaterte dokumentsamling er ikke tilstrekkelig - rettskildebrukeren trenger tilgang til en tidligere versjon av denne samlingen.

Det behøver knapt ytterligere begrunnelse at dette også vil være en årsak til at rettskildebrukere mister oversikt over rettssystemet, og skape kompleksitet sett fra brukerens synsvinkel. Enhver endring, uansett hvor velbegrunnet, og uansett om den er begrunnet i ønsket om å forenkle, vil yte et bidrag til å gjøre rettssystemet mer komplisert (selv om dette bidraget kan være beskjedent i forhold til den forenkling endringen gjennomfører.)

På en måte er dette den omvendte situasjonen som ble diskutert ovenfor i forbindelse med rettskildefaktorenes fragmentering over tid: dette gjorde det nødvendig for rettskildebrukeren selv å lappe sammen en gjeldende tekst i mangel av en statussamling. Men gitt en statussamling som Lovsamlingen eller Lovdatas dokumentsamlinger, så må brukeren selv rive av de nyeste lappene for å komme ned til rettskildesituasjonen slik den var på det aktuelle tidspunkt.

Det er vel kjent at på enkelte områder er dette et betydelig problem. Særlig har man pekt på skattelovgivningen, hvor det forholdsvis hyppig gjennomføres endringer, og hvor det typisk er at et skattespørsmål refererer seg til et tidligere tidspunkt i tid.

Det er beskjedne hjelpemidler som i dag tilbys rettskildebrukere for å løse dette problemet. Lovsamlingen vil i noter regelmessig inneholde henvisninger til endringslover, og ved finne frem til disse i Lovtidend eller tidligere lovsamlinger vil brukeren kunne rekonstruere den aktuelle teksten. På skatterettens område er det flere årlige publikasjoner, og ved å

konsultere publikasjonen for det aktuelle år, vil man også være hjulpet et langt stykke på vei.

Dette er imidlertid en mangel på oversikt som kan avhjelpes ved bedre informasjonssystemer, om man er villig til å ta kostnadene ved å etablere slike. I det nye datamaskinbaserte system som Lovdata planlegger å ta i bruk i løpet av 1984, vil det være funksjoner som tillater blading i historiske versjoner av et funnet dokument. For områder som skatterett er det sannsynlig at man vil utnytte denne muligheten. I fremtiden er det derfor mulig for en rettskildebruker å bla seg tilbake i historiske versjoner av den rettskildefaktor som skal anvendes inntil man finner den med riktig "intern tid".

Det aktuelle tekstsøkesystemet - SIFT - er ett av de få som tillater slik historisk blading ("historical browse"). Man vil ikke kunne søke på de historiske versjonene etter denne løsningen. Men når man har funnet frem til en bestemt paragraf av en lov, vil man kunne bla seg tilbake til historiske versjoner av paragrafen. Dette representerer en vesentlig effektivisering på de områder hvor fragmentarisering av rettssystemet over tid er et problem. Slik får man et nytt eksempel på at datamaskinbaserte systemer gir et vesentlig bidrag til forenkling av regelverket.

2.3 Særlig om ikke-juristers behov

Diskusjonen foran har tatt sikte på å diskutere den situasjonen som er typisk for en jurist, dvs en profesjonell rettskildbruker. Dette er en person med en skolering i juridisk metode og erfaring i bruk av rettskildefaktorer som grunnlag for en juridisk argumentasjon og problemløsning. Det vil være en klarere gruppe enn den som utgjøres av de med juridisk embetssamen - i forvaltningen vil f.eks. ofte saksbehandlere være profesjonelle rettskildebrukere, selv om deres juridiske kunnskap er ervervet gjennom opplæring innen etaten og tidligere erfaringer.

Allerede denne lille diskusjonen viser at det er for lettvis å sondre mellom jurister på den ene side og legfolk på den annen side. Mellom de to ytterpunktene som representeres på den ene side av den velutdannede jurist med formelle kvalifikasjoner og praktisk erfaring, og på den annen side av den uskolerte og uerfarne legmann, er det en glideskala i profesjonalisme og erfaring.

Særlig viktig er det kanskje å peke på to typer ikke-juridiske brukere. Den ene er interesseorganisasjoner - selv om en interesseorganisasjon ikke har jurister i sitt sekretariat, vil dette sekretariat typisk vinne dyp innsikt i de områder organisasjonen anser som relevante for sin virksomhet. Dette vil bli den rettslige regulering av området og de juridiske problemer som typisk realiserer seg for organisasjonens medlemmer. Den andre typen er fagmannen - et uttrykk som her brukes for å fremheve at mange næringsdrivende og andre oppfatter et bestemt område som sitt fag, og innen dette området gjør de seg kjent med f.eks. den rettslige reguleringen av virksomheten innen området. Som fagmann kan man tenke seg en fisker, en verkstedeier, en forfatter osv.

Det karakteristiske for disse to gruppene er at de utgjøres av profesjonelle legfolk. Vi har tidligere diskutert de problemer som knytter seg til å popularisere regelverk - hvordan man skal legge forholdene til rette for at legfolk i det andre ytterpunkt av den glideskalen vi har nevnt, skal kunne gjøre seg kjent med gjeldende rett. I denne sammenhengen er det imidlertid viktig å peke på at det finnes grupper mellom de typiske jurister og de typiske legfolk - grupper som er karakterisert av faglig kompetanse og interesse.

Ofte er slike personers innsikt i reguleringen av sitt område betydelig. Men den form for detaljert, juridisk innsikt man har, er også ofte vesensforskjellig fra den man tenker på i forbindelse med f eks en almenpraktiserende advokat. En importør kan være lommekjent i tolltariffer og importrestriksjoner, en grossist kan følge nøye med i bestemmelser om prisregulering. En elektriker vil kunne kjenne bestemmelsene om kravene til elektriske anlegg i detalj.

Ovenfor i pkt 2.2 ble det påvist i flere sammenhenger at manglende oversikt kunne avhjelpes ved bedre informasjonssystemer. Men de informasjonssystemer man eksemplifiserte, var systemer for den profesjonelle jurist. Den faglige orienterte bruker vil kanskje føle seg noe mer hjelpeløs når et helt generelt juridisk informasjonssystem stilles til disposisjon - rett og slett fordi den bakgrunnskunnskap brukeren har er faglig, ikke almenjuridisk.

Likevel er det helt klart at de årsaker til manglende oversikt som er antydnet foran, også vil være årsak til usikkerhet hos de faglig orienterte rettskildebrukere. Spørsmålet er om hvorvidt de faglige orineterete brukere like godt blir hjulpet av de informasjonssystemene som fortoner seg tilfredstillende for en jurist. Hvis forskjellen i bakgrunnskunnskap er viktig,

vil nettopp denne være til hinder for at de faglige orienterte brukere kan utnytte de helt generelle informasjonssystemer rett og slett fordi de får problemer med å orientere seg og skille ut relevant materiale på grunn av manglende generell innsikt i juridisk metode og systematikk.

Informasjonssystemer er likevel også her en mulighet for å hjelpe med manglende oversikt. Men dette må være faglig orienterte informasjonssystemer, systemer som tar sikte på å presentere samlet de rettskildefaktorer som er relevante i et bestemt fagområde.

Her er det særlig to typer informasjonssystemer som er aktuelle.

Den ene typen er emnesamlingene. Dette er samlinger av lover, forskrifter og eventuelle andre rettskildefaktorer valgt ut fordi de normer faktorene inneholder, regulerer et bestemt saksområde. Et typisk eksempel er Rikstrykdeverket rundskriftsamling - som inneholder lover, forskrifter og rundskriv for trygdelovgivningen. Det finnes tilsvarende saksområdesamlinger for endel andre områder - men sikkert i mindre utstrekning enn ønskelig. For det å redigere en saksområdesamling har vært problematisk - ikke bare skulle de relevante rettskildefaktorene innen et saksområde identifiseres, man skulle også overvåke rettsutviklingen og sørge for at relevante endringer på en eller annen måte ble reflektert i saksområdesamlingen. Dette krever en kvalifisert redaksjonsinnsats, og man har også ofte valgt løsningsbladsystemer for å kunne gjøre saksområdesamlingen dynamisk. Det har derfor knyttet seg mange praktiske problemer til å vedlikeholde slike samlinger - noe som vel er hovedproblemet med saksområdesamlingen på at det er så få gode eksempler.

Lovdata vil gi muligheter for enklere produksjon og vedlikehold av slike emnesamlinger. Gjennom de systematiske koder

knyttes til hver lov eller forskrift, vil ofte en tilstrekkelig klassifisering av faktorene være gjort. Og emnesamlingen etableres i utgangspunktet rett og slett ved at samtlige faktorer med samme systematiske kode skrives ut. Dette kan brukeren selv gjøre, eller man kan ved avtale få produsert regelmessige kompilasjoner av slikt materiale. Faktisk vil for enkelte områder sannsynligvis de departementvise forskriftsamlingene som Lovdata skal utgi, være en slags emnesamlinger.

Den andre typen er kommentarutgaver. Det er ikke uvanlig at et bestemt saksområde dekkes av en lov eller et fåtall lover. For de faglig orienterte brukere vil det da være av stor interesse å få en tilretteleggelse av denne loven - en forklaring på bestemmelsene osv. Dette er noe annet enn en popularisering, det går mer i retning av en håndbok.

Også på dette området er det tatt initiativ. Justisdepartementet har forsøkt å legge forholdene til rette for produksjon av kommentarutgaver, og f eks Universitetsforlaget har startet en egen serie for slike bøker. I dette ligger det en erkjennelse av at man i vårt rettssystem har hatt for få kommentarutgaver, at viktige lover ikke er blitt tilrettelagt for de faglig orienterte brukerne på denne måten. Dette står i sterk motsetning til f eks tradisjonene i det tyske rettssystemet. Kommentartutgaver blir ofte fremhevet som først og fremst jurists hjelpemiddel, og de er selvsagt gode arbeidsredskap også for den formelt skolerte jurist. Men man må også se hen til at den faglige orienterte bruker, som kommer til kommentarutgaven med sin faglige innsikt, vil kunne få meget ut av kommentarene - selv om de er vanskelig tilgjengelig for legfolk flest.

Hvis man slipper taket i de faglig orienterte brukere og nærmer seg den andre enden av spektrumet - der hvor man finner de uskolerte legfolk - kommer man over til de spørsmål om popularisering som er behandlet av Kjelland-Mørde (1983). I denne

forbindelse skal derfor ikke forholdet til denne brukerg kommenteres - med unntak av en understrekning av at tilg til de informasjonssystemer som er nevnt foran, ikke hje denne gruppen.

Årsaken er selvsagt at denne gruppens behov ikke først o fremst knytter seg til det å finne frem til den aktuelle kildefaktor, men til å få gjeldende rett presentert i en forståelig form. Lovtekst blir ikke mer forståelig om de senteres på en terminalskjerm i stedet for på en bokside

Naturligvis er det mulig å utvikle informasjonssystemer : nettopp tar sikte på denne gruppen med brukere. Det må i lertid bli systemer som er vesensforskjellig fra de som er nevnt - fordi denne brukergruppen ikke har en generell juridisk bakgrunnskunnskap eller en mer spesialisert fag innsikt.

Denne gruppen med legfolk vil først og fremst komme til dende rett med en probleminnsikt: innsikt i sin egen liv: tuasjon om de deler av den som oppfattes som problematisl Derfor vil det være nærliggende å konstruere systemer so sikte på å utnytte probleminnsikten, og presentere retts informasjon først etter at problemsituasjonen er kartlagt

Strukturen i slike problemorienterte informasjonssystemer nærmest den omvendte sammenlignet med de andre systemene har diskutert: i stedet for å ta utgangspunktet i rettssy mets struktur, tar man utgangspunkt i problemenes struktu lar rettssystemets regulering nærmest være et svar etter problemet er adekvat definert.

Slike systemer er det foreløbig få eksempler på. Fra Norc Thorvaldsen (1981) utarbeidet et eksempel orientert mot t data med utgangspunkt i loven om fri rettshjelp. Fra utlæ

kjenner man noe mer ambisiøse forsøk, men egentlig ikke annet enn forsøk. Årsaken er nok for det første at slike systemer ikke tilfredstillende lar seg etablere uten bruk av avanserte programmer, sannsynligvis programmer som trekker på erfaringer fra forskningen omkring kunstig intelligens. For det andre er årsaken at det er uhyre arbeidskrevende å strukturere problemområder slik at man kan etablere et meningsfylt system: de nødvendige ressursene f eks for å etablere et slikt system for trygderettens område ville være såpass høye at man viker tilbake fra oppgaven.

Imidlertid skjer det her en utvikling både av metoder for å utforme slike systemer og for å beskrive avgrensede saksområder. Det vil derfor være naturlig å vurdere hvorvidt man bør ta sikte på å legge forholdene til rette for utvikling av slike systemer for individuell rettledning og planlegging, f eks i forbindelse med skranketjenester ved forvaltningskontorer.

3. FORENKLING I FORHOLD TIL DATAMASKINASSISTERTE FORVALTNIN SYSTEMER

3.1 Innledning

3.1.1 Deontiske systemer?

Edb er i dag et selvfølgelig hjelpemiddel for offentlig forvaltning. Man har tatt edb i bruk på mange områder: regnskap og beregninger, planlegging, persondatabehandling, tekstbehandling, gjenfinning osv. I vår sammenheng har det liten interesse å gjennomføre en slik oppregning av områder hvor edb er eller er planlagt tatt i bruk - det får være tilstrekkelig å konstatere at bruken i offentlig forvaltning er gjennomgripende, og stadig vinner innpass på nye områder.

Uttrykket "datamaskinassistert forvaltningssystem" er nok på mange måter nokså tungt, men det har en fordel: det fremhever at de fullt automatiserte systemene ikke er de typiske. Tvert imot er det typiske en blanding av manuell og maskinelle rutiner - hvor innslaget av edb kan være ubetydelig eller helt trivielt. Bruk av tekstbehandling ved utskrivning av enkeltvedtak representerer selvsagt bruk av edb i offentlig forvaltning, og kan være en betydelig rasjonalisering. Vedtaksfattingen er da "datamaskinassistert" - men innslaget av edb er helt trivielt. Det samme gjelder i mange andre sammenhenger hvor edb blir brukt til å automatisere rutinepreget beregningsoppgaver utskrivning av utbetalingsblanketter osv.

Imidlertid er det ikke ethvert datamaskinassistert system innen offentlig forvaltning som her har interesse - bare den typen som på en eller annen måte bygger på rettslige normer. En rettslig norm defineres da som en norm det kan argumenteres for eksistens eller innhold av ved hjelp av rettskildefaktorer. Rettskildefaktorer vil typisk være lov, forskrift, rundskriv eller instruks - men også ting som tariffavtaler.

Denne gruppen med nokså forskjelligartete edb-systemer er blitt foreslått kalt deontiske systemer (jfr Bing 1977b). Det typiske for deontiske systemer er altså denne sammenhengen mellom en rettslig norm og programmet i det datamaskinbaserte systemet. Programmet inneholder (blant annet) en alternativ representasjon av normen.

Dette betyr likevel ikke at deontiske systemer er spesielt sofistikerte. Et lønningssystem er f.eks. et deontisk system, plassering av ansatte i lønnstrinn, regulering av lønn for de ulike trinn, fradrag for skatt og pensjon osv. er alt bestemt i forskjellige typer av rettskildefaktorer, og uttrykt i det datamaskinprogram som styrer lønnsberegning og utbetaling. Det er neppe spennende sett fra en rettslig synsvinkel, og representasjonen av de rettslige normene i form av kronebeløp og trekkprosent er knapt problematisk. Likevel har jo dette systemet stor betydning for de enkelte lønnstagere, og det må naturligvis inneholde de samme garantier for riktig lønnsberegning og rettssikkerhet som et manuelt lønningssystem.

Dette fremheves av to grunner.

For det første vil den typen systemer som står i sentrum for diskusjonen typisk være trivielle systemer. Det har sin naturlige forklaring i at det er de rutinemessige avgjørelser, særlig i masseforvaltningen, hvor rasjonaliseringsgevin-

sten har vært synligst, og hvor derfor automatiseringen ha startet.

For det andre, selv om disse systemene er trivielle, er de ikke derfor uviktige. Tvert imot vil nettopp det forhold at typisk innføres i masseforvaltning jo vise at de angår mange mennesker. Automatiseringen endrer rettsikkerhetsperspektivet, og det kan da være viktig å fremheve viktige trekk ved automatiserte systemene.

3.1.2 "Automationsgerechter Gesetzgebung"

Det er særlig i Vest-Tyskland at man har tatt opp spørsmåle om hvordan man skal utforme regelverk slik at de blir "enkl i forhold til datamaskinassisterte forvaltningssystemer. Man fikk tidlig i 1970-årene forskrifter eller instruksjoner om hvordan man skulle gå frem på føderalt nivå og i enkelte delstater når man regulerte områder hvor saksbehandlingen gjennomføres ved hjelp av edb.

Den føderale bekjentgjørelsen av 29.11.1973 gir anvisning på at vurderingen av hvorvidt en forskrift kan ha betydning for automatiserte systemer, skal skje som en del av utredningen av administrative konsekvenser:

"... jeder, der iregndeiene Akt der Rechtsetzung oder sonstigen Vorschriftengebung zu entwerfen oder mitzugestalten hat, schon bei den Vorüberlegungen klären ob das Befolgen, Anwenden oder Ausführen der geplanten Regelung bei deren Adressaten

- Aufgaben beruehen wird, die bereits automatisiert erledigt werden oder automatisierbar sind,
- Aufgaben neu stellen wird, die ganz oder teilweise

automatisiert erlediget werden koennen."

Denne diskusjonen kalles gjerne diskusjonen om "automationsgerchte Rechtssetzung", jfr on terminologien Fiedler 1972:43-47 og 1974:13, hvor også uttrykkene "automationsguenstig", "automationsheehnet" og "automationsfoerdernd" diskuteres.

Sett fra en synsvinkel, er diskusjonen om automatiseringsvennlig lovgivning en spesiell side av diskusjonen om lovteknikk. Åpenbart har det aktuelle system for håndheving eller gjennomføring av lover eller andre regelverk betydning for hvordan regelverket skal utformes. Og det gjelder i utpreget grad i forhold til datamaskinbaserte systemer. Man kan da hevde at regelverk må utformes på en slik måte at transformeringen til datamaskinprogrammer og rutiner i forbindelse med edb-systemer blir enklest mulig. Slik blir arbeidet med automatiseringssvennlig lovgivning en del av forenklingsarbeidet.

Sett fra en annen synsvinkel, er spørsmålet en del av de administrative og økonomiske konsekvenser av lovgivning og annen normgivning. Hvis et regleverk skal håndheves ved hjelp av edb, vil dette administrative systemet - som ethvert annet administrativt system - definere konsekvensene av at det blir gitt nye normer eller foretatt endringer i regelverket. Igjen kan kravet om at slike konsekvenser målt i ulempe eller kostnader skal være minst mulige, også anses som et krav om at regelverket skal være "enkelt".

Endelig kan man se automatiseringsvennlig lovgivning i sammenheng med teori og diskusjon av deontiske systemer. Det er en teoretisk synsvinkel, og den har i litteraturen bare sporadisk vært lagt på stoffet. Etter min mening er den imidlertid helt grunnleggende - bare ved en bedre innsikt i egenskaper og begrensninger ved deontiske systemer generelt, kan man utvikle

retningslinjer for utforming av automatiseringsvennlig lovgiving. I en viss utstrekning vil dette bli gjort i denne fremstillingen. Men det må understrekes at fremstillingen har forsøkt gitt en praktisk orientering, og slett ikke tar sikte på å gi et teoretisk bidrag til forståelsen av deontiske systemer.

Det er altså i Tyskland at diskusjonen omkring automatiseringsvennlig lovgiving har vært ført. Det er også her man finner retningslinjer for utforming av slike regelverk. Også i Østerrike finnes det en kunngjøring ("Vorläufige Richtlinien fuer die Abfassung automationsgerechter Rechtsvorschriften" 23.12.1970). I andre land finner man - det jeg kjenner til ikke en tilsvarende diskusjon, og også i Tyskland er denne diskusjonen stilnet av i de senere år. Den litteraturoversikt som finnes i Bing 1977a er derfor fremdeles nokså dekkende.

De forskrifter mv som for tiden er kjent fra Tyskland kan regnes opp:

Bund: Bekanntmachung - der Grundsätze fuer die Gestaltung automationsgerechter Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 29.11.1973

Baden-Wuerttemberg: Bekanntmachung des Innerministeriums ueber die Grundsätze fuer die automationsgerechte Gestaltung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften 8.6.1977

Bayern: Vorläufige Grundsätze fuer das automationsgerechte Abfassen von Vorschriften, 27.8.1969

Bremen: Maschinen- und automationsgerechtete Gesetzgebungs- und Verundnungspraxis, 25.7.1972

Hessen: Grundsätze fuer die automationsfoerdrende Gestaltung von Vorschriften, 28.1.1974

Niedersachsen: Grundsätze fuer die Fassung automationsgerechter Vorschriften, 1970

Som vedlegg er gjengitt den føderale bekjentgjøringen. De andre forskriftene følger stort sett dennes mønster, men det er variasjoner.

Det har imidlertid vokst frem en mer teoretisk interesse for deontiske systemer. Som sagt er dette etter mitt skjønn relevant for diskusjonen, men mer av teoretisk enn praktisk interesse. De viktigste arbeidene fra senere år er Niblett 1980, Ciampi 1982 og Martino 1982.

3.2 Datamaskinprogrammer som representasjon av normer

Et hovedpoeng i forbindelse med automatiseringsvennlig lovgivning er å presisere at datamaskinprogrammer er en måte å representere normer på.

Et programmeringsspråk er et kunstig språk hvor semantikken i de enkelte elementene er bestemt av koblingen til en datamaskin. Det kan sammenlignes med knappene på en kassettbåndspiller hvor ord som "frem", "tilbake" og "stopp" forklarer knappenes funksjoner, og hvor semantikken bak ordene bestemmes av disse funksjonene. Ordet "frem" kan kanskje være vagt, men kassettbåndspilleren gjør bare en eneste ting når knappen merket "frem" trykkes ned - og det blir da definisjonen av ordet i denne sammenhengen.

Et programmeringsspråk er altså et språk med denne strenge sammenheng mellom syntaks og semantikk, men hvor muligheten for å bygge kompliserte uttrykk er nærmest ubegrenset.

Et regelverk formuleres i naturlig språk, kanskje supplert med visse tabeller mv. Den normen som uttrykks i naturlig språk må transformeres til et datamaskinprogram for at en automatisering skal kunne være mulig. I en viss utstrekning kan derfor problemene ved automatiseringsvennlig lovgivning hevdes å være forskjellene på egenskaper ved naturlig språk og programmeringsspråk.

Nedenfor vil det bli gitt en rekke eksempler på hvilke problemer en slik transformering reiser. Men hovedproblemet er ganske enkelt den entydige definisjon som datamaskinprogrammet alltid innebærer. Mellom alle elementer i datamaskinprogrammet og selve beregningen eller beslutningsfattingen er det et like strengt forhold som illustret i eksempelet med kassettspille-

ren. Programmene er preget av entydighet og full forutberegnlighet.

Dette er knapt i seg selv uønskete egenskaper i et regelverk. Men i transformasjonsprosessen vil det ofte si at datamaskinprogrammet fremstår som en tolkning av regelverket. Det er altså ikke en "oversettelse" fra ett språk til et annet - det skjer en kvalitativ endring.

Men slike kvalitative endringer kan ikke skje uten videre. I Norge gjelder legalitetsprinsippet, som kort betyr at man ikke kan gjøre inngrep i borgernes rettssfære uten hjemmel i lov. Hvis man da tenker seg et deontisk system som f eks beregner skatt eller treffer andre avgjørelser av betydning for den enkeltes rettsstilling, må det finnes hjemmel i lov.

Hvis man tar utgangspunkt i den lovfestede normen, må denne altså ha en delegasjonsbestemmelse som tillater forvaltningen f eks å utferdige nærmere forskrifter. Området for denne hjemmelen kan tenkes som en sirkeflate. Innenfor dette området kan så en forskrift nærmere regulere spørsmålet. For at forskriften ikke skal krenke legalitetsprinsippet, må den falle innenfor det området som er definert av delegasjonsbestemmelsen.

Det samme forholdet som gjelder mellom forskrift og lov, gjelder også mellom datamaskinprogrammet og det regelverk dette bygger på når de normer man representerer, griper inn i borgernes rettsfære. Man må altså også her holde seg innenfor de områder delegasjonsbestemmelser definerer. Domstoler vil f eks kunne overprøve om et datamaskinprogram representerer regler som det mangler hjemmel for i lov eller forskrift.

Datamaskinprogrammer for deontiske systemer hører altså med i den hjemmelskjede man vanligvis følger fra lov gjennom forskrift til rundskriv og vedtak. De samme begrensninger som ellers

gjelder for normgivere eller rettsanvendere, gjelder for programmereren. Det er i seg selv en triviell observasjon, men ganske viktig: Uforming av datamaskinprogrammer for deontiske systemer er rettsanvendelse. Programmereren treffer juridiske beslutninger når han utformer programmet.

Allerede av denne enkle betraktning følger det et viktig prinsipp for automatiseringsvennlig lovgivning: Programmereren vil ofte ikke være en kompetent jurist. Derfor bør man heller ikke overlate kvalifiserte, juridiske beslutninger til denne programmereren. Hvis man ikke ville velge programmereren som saksbehandler ved beslutninger om vanskelige enkeltsaker på grunnlag av det gjeldende regelverk, bør man så meget desto mer ikke overlate til programmereren å lagre generelle regler for hvordan disse sakene skal avgjøres i fremtiden.

Normgiveren må altså sørge for at det foreligger en tilstrekkelig detaljert normbeskrivelse som sikrer at datamaskinprogrammet ikke krenker legalitetsprinsippet, og at programmereren ikke behøver å ta annet enn høyst trivielle, juridiske avgjørelser.

Dessuten må man innse at kravet i forvaltningsloven om forskrifter også kan komme til anvendelse på datamaskinprogrammer for deontiske systemer. En forskrift er et vedtak som "gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer" (fvl § 2, 1. ledd litra c). For at en forskrift skal kunne påberopes overfor den enkelte, må den være kunngjort på fastsatt måte (fvl § 39 jfr § 38).

Man kan tenke seg et datamaskinprogram som innenfor en delegasjonsbestemmelse spesifiserer en bestemt regel. Dette datamaskinprogrammet strider ikke mot legalitetsprinsippet, ettersom det har hjemmel i lov eller forskrift. Men det kan gjelde rettigheter eller plikter til en ubestemt krets av personer,

og er derfor etter sitt innhold en forskrift. Forsømmes publisering av forskriftens innhold (og det kan selvfølgelig få en annen form enn publisering av programmet, jfr fvl § 38s forskjellige muligheter), kan man rett og slett ikke påberope seg datamaskinprogrammet eller de vedtak som treffes ved det system som programmet er en del av.

I en undersøkelse av bostøtteordningen ble det avdekket at visse av kriteriene for utmåling av bostøtte bare fremgår av programmene eller programdokumentasjonen. Rynning (1976:50) hevder - sikkert med rette - at dette gjør programmet til en forskrift som burde vært publisert for å kunne påberopes for den enkelte. Når man vet hvor mange titusener av vedtak som årlig treffes av bostøttesystemet, virker konsekvensene av manglende publisering skremmende: reglene for avslag eller utmåling vil altså rent formelt kanskje ikke kunne påberopes overfor den enkelte søker. Dette viser hvor store konsekvenser det kan få at man forsømmer å ta programmenes rettslige natur alvorlig.

Deontiske systemer kan også innebære en ytterligere fragmentarisering av rettskildefaktorene.

Foran under pkt 2 er fragmentariseringen av rettskildefaktorene blitt fremholdt som en av flere forhold som bidrar til redusert oversikt over rettssystemet. En form for fragmentarisering er delegasjon i lover til spesifisering i forskrifter, og eventuell videre subdelegasjon. Slike hierarkiske systemer av rettskildefaktorer kan selvsagt bli omfattende og vanskelig å overblikke uten tilfredstillende informasjonssystemer.

Bruken av deontiske systemer føyer nødvendigvis datamaskinprogrammet til som et nytt og nedre lag i denne pyramiden. Dermed vil dette i seg selv føre til en ytterligere redusert av oversikten.

Imidlertid er kanskje en annen effekt viktigere. Et datamaskinsystem kan hankses med en kompleksitetsgrad i normstrukturen som er høyere enn den som er akseptabel i et manuelt system. Hvis man derfor benytter seg av datamaskinassisterte forvaltningssystemer, kan det skje en vekst i antallet normer eller i detaljeringsgraden i normstrukturen som ikke ville vært mulig i et manuelt system. Selv om ikke datamaskinsystemer er årsak til en slik vekst i kompleksitetsgraden, kan de tillate veksten. Bruk av datamaskinassisterte forvaltningssystemer kan derfor ha en sammenheng med en ønsket vekst i regelverkets kompleksitet. Enkelte aspekter av dette vil vi vende tilbake til nedenfor under pkt 3.5.

I tillegg kommer selvsagt det forhold inn at dette nederste laget i pyramiden av rettskildlefaktorer er skrevet i et språk som er utilgjengelig for de fleste. Man må forutsette at de finnes god og hensiktsmessig dokumentasjon, beregnet for at andre skal kunne sette seg inn i systemet. Disse "andre" behøver ikke nødvendigvis å være den interesserte borger - en s. grad av popularisering skulle det ikke være nødvendig å innføre på dette nederste laget, det forutsettes jo at det i øvre lag ligger forskrifter eller lignende som er en tilfredstillende detaljert beskrivelse av regelverket. Men datamaskinprogrammenes utforming er utilgjengelig også for andre eksperter - først og fremst jurister med ansvar for vedlikehold av regelverket. Det må foreligge dokumentasjon utformet med sikte på å danne bro mellom de to ekspertgruppene. Også dette vil være et ledd i å sikre "enkle" regelverk.

Imidlertid skal man ikke ensidig fremheve de negative aspekt

ne. Datamaskinprogrammet vil inneholde - for det regelverk programmet representerer - en entydig og helt klar definisjon av normene. Det er sjelden at man finner regelverk hvor de semantiske problemene er så små. Man har altså her muligheter til en definisjon og beskrivelse av regelverket i detalj som vanligvis ikke er til stede - rett og slett fordi naturlig språk vanligvis skaper tolkningsproblemer av forskjellig art. Dette gjør det jo f eks mulig innenfor slike områder å bygge modeller av regelverkene som kan benyttes til å veilede publikum eller andre, jfr foran under pkt 2.3.

3.3 Automatiseringsvennlige normer

3.3.1 Typer av normer - skjønn

I denne fremstillingen vil det ikke bli gitt en selvstendig presentasjon av normteori. Kjelland-Mørde (1983) har mer prinsipielt gjort rede for ulike typer av rettslige normer med utgangspunkt i nyere, norsk teori, og har anvendt dette i diskusjonen av når normer er "enkle". "Normer" brukes også i denne fremstillingen konsekvent i motsetning til f eks "normbeskrivelse" eller "rettskildefaktor", dvs at man alltid skiller mellom tekst og innhold, mellom beskrivelse og det som blir beskrevet. Normer kan derfor bare omtales indirekte, de er alltid resultatet av en tolkning og forståelse av rettskildefaktorer og juridisk argumentasjon, og oppstår som en innsikt hos rettsanvenderen. Rettsanvenderen må - på vanlig måte - formulere en ny beskrivelse av normen for å formidle sin forståelse av normen til en annen.

I vår sammenheng vil f eks en forskrift og et datamaskinprogram som skal iverksette forskriften, begge være beskrivelser av normer. Som diskutert foran under pkt 3.1, kan man ha som målsetning at begge beskrivelser gir uttrykk for en identisk norm.

I denne fremstillingen får det være tilstrekkelig å påpeke at det er en viktig prinsipiell forskjell mellom to typer normer - avveiningsregler og faste regler. I begge tilfeller kan normen gjengis på den vanlige måten, som en kombinasjon av et betingelsesledd (antecedent) og et følgeledd (konsekvent):

Hvis |antecedent| så |konsekvent|

Hvis de kriteriene som antecedenten gir anvisning på, er opp-

fylt, følger konsekventen.

Forskjellen på en fast regel og en avveiningsregel kan anses å være hvordan man går frem for å konstatere at kravene i antecedenten er oppfylt. I en fast regel, gir antecedenten direkte anvisning på hvilke kriterier det skal tas hensyn til. I en avveiningsregel gjøres dette indirekte ved en henvisning til en "underordnet" avveining.

For å illustrere dette, kan man velge et eksempel.

Eksempelet bygger på Bing 1982b, hvor 27 domstolavgjørelser om domicilprinsippet er analysert ved hjelp av SARA, et datamaskinprogram utviklet av Institutt for rettsinformatikk nettopp for dette formålet - jfr Borchgrevink/Hansen 1980 og Hansen 1981a og 1981b. Eksempelet kan kanskje være litt vidløftig, men har den fordel at det er helt konkret og bygger på en analyse av faktiske avgjørelser.

Utgangspunktet er en avveiningsregel av formen

Hvis |bosatt i Norge| så |konsekvent|

Kriteriet "bosatt i Norge" er litt bedragersk. Det kan synes å gi henvisning på et lett konstanterbart forhold, som f.eks. kan bringes på det rene ved å kontrollere folkeregisteret. Imidlertid ligger det i grensetilfellene en vanskelig vurdering til grunn. Antecedenten inneholder altså en avveiningsmarkør, som gir anvisning på gjennomføring av den avveining som er vokst frem av rettspraksis og teori.

Spørsmålet kommer opp i en rekke forskjellige tilfeller, f.eks. i spørsmålet om man er skattepliktig til Norge, i bestemmelsen av hvilket lands lov et arveoppgjør skal følge, eller i avgjørelsen av hvorvidt norsk domstol er kompetent. På bakgrunn av

en gjennomgang av praksis, ble en liste over mulige forhold av betydning satt opp:

Tabell 1 - Skjematisk beskrivelse av domicilprinsippet for analyse ved hjelp av SARA

- 1.1 Er oppholdsstedet det "nye land"
- 1.2 Et oppholdsstedet ikke det "nye land"
- 2.1 Har man oppholdt seg i det "nye land" lenge
- 2.2 Har man oppholdt seg i det "nye land" kort tid
- 3.1 Arbeider man i det "nye land"
- 3.2 Arbeider man ikke i det "nye land"
- 4.1 Har man hjem eller familie i det "nye land"
- 4.2 Har man hjem eller familie utenfor i det "nye land"
- 5.1 Er formueskonsentrasjonen i det "nye land"
- 5.2 Er formueskonsentrasjonen utenfor det "nye land"
- 6.1 Har annet land ansett at man er bosatt i det "nye land"
- 6.2 Har annet land ansett at man ikke er bosatt i det "nye land"
- 7.1 Har man statsborgerskap til det "nye land"
- 7.2 Har man ikke statsborgerskap til det "nye land"
- 8.1 Har man utøvet offentligrettslige rettigheter i det "nye land"
- 8.2 Har man ikke utøvet offentligrettslige rettigheter i det "nye land"
- 9.1 Er egenerklæring i favør av "nye land"
- 9.2 Er egenerklæring ikke i favør av "nye land"

Dette eksempelet karakteriserer avveiningen som ligger til grunn for hvorvidt man er bosatt i Norge. Man må imidlertid ikke forveksle denne karakteristikken med en uttømmende beskrivelse av avveiningen. Avveiningen bygger på et skjønn styrt av retningslinjer. Retningslinjene gir anvisning på

- (1) hvilke kriterier som skjønnnet kan bygge på (hvor de ni kriterier som er antydnet i eksempelet inngår),
- (2) for hvilket resultat tilstedeværelsen av et kriterium taler (i eksempelet taler alle .1-alternativene i mot domicil i Norge, .2-alternativene for domicil i Norge), og
- (3) med hvilken vekt tilstedeværelsen av et kriterium veier i favør av det aktuelle resultatet.

Det typiske med et slikt skjønn er to forhold.

- (1) Man kan ikke på forhånd stille opp en endelig liste over hvilke kriterier det kan være aktuelt å trekke inn i avveiningen. I prinsippet er muligheten alltid til stede for at et nytt kriterium, som f.eks. knytter seg til faktiske forhold som ikke har vært del av tidligere saker, blir trukket inn.
- (2) Man kan ikke på forhånd bestemme hvilken vekt kriteriet vil bli tillagt i enhver situasjon. Vekten kan åpenbart påvirkes av hvilke andre kriterier det legges vekt på, men også av de konkrete omstendigheter i den aktuelle sak.

Man ser at begge disse to forholdene ved skjønn, og som da er en del av avveiningsregler, har stor betydning for representasjon av normer i datamaskinprogrammer. Man kan ikke lage et program uten på forhånd å ta stilling til både hvilke kriterier programmet skal ta hensyn til, og hvilken vekt som skal legges på tilstedeværelsen av kriterier.

I vår sammenheng er derfor den grunnleggende grensen mellom skjønn om faste regler av avgjørende betydning - den angir grensen for hvilke typer normer som lar seg automatisere. Hvis

et regelverk inneholder skjønn, lar dette regelverk seg ikke fullt ut automatisere.

Skjønn kan ikke representeres ved datamaskinprogrammer. Dette er i seg selv en viktig og grunnleggende erkjennelse. I forhold til arbeidet med automatiseringsvennlig lovgivning, betyr det ganske enkelt at man ikke bør innføre skjønn i regelverk som man tar sikte på å administrere ved hjelp av et datamaskinbasert forvaltningssystem.

Hvis man innfører skjønn i et slikt regelverk, vil man i alle fall skape problemer - og dermed gjøre regeleverket mindre enkelt sett fra synsvinkelen til den som får ansvaret med å etablere det datamaskinassisterte systemet. Nedenfor under pkt 3.3.2 skal det nærmere vurderes hvorvidt og eventuelt hvordan man eventuelt kan hankses med skjønn i forhold til datamaskinassisterte forvaltningssystemer.

Norsk normteori ligger til grunn for diskusjonen i dette avsnittet. Man kan derfor ikke vente å finne anbefalinger i de tyske forskriftene som direkte svarer til den som her er knyttet til avveiningsregler. Men man finner i de fleste forskriftene anbefalinger om at man skal unngå bruk av uttrykk som krever avveining, jfr f eks Bayern pkt 4.1:

"Ermessenklauseln, unbestimmte Rechtsbegriffe, ertausfuehlungsbeduerftige Begriffe und Generalklausulen sind automationshemmend; sie sind daher in Vorschriften, die maschinell vollzogen werden, tunlichst zu vermeiden."

3.3.2 Skjønn i datamaskinassisterte forvaltningssystemer

(1) "plikten til å skjønne"

I dette avsnittet er utgangspunktet at det foreligger et regelverk med avveiningsregler, og at dette regelverket skal legges til grunn for et datamaskinassistert forvaltningssystem. Som diskutert foran betyr dette at skjønn ikke kan representeres direkte av datamaskinprogrammer. Den første muligheten man da vil vurdere, er å gjennomføre en normrevisjon og fjerne innslaget av skjønn. Dette kan gjøres på flere måter - men den typiske måten vil vel være at man i forskrift gir anvisning på et sett med faste regler som skal erstatte avveiningsregelen i f eks lov.

For at dette skal være mulig, må forvaltningen faktisk ha rett og kompetanse til å gjennomføre en slik transformering av skjønn til regler. Åpenbart har forvaltningen rett til å trefe avgjørelser på grunnlag av avveiningsregelen. Kan man da også uttrykke avveiningen som et sett faste regler, som så legges til grunn for et datamaskinprogram? Dette vil på en måte bety at man erstatter den individuelle vurderingen i hver enkelt sak med en vurdering en gang for alle.

Det er alminnelig antatt at dette beror på en tolkning av den aktuelle lov (eller annen rettskildefaktor), og det er også antatt at loven i visse tilfeller må forstås slik at forvaltningsorganet har "plikt til å skjønne" i hvert enkelt tilfelle, dvs at det plikter å foreta en helt konkret avveining hver gang vedtak treffes, sml Blanck 1978:36 med henvisninger.

Et eksempel som har vært nevnt, er banevernsloven § 22, 1.pkt hvor det heter at barn som barnevernsnemda har overtatt omsorgen for, skal anbringes på den måte som nemda "i det enkelte

tilfelle finner best for barnet". Blanck nevner som et ytterligere eksempel (jfr 1978:36) personregisterlovens § 10:

"Ved avgjørelsen av om samtykke skal gis, skal det - innenfor den rammen som er fastsatt i § 6 - vurderes om opprettelse og bruk av personregister kan volde problemer for den enkelte som ikke kan løses tilfredstillende ved regler etter § 11. Dersom slike problemer kan oppstå, må det overveies om det blir oppveid av hensyn som taler for at registeret blir opprettet."

Disse to eksemplene får være tilstrekkelig til å forklare hvordan lover kan være utformet slik at det er naturlig å tolke inn i dem en plikt til å skjønne i det enkelte tilfellet, og dermed et forbud mot automatisering. Det må imidlertid være riktig å hevde at lovteksten i mange tilfelle gir liten eller ingen veiledning, og at det nettopp må være en anbefaling til normgiver at dette klargjøres, særlig hvor automatisering er en aktuell mulighet.

I rettspraksis har spørsmålet om det foreligger "mekanisk regelanvendelse" eller bruk av "skjemaregler" vært påberopt i enkelte saker, men uten at grunnlaget har ført frem, jfr Blanck 1978:36-37 med henvisninger til rettspraksis.

Hvis man ønsker å transformere et skjønn til faste regler, er altså det første skrittet å bringe på det rene hvorvidt det faktisk er adgang til å gjennomføre en slik endring.

(2) Faste regler som modellerer skjønn

Hvis man finner at det er tillatt å transformere skjønnnet til faste regler, vil neste spørsmål være hvordan de faste reglene skal utformes. Her står man i utgangspunktet overfor et bredt spektrum av muligheter, men disse kan kanskje grupperes i to.

For det første kan man velge å transformere skjønnnet til et sett med faste regler. Avveiningsregler har jo bl a den fordel at de tillater at de spesielle og individuelle trekk i den enkelte sak blir tatt hensyn til. Faste regler vil ikke kunne holde døren åpen for at det legges vekt på kriterier som ikke er gjort til del av reglene (sml foran under pkt 3.3.1). Men hvis man gjør systemet av faste regler vidløftig - med alternative hovedregler, unntak og unntak fra unntak - vil man kunne oppnå en vilkårlig grad av nyansering. Slike komplekse regelsystemer kan være helt uhåndterlige for saksbehandlere, fordi hovedregler og unntak griper inn i hverandre på en uoverblikkbart måte. Men for et edb-system er dette ikke noe prinsipielt problem.

Etableringen av slike komplekse strukturer av faste regler har imidlertid to andre negative konsekvenser.

For det første vil jo den uoverblikkbareheten en saksbehandler ville ha følt, fremdeles si noe om hvor oversiktlig regelverket er. Riktignok representerer transformeringen fra skjønn til et system av faste regler en forenkling i den forstand at det blir mulig å gjennomføre en automatisering. Men samtidig skaper det altså et uoverblikkbart regelverk på et detaljert nivå, som kan være vanskelig å sette seg inn i.

For det andre vil mange kriterier og koblinger mellom disse

skape økte kostnader ved den maskinelle behandlingen. Riktig- nok er det slik at det ikke er prinsipielle problemer knyt- tet til automatisering og databehandling av slike komplekse strukturer av faste regler. Men det finnes praktiske konsek- venser, f eks i økte utgifter til databehandling og adminis- trative konsekvenser ved endring (jfr nedenfor under pkt 3.5.2).

Dette finnes det også anbefalninger om i de tyske forsk- riftene, jfr f eks Bayern pkt 1.2:

"Ein zu starke Differenzierung ist automationshem- mend"

eller pkt 2.1

"Es sind einheitliche Vorschriften fuer moeglichst grosse Personenkreise zu schaffen."

Jfr også Niedersachsen pkt 4.1, som direkte tar opp prob- lemet:

"Die Zahl der Tatbestandsmerkmale einer Vorschrift soll moeglichst gering ... sein."

For det andre kan man velge å transformere skjønnet til såkal- te vektallsregler (uttrykket er hentet fra Blanck 1978:23-25). Dette er regler hvor kriteriene i antecedenten er gitt faste, forutbestemte vekter, for eller imot et nærmere angitt resultat.

Man vil se at vektallsreglene er svært lik den karakteristikk som foran under pkt 3.3.1 ble gitt av avveiningen som inngår i avveiningsregler, og som styres av retningslinjene. Forskjel- len er at de to forholdene som unndrar skjønn fra automatiser- ing, er eliminert ved at:

- (1) Alle kriterier som tillegges vekt er spesifisert på forhånd; og

- (2) Alle vektorer som kriteriene kan få, er spesifisert på forhånd.

Det er derfor helt klart at det skjønnsmessige preget er gått tapt. Likevel beholder normen den samme struktur. Og hvis kriteriene og vektene er adekvate, vil vektallsregelen være en god modell av skjønnnet.

Det er nettopp vektallsregler som brukes som modeller for skjønnsmessige vurderinger i SARA. Hvis man ser på eksempelet i tabell 1 foran under pkt 3.3.1, kan man se dette som en spesifisering av de kriteriene det legges vekt på. For å forvandle denne spesifiseringen til en vektallsregel, må det knyttes vektorer til hvert enkelt kriterium. For det nevnte eksempelet har man, på grunnlag av en analyse av rettspraksis, beregnet slike vektorer, jfr nedenfor i tabell 2.

Tabell 2 - Vekttabell for kriterier spesifisert i tabe

1.1 (Oppholdssted +)	1,46
1.2 (Oppholdssted -)	3,26
2.1 (Oppholdets lengde +)	0,77
2.2 (Oppholdets lengde -)	0,07
3.1 (Arbeidssted +)	0,08
3.2 (Arbeidssted -)	0,57
4.1 (Hjem og familie +)	0,96
4.2 (Hjem og familie -)	0,90
5.1 (Formueskonsentrasjon +)	0,85
5.2 (Formueskonsentrasjon -)	1,37
6.1 (Utenlandsk holdning +)	0,68
6.2 (Utenlandsk holdning -)	1,71
7.1 (Statsborgerskap +)	1,46
7.2 (Statsborgerskap -)	0,53
8.1 (Offentligrettslig forhold +)	0,00
8.2 (Offentligrettslig forhold -)	2,66
9.1 (Egenerklæring +)	0,04
9.2 (Egenerklæring -)	0,64

Noe annet enn et litt vidløftig eksempel er ikke denne vek-
talsregelen. Stikkordene i parentes er ment til å minne om
hvilket kriterium det er snakk om. Tegnet "+" brukes for å
minne om at dette trekkes i retning av at man er domicilier
det nye landet, tegnet "-" at man ikke er det.

Eksempelen viser hvordan man lett kan ta en ny sak, kryss
de relevante kriteriene, legge sammen vektene (med de relev
te fortegn) og få frem en avgjørelse som er positiv hvis su
men er positiv, og negativ hvis summen er negativ. Størrelse
av summen vil på en måte si noe om hvor "opplagt" avgjørelse
er.

Man ser også at en slik analyse som det her er gitt eksempe

på, kan være et første skritt i retning av å transformere et skjønn til en vektallsregel. Med utgangspunkt i en slik oversikt, vil man også kunne se en skjematisk av det skjønn som er blitt utøvet i fortid. Dermed vil man kanskje føle seg sikrere ved en transformering til en vektallsregel i fremtid. F eks ser man at eliminering av kriterium 8.1, det positive alternativet av "offentligrettslig forhold", godt kan skje uten at det synes å få konsekvenser. Eller man kunne gå enda mer drastisk til verks og eliminere alle kriterier som analysen har tildelt en vekt under +/- 1. Da ville man stå tilbake med en sterkt forenklet vektallsregel, som likevel har i behold karakteristiske trekk fra det skjønn som domstolene har utøvet, sml tabell 3.

Tabell 3 - Forenklet vekttabell for kriterier spesifisert i tabell 1

1.1 (Oppholdssted +)	1,46
1.2 (Oppholdssted -)	3,26
5.2 (Formueskonsentrasjon -)	1,37
6.2 (Utenlandsk holdning -)	1,71
7.1 (Statsborgerskap +)	1,46
8.2 (Offentligrettslig forhold -)	2,66

Dette eksempelet kan ikke gis uten samtidig å fremheve at det knytter seg viktige rettspolitiske betenkligheter til en slik fremgangsmåte. For eksempel har man ingen garanti for at beslutningene i fortid er adekvate, og man må vurdere virkningene av å fryse rettsutviklingen på et bestemt tidspunkt.

I denne fremstillingen er dette bare trukket frem som et eksempel. En bestemt skjønnsmessig vurdering er identifisert. Man har ved analyse av rettspraksis kommet frem til de kriterier man mener domstolen har lagt vekt på ved vurderingen. Deretter har man ved hjelp av et datamaskinbasert analyseverktøy (SARA) modellert en vektallsregel på grunnlag av det

utøvette skjønnnet. Og endelig er denne vektallsregel nok så vilkårlig blitt forenklet ved at kriterier tildelt liten vekt er blitt eliminert. Forankringen i gjeldende rett og rettspraksis gjør eksempelet realistisk, og kan derfor være egnet til å klargjøre hvordan skjønn kan transformeres til en vektallsregel.

Også vektallsregler vil typisk inneholde mange kriterier, og dermed være forholdsvis uoversiktelige. Men sammenhengen mellom de forskjellige kriteriene kan være enklere enn når man utvikler et sett av faste regler med hovedregler og unntak. Det vil sannsynligvis ikke være vanskelig for en saksbehandler eller jurist å vinne innsyn i normen.

Også vektallsregler har mange kriterier, og vil derfor rammes av advarslene nevnt foran om at de kan kreve større databehandlingsressurser. Imidlertid er sammenhengen mellom kriteriene svært enkel, og dette vil kanskje redusere de administrative konsekvenser ved normrevisjon, jfr nedenfor under pkt 3.5.2.

Man kan antagelig ikke alltid velge mellom en transformering av skjønn til et sett faste regler eller til en eller flere vektallsregler - selve innholdet i de aktuelle normene vil begrense valgmulighetene. Likevel er det kanskje viktig å trekke frem vektallsregelene som en aktuell mulighet som for det første kanskje bedre beholder enkelte av de skønnsmessige vurderingenes egenskaper, og som dessuten kan være noe mer oversiktlige enn et sett av faste regler.

(3) Kombinasjoner mellom automatisering og manuell behandling

Forskriftene for Hessen har - som de andre forskriftene - anbefalinger om bruk av skjønnsmessig uttrykk, jfr pkt 3.2:

"Muessen Regelungen, um ihrem Zweck gerecht zu werden, unbestimmte - inbesondere wertausfuellungsbeduerftige - Rechtsbegriffe oder Generalklausulen enthalten oder dem Anwender ein Ermessen einraeumen, sollen Ausfuehrungsregeln (z.B. Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Richtlinien) die Zuordnung der Voraussetzungen und Folgen zoweit wie moeglich festlegen.

Darueber hinaus erforderliche und angesichts des Einzelfalles moegliche Wertungen sollen zeitlich vor oder nach einer im uebringen maschinellen (Sammel-)Bearbeitung der Faelle, also ohne Unterbrechung von Programmablaeufen, vorgenommen werden koennen."

Første ledd i denne bestemmelsen gir ikke anvisning på annet enn det som hittil har vært diskutert - hvis det forekommer bruk av uttrykk som gir anvisning på skjønn, skal man forsøke så langt som mulig å konkretisere dette i underordnede regelverk og eventuelt transformere skjønnnet til en fast regel.

Annet ledd bestemmer imidlertid at hvis man fremdeles har skjønnsmessige vurderinger igjen, så skal disse innpasses i forvaltningssystemet slik at de treffes enten før eller etter den datamaskinelle behandlingen. Man skiller altså ut vurderingen som en manuell delprosess.

Et eksempel kan man hente fra norsk trygdeadministrasjon. Ved søknad om uførepensjon (jfr folketrygdlovens § 8-3) er det springende spørsmål om ervervsevnen er varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Dette er åpenbart en skjønnsmes-

sig vurdering, som munner ut i fastsettelse av uføregrad. Denne vurderingen er ikke automatisert, og kan etter sin natur heller ikke automatiseres uten at nettopp den skjønnsmessige karakter av vurderingen går tapt. Det er heller ikke vanskelig å argumentere for at det her er viktig at man gjennomfører en vurdering som lar de individuelle trekk i den enkelte sak få komme til sin rett (uten at det dermed er tatt stilling til hvorvidt bestemmelsen inneholder en "plikt til å skjønne").

Når den skjønnsmessige vurdering foreligger, har resultatet form av en brøk som uttrykker uføregraden. Deretter skal uførepensjon beregnes, jfr §§ 8-4 og 8-5. Dette er ikke noen triviell beregning, men denne styres (i alle fall stort sett) av et system faste regler. Denne delen av beregningen lar seg altså automatisere.

Dermed ser man at ved beregning av uførepensjon kan man ta i bruk et datamaskinassistert system (og det er også gjort), hvor man kombinerer manuell og maskinell behandling. Vurderingen kan her naturlig skilles ut som en nokså selvstendig delprosess, og resultatet registreres og utnyttes i en automatisk delprosess som tilsammen gir den aktuelle pensjon for den trygdesøkende. Dette er nettopp eksempel på en slik oppdeling som den hessiske forskriften gir anvisning på.

Det vanligste er nok at man har en manuell delprosess i forkant av det datamaskinbaserte systemet, eller at man har flere ledd med manuell-maskinell behandling heftet sammen til en slags produksjonskjede.

Men det kan være vel verd å vurdere bruk av manuell etterbehandling. Et eksempel kan illustrere dette. La oss tenke oss at man har en vekttallsregel som gjengitt i tabell 2. Her vil det for de aller fleste tilfellene automatisk bli truffet en avgjørelse. Imidlertid vil man ikke at "tvilsomme" avgjørelser

skal treffes av det datamaskinbaserte systemet. Og man kan da f eks gi den tilleggsregel at alle saker hvor resultatet ligger mellom + 0,5 og - 0,5 skal skilles ut og presenteres for en saksbehandler. Dette er saker hvor resultatet ikke er særlig opplagt, og hvor det derfor kan være berettiget med en manuell kontroll på at det ikke finnes særtrekk ved saken som bør berettigte et annet utfall.

Dette er bare ett av flere mulige eksempler på hvordan man kan skille ut saker for senere manuell kontroll eller etterbehandling. Et annet eksempel ville være hvis bestemte kriterier, eller kombinasjoner av bestemte kriterier, forekom i saken.

Gode eksempler på dette fra norske forvaltningssystemer mangler jeg. Men man kan nevne et eksempel fra en manuell beslutningsprosess. Rikstrygdeverket har forbeholdt seg rett til endelig avgjørelse i en del saker hvor det "på grunn av lokale verdi- eller normkonstellasjoner er fare for at stønaden vil bli anvendt svært restriktivt". Et eksempel er stønad til ugifte mødre, hvor alle avslag sendes Rikstrygdeverket til overprøving. Jfr Karlsen 1975:14. Dette kan man se på som en regel om utskillelse av "tvilsomme" saker for etterbehandling. Selv om det forutgående beslutningssystem her er manuelt, er prinsippet nøyaktig det samme som nevnt i forhold til maskinelle systemer.

3.4 Utforming av automatiseringsvennlige normer

3.4.1 Valg av kriterier

I avnsitt 3.3 foran ble oppmerksomheten rettet mot valg av normer, og hvilke typer av normer som kunne automatiseres. I dette underavsnittet skal oppmerksomheten særlig rettes mot normenes antecedent, og valg av de kriterier som skal inngå i antecedenten.

De generelle råd om lovgivningsteknikk er gyldige også i forhold til automatiseringsvennlige regelverk, og vil ikke bli særlig diskutert her. F eks anbefaler de tyske forskriftene (sml Bund pkt 2.1)

"... gleiche Bezeichnungen fuer gleiche Sachverhalte und Begriffe, verscheidene Bezeichnungen fuer unterschiedliche Sachverhalte und Begriffe ..."

Denne hovedregelen om "ett begrep, ett ord" gjelder selvsagt også for utforming av regelverk som skal legges til grunn for datamaskinassisterte forvaltningssystemer. Her er imidlertid kanskje rådet særlig viktig fordi regelverket brukes som grunnlag for utforming av datamaskinprogrammer, hvor kriteriene blir gitt en entydig betydning. Uklarheter i ordbruk mv kan derfor smitte av som årsak til at datamaskinprogrammene får et utilsiktet innhold. Dette er en av de juridiske oppgavene som bør løses av jurister før programmerere bringes inn.

Nedenfor skal kort drøftes enkelte særlige spørsmål om valg av kriterier for regelverk som skal automatiseres.

(1) Faste kriterier

Et av hovedproblemene ved utforming av regler, og ved tolkningen av dem, er valg av hensiktsmessige ord for å beskrive de kriterier normene utnytter. Som diskutert i Kjelland-Mørde (1983), vil det ofte klebe tolkningsproblemer ved regelformuleringer. I denne forbindelsen er særlig sontringen mellom faste og vage kriterier av interesse.

Blanck (1978:20) definerer faste kriterer som

"... kriterier som viser direkte til et rettsfaktum, uten selv å foreskrive noen avveining. Det eller de fakta det vises til, kan f.eks. være en bestemt type personer, gjenstander eller handlinger."

Blanck gir også (1978:20-21) flere eksempler på regelformuleringer som bruker faste kriterier, og nevner f eks ftl § 10-1, 1.ledd:

"Gjenlevende ektefelle som er yngre enn 67 år har rett til ytelser som nevnt i § 10-2 til § 10-5 hvis

- a. vedkommende oppholder seg i riket, og
- b. vedkommende har vært trygdet i minst tre år umiddelbart før krav om ytelser settes fram, eller avdøde var trygdet minst tre år umiddelbart før sin død."

Eksempelen inneholder en rekke kriterier som alle er forholdsvis faste. Status som "gjenlevende ektefelle" kan lett konstateres. Alderen "yngre enn 67 år" byr ikke på tvil (om man ikke ønsker å problematisere når i løpet av fødselsdagen man fyller 67 år). Kriteriet "opphold i riket" (som er forskjellig fra "bosatt i riket") lar seg også forholdsvis lett konstatere. Likeså om gjenlevende eller avdøde har vært trygdet i "minst

tre år" enten umiddelbart før kravet settes frem eller dødsfallet.

Vi ser forøvrig også at konsekventen ("har rett til ytelse som nevnt i § 10-2 til § 10-5") kommer som et innskudd i oppregningen av de konjunktive betingelsene i antecedenten, noe som kanskje kan anses noe mindre heldig lovteknisk.

Mellom faste og vage kriterier er det en glidende overgang. Det er lett å gi eksempler på helt faste kriterier (som f.eks. datoen i en ikrafttredelsesbestemmelse), og lett å gi eksempler på vage kriterier (som f.eks. de tradisjonellene eksemplene med ordene "bygning" og "skog").

Vaghet skaper også en form for usikkerhet i forhold til regelverket. Denne usikkerhet er kvalitativt forskjellig fra den usikkerhet som følger bruk av skjønn - den har sin årsak i det naturlige språk, ikke i valg av bestemte normer. Vagheten kan være utilsiktet, eller følge av at mer faste kriterier ikke bød seg frem som muligheter.

Sett fra den som er ansvarlig for utforming av et datamaskinprogram bygget på regelverket, vil denne vagheten skape et problem som er nær identisk med det som gjelder i forhold til bruk av skjønn. Her vil imidlertid ikke de begrensningene som gjelder avveiningsregler gjelde - det foreligger ikke en "plikt til vedlikehold av vaghet" som svarer til "plikten til å skjønn". Likevel står selvsagt ikke programmereren fritt - fremdeles gjelder de generelle begrensningene som er fremstilt foran under pkt 3.2.3 i forbindelse med bl. a. legalitetsprinsippet.

Det må være riktig at vage kriterier ikke skaper noen "plikt til vedlikehold av vaghet". Men det kan i og for

seg være en kvalifisert, juridisk vurdering å bestemme hvorvidt man har å gjøre med et vagt kriterium eller en avveiningsmarkør. Det synes også å være nærliggende å anta at vage kriterier lett gjennom rettsanvendelse vil utvikle seg til å bli avveiningsmarkører - i begynnelsen er kanskje "skog" et vagt kriterium, men etterhvert som rettspraksis kvalifiserer hvilke momenter som skal være bestemmende for hvorvidt det kan antas å være "skog" i lovens forstand, forvandles kriteriet til en avveiningsmarkør som krever et rettslig skjønn. Man er altså igjen tilbake til at vage kriterier krever en juridisk avgjørelse som bør være foretatt før programmeringen gjennomføres.

I de tyske forskriftene er ofte slike vage kriterier behandlet sammen med avveiningsmarkører - det er som sagt stort sett de samme problemene, og det er kanskje ikke naturlig å skille så skarpt i praksis som det kan være ut fra den teoretiske synsvinkel som er anlagt i dette underavsnittet. I Bund pkt 2.1 henter det f eks:

"Gegenueber herkoemmlichen Verfahren erfordert die Automatisierung von Verfahrensablaeufen bei den zugrunde liegenden Vorschriften in gesteigertem Masse ... aus dem Wortlaut heraus verstaendliche Formulierungen, die moeglichst kei-ner Auslegung beduerfen, ..."

I datamaskinsystemet må vage kriterier erstattes med helt faste kriterier. Dette gjelder som utgangspunkt, men her vil man ofte se at fastleggelsen av hvilke kriterier som er oppfylt, skilles ut som en manuell delprosess. Dette er for så vidt nøyaktig den samme fremgangsmåte som diskutert foran under pkt 3.3.2 (3), men her er man ofte ikke så bevisst at man faktisk skiller ut en vurdering.

For at datamaskinsystemet skal kunne behandle en sak, må saken

beskrives ved hjelp av de kriterier som de aktuelle normene kvalifiserer som relevante. Datamaskinsystemet kan ikke selv konstatere hvorvidt et kriterium er oppfylt eller hvilken verdi det har. I praksis er det bare to muligheter som står åpne: enten henter systemet verdien til kriteriet fra et allerede eksisterende og på forhånd opprettet datamaskinbasert register, eller et menneske inngir verdien til kriteriet spesielt for den aktuelle sak. Det første tilfellet skal vi vende tilbake til nedenfor under pkt 3.4.2, mens det første skal diskuteres videre i dette underavsnittet.

Manuell utfylling av kriterier er det typiske. Dette skjer gjerne ved at en saksbehandler fyller ut et skjema. Ledeteksten i skjemaet gjør da rede for det aktuelle kriteriet, og saksbehandleren fyller ut den aktuelle verdien. Her skjer det en naturlig og direkte tolkning av sakens fakta i forhold til kriteriet. Hvis det er vage kriterier, kan det ligge betydelig vurdering til grunn for denne skjemautfyllingen. Dette spiller ingen rolle for det datamaskinbaserte systemet, som bare utnytter det entydige resultatet av vurderingen.

Anbefalningen om at det skal brukes faste kriterier snarere enn vage berører ikke dette forholdet. Uansett om det er faste eller vage kriterier, må verdien inngis til det datamaskinbaserte systemet. Dette blir systemets "virkelighetsgrensesnitt" ("reality interface", jfr Bing 1980a:125-132).

Men anbefalningen er viktig av andre årsaker. For det første vil utfylling av et skjema for senere automatisk behandling være en atypisk beslutningssituasjon. Saksbehandleren ser ikke - som vanlig - sammenhengen mellom vurderinger, argumentasjon og resultat. Dermed blir en del av de føringene man er vant til å støtte seg på i juridisk argumentasjon borte, og dette kan være en begrunnelse for i størst mulig utstrekning utnytte faste kriterier. For det andre - og som en slags medaljens

bakside - vil denne manglende kontrollen med resultatet ofte oppleves som litt frusterende for saksbehandleren. Saksbehandleren ønsker da kanskje å kompensere dette gjennom å styre utfallet mot ønsket resultat, og bygger dette inn i sine vurderinger. Vurderingene styres av det resultat saksbehandleren ønsker å oppnå for sin klient, snarere enn at resultatet kommer som en konsekvens av nøytralt konstanterte saksforhold.

Uavhengig av dette kan det jo hevdes - jfr Kjelland-Mørdre 1983 - at bruk av vage kriterier i seg selv er en kompliserende faktor ved ethvert regelverk, uansett hvilket forvaltningssystem det forutsetter for anvendelsen. Derfor skal man tilstrebe bruk av så faste kriterier som mulig, og bare anvende vage kriterier hvor det ikke finnes alternative faste, eller man ønsker å åpne for den vurderingen vagheten rommer.

(2) Stabile kriterier

Som nevnt vil verdien av kriteriene alltid måtte spesifiseres for et datamaskinprogram, enten ved en manuell delprosess eller ved at verdiene hentes fra et allerede etablert register. Verdiene refererer seg alltid til saksforhold på et bestemt tidspunkt. Man kan da skille mellom kriterier hvor verdien endrer seg over tid, og kriterier som er stabile over tid.

I likhet med skillet mellom faste og vage kriterier, er dette et skille mellom to ender av et spektrum. Man har kriterier som aldri endrer seg (f eks en persons fødselsdato), og man har kriterier som svært hyppig endrer seg (f eks alkoholpromillen i blodet).

Hvis man har å gjøre med en engangsbeslutning, vil det bety lite om man bruker stabile kriterier eller ikke. Man må under enhver omstendighet registrere de aktuelle verdiene for kriteriene, og vil ikke etter at beslutningen er truffet, ha behov for å vedlikeholde verdiene. Imidlertid er det ikke typisk at engangsbeslutninger automatiseres. Det typiske er at man automatiserer rutinepregete beslutninger, hvor man har å gjøre med en serie av beslutninger i forhold til den samme personen. Slik er det f eks med pensjonsutbetalinger (som skjer perio-disk), lønnsutbetalinger, innkreving av avgifter osv.

I disse tilfellene vil det kunne ha stor betydning at kriteriene er stabile. Det vil si at verdien til kriteriene sjelden eller aldri behøver å bli endret. Man vil ofte stå overfor alternative kriterier, og ut fra å skape enkle automatiserte systemer, bør man da velge de kriterier som er mest stabile.

Årsaken til dette gir seg selv. Hvis man velger kriterier med liten stabilitet, må man sørge for at verdiene blir endret i det datamaskinbaserte systemet like ofte som det relevante saksforholdet ute i virkligheten endrer seg. Man må etablere en oppdateringsrutine som sikrer at de nødvendige opplysningene tilflyter forvaltningsorganet og der resulterer i at de endrete verdiene blir registrert. Dette vil normalt bety at man må ha manuell behandlingskapasitet for å hankses med oppdateringen.

I visse tilfelle vil man kunne hente de endrete verdiene ut fra et register som er etablert for et annet formål - f eks kan nye opplysninger om inntekt for trygdeforvaltningen hentes fra skatteadministrasjonens register som etableres i forbindelse med ligningsbehandlingen. Bruk av registerkoblinger vil bli særlig diskutert nedenfor under pkt 3.4.2.

Anbefalningen om bruk av stabile kriterier går også igjen i de tyske forskriftene om automatiseringsvennlig lovgivning. F eks heter det i Bund 2.3:

"Regelungen sollen moeglichst nur an ... solche Merkmale ankuepfen, ... die sich voraussichtlich nicht, selten oder nor in verhaeltnismaessig wenigen Faellen aedern werden

... "

I kommentaren til dette punktet gis det også et eksempel på valg mellom alternativer:

"Besteht z.B. zweckneutral die Moeglichkeit, entweder an den jeweiligen Wert oder an di Flaechе von Grundstuecken anzuknuepfen, so verdient die Flaechе den Vorzug, weil sie das stabilere Grundstueckmerkmal ist."

Et lignende eksempel er nevnt hos Bing 1977:216-217, og knytter seg til utmåling av kommunal vannavgift. Her har en del kommuner gått over til at avgiften knyttes til boligflate i stedet for faktisk forbrukt vann. Boligflaten er selvsagt et svært stabilt kriterium, mens forbrukt vann forutsetter at man etablerer en oppdateringsrutine med avlesning av vannmålere - noe som igjen vil forutsette bruk av manuelle ressurser. Åpenbart vil boligflate være et kriterium som gir et enklere automatisert system.

Imidlertid bør man merke seg forbeholdet i den tyske anbefalningen - valg av det stabile kriterium gjelder bare når det er "zweckneutral". Som eksempelet med vannavgiften viser, er ikke valget nøytralt i forhold til formålet med regelverket. Valg av faktisk forbrukt vann vil f eks skape økonomiske konsekvenser for den enkelte ved å bruke mye vann, noe som kan være viktig hvis man ønsker å oppnå at vannforbruket holdes i tømme.

Dessuten kan det hevdes at selv om det er en statistisk sammenheng mellom store leiligheter og stort vannforbruk, vil det ofte være unntak fra dette (et ektepar som bor alene i en stor, gammel villa betaler mer i avgift enn en livlig familie på syv som bor trangt i rekkehuset ved siden av). Fordi denne sammenhengen mangler i forholdsvis mange enkelttilfeller, kan man risikere at regelverket oppleves som "urimelig". Enkelte sider av dette vil vi vende tilbake til nedenfor under pkt 3.5.1.

(3) Få kriterier

Den siste anbefalningen i dette underavsnittet, er anbefalningen om at man skal bruke så få kriterier som mulig. Dette er ikke spesielt for automatiserte regelverk, men et generelt mål for forenkling av normstrukturer (sml Kjelland-Mørde 1983). Det kan faktisk tvert imot hevdes at hvis regelverk automatiseres, kan dette skape mulighet for å benytte flere kriterier, mer komplekse strukturer av faste regler enn ellers - jfr foran under pkt 3.3.2 (2).

Likevel er selvsagt denne anbefalningen like relevant for regelverk som legges til grunn for automatisering som i andre situasjoner. Det blir vanskeligere å sette seg inn i regelverkene for andre, og kanskje også vanskeligere å revidere dem.

Foran under pkt 3.3.2 (2) er det gitt eksempler på anbefalinger fra de tyske forskriftene som nettopp går på at antall kriterier skal være lavest mulig - anbefalninger om at man ikke skal innføre unødvendige sondringer, anbefalninger om at man skal gi regler for så store grupper av tilfeller som mulig, og

at man skal holde antallet kriterier så lavt som mulig.

Det kan kanskje være grunn til å særlig understreke at det i dette selvsagt ligger en anbefaling om å gjøre regelverket så "grovmasket" som mulig. Dette kan stride mot ønsket om å bruke grupper av tilfeller som er så små at det blir tatt hensyn til og lagt vekt på forskjeller som oppleves som "relevante" mellom gruppene. Man kan oppleve en slags konflikt mellom ønsket om å gi enkle regelverk og ønsket om å gi "rettferdige" regelverk. Balansegangen er åpenbart først og fremst av politisk natur. Men i vurderingen må man naturligvis legge selvstendig vekt på at oversiktlighet i regelverket er en verdi i seg selv.

(4) Oppsummering

Denne gjennomgangen av tre typer anbefalninger som knytter seg til kriteriene normer, kan oppsummeres slik at man skal

- bruke så faste kriterier som mulig,
- bruke så stabile kriterier som mulig, og
- bruke så få kriterier som mulig.

Det bør fremheves at disse målsetningene ikke alltid samtidig kan realiseres.

Hvis man skal bruke få kriterier, betyr det at disse må være generelle. Og jo høyere man går opp i generalitet, desto vage vil kriteriet i sin alminnelighet bli. Det er de detaljerte og spesifikke kriteriene som i sin alminnelighet blir minst vage. Generelle kriterier vil vanligvis være vage og forutsette et større innslag av vurdering ved registrering.

På den annen side kan det være sammenheng mellom stabilitet og generalitet. Jo mer generelle kriteriene er, desto sjeldnere vil det vel som tommelfingerregel være nødvendig å endre verdiene for dem.

Mye synes derfor å tale for bruk av generelle kriterier med sikte på å gjøre regelverket enklest mulig. For å redusere vaghet, kan det da være hensiktsmessig å utfylle kriteriet med konkrete eksempler og veiledninger for å støtte vurderingen ved registrering av verdier.

3.4.2 Registerkoblinger

I et deontisk system vil programmet definere med hvilke kriterier den enkelte sak skal beskrives. For hvert kriterium må det registreres hvilke verdier dette har for den enkelte sak. Dette kan - som nevnt foran - gjøres på to måter: enten ved at man definerer registreringen som en manuell delprosess, og lar en saksbehandler spesifisere verdiene, f eks i et skjema, som så går til registrering. Eller det kan gjøres ved at man utnytter verdier som allerede ligger lagret i et register etablert for et annet formål.

I dette underavsnittet skal enkelte sider av den siste muligheten diskuteres. Det er fristende å utnytte eksisterende registre, fordi man da slipper en egen registreringsrutine for den aktuelle typen kriterium og den nye beslutningssituasjonen. Utnyttelse av eksisterende registre gir derfor en rasjonaliseringsfordel, ikke ulik den fordel man får ved bruk av stabile kriterier. Og selv om kriteriet ikke er stabilt, vil rasjonaliseringsfordelen realiseres hvis man kan utnytte et

register som vedlikeholdes for et annet formål. Riktignok må man da ved hver beslutning aksessere det aktuelle registeret og hente frem den verdien kriteriet for tiden har. Men dette er en prosess som kan automatiseres, og dermed er rasjonaliseringsgevinsten langt på vei i behold.

I de tyske forskriftene er det derfor anbefalt at man søker å utnytte eksisterende registre. Jfr f eks Bund pkt 3.4:

"Regelungen sollen moeglichst nur an ... solche Merkmale anknuepfen ... deren Vorliegen bereits aus anderem Anlass festgestellt worden ..."

Bruk av et allerede eksisterende register er i og for seg mest en praktisk strategi for forenkling av det datamaskinbaserte systemet. I prinsippet er det ikke noen forskjell på hvorvidt verdien av kriteriet blir registrert i forbindelse med system A eller system B. Det er bare hvis man allerede har etablert system A at det vil fortone seg som en rasjonaliseringsgevinst i forhold til system B å utnytte kriterier og registre etablert for system A. I forhold til system A vil selvsagt verdier måtte registreres og de etablerte registrene vedlikeholdes. Følger man kjeden bakover fra et system gjennom registrene, vil man alltid før eller siden nå frem til det som kan kalles "virkelighetsgrensesnittet" (sml foran under pkt 3.4.1 (1)), og her må verdiene alltid fastsettes av en saksbehandler. De vurderinger ved valg av kriterier som er nevnt foran under pkt 3.4.1 vil alltid være relevante her.

(1) Registerkobling som definisjon

Utnyttelse av et eksisterende register vil alltid innebære at man bruker dette register som definisjon i forhold til det nye systemet. På vanlig måte må man vurdere hvorvidt denne definisjonen er tilfredstillende eller adekvat for den nye bruken.

Her er det selvsagt ikke tilstrekkelig å konstatere at de to regelverkene bruker samme uttrykk for å angi hvilke kriterier man anvender. Uttrykkene kan være vage, og gir dermed rom for flere mulige presiseringer. I system A kan en presisering være valgt - hvis samme vage kriterium er brukt i system B, må man selvsagt vurdere hvorvidt den presisering som er valgt i forhold til system A også er adekvat og ønskelig i forhold til system B.

Et eksempel (jfr Bing 1975:34) kan knyttes til det vage kriteriumet "bok". For dette finnes det flere aktuelle definisjoner. Den definisjon som brukes av Statistisk Sentralbyrå (i overensstemmelse med en UNESCO-definisjon) er "ikke-periodisk publikasjon på minst 49 sider", mens den som utnyttes i bransjeavtalen mellom Bokhandler- og Forleggerforeningen er "skrifter av den art som registeres i Norsk Bokfortegnelse". Man kan tenke seg at både Statistisk Sentralbyrås register og Universitetsbibliotekets bokfortegnelse finnes i maskinlesbar form. Hvis man så vil automatisere merverdiavgiftslovens § 16 nr 7, 1.pkt som bestemmer at det ikke skal svares merverdiavgift ved omsetning av "bøker i siste omsetningsledd". Her ser man at loven opererer med det vage kriteriumet "bøker", og at de to registerne tilbyr alternative definisjoner, begge klare og tillatte presiseringer av kriteriumet. I tillegg kan man tenke seg at man avstår fra å bruke noen av disse

definisjonene, og i stedet tolker kriteriumet særlig med hensyn til merverdiavgiftloven. Såvidt jeg er kjent med, er den siste muligheten valgt.

Registerkobling innebærer altså en definisjon, og den definitive tolkning av et kriterium som en definisjon representerer, er åpenbart en juridisk beslutning. Det er derfor viktig å klarlegge hvorvidt det finnes slike tolkningsproblemer i forbindelse med programmeringsarbeidet ved etableringen av deontiske systemer.

Det er imidlertid ikke bare de underliggende definisjoner som er viktige, men også et par andre forhold.

Ett av dem er til hvilken tid verdiene refererer seg. Det kan være at system A kan akseptere et etterslep i tid som er uakseptabelt i system B. Et typisk eksempel er inntektsopplysninger. Skatteadministrasjonens inntektsopplysninger etter ligningen vil alltid referere seg til et tidligere år. Hvis man forutsetter at ligningsresultatene forekommer primo september, vil man i snitt ha et etterslep på ca 14 måneder. Det kan godt være at system A og B begge utnytter det samme inntektsbegrepet, men at system B krever at dette refererer seg til inntektssituasjonen på avgjørelsestidspunktet. Dermed vil ikke system B kunne utnytte inntektsopplysninger som gjennomsnittelig er over ett år foreldet.

Ett annet forhold er de verifikasjonsprosedyrer som knytter seg til registreringen. Med dette siktes det til de kontroller som gjennomføres for å sikre at verdiene er korrekte. Slike kontroller vil selvsagt representere kostnader i forhold til systemet. Og man vil derfor ikke gjennomføre kontroller utover det som er nødvendig utfra systemets formål. I et system utformet med sikte på å produsere statistikk er det åpenbart ikke nødvendig med så strenge kontroller som i et system som

skal treffe vedtak med direkte virkning for enkeltpersoner.

(2) Registerkobling som kompleksitet

En registerkobling innebærer at et register etablert for system A også utnyttes i system B. Det skapes altså en avhengighet mellom de to systemene. Denne avhengigheten er både prinsipiell og praktisk.

Den prinsipielle avhengighet er av samme type som mellom to normsystemer, hvor det ene systemet utnytter resultatet av en vurdering styrt av det andre systemet. Slike avhengigheter har man mange av i rettssystemet - den rettslige status "gift" er en konsekvent i forhold til det normsystem som bestemmer vellesbetingelser mv, og utnyttes i antecedenten i en rekke andre bestemmelser, f eks folketrygdloven § 10-1 sitert foran under 3.4.1 (1). Eller enda mer typisk - den inntekt som fastlegges etter skattelovens regler og ligningsforvaltningens prosedyrer utnyttes i en rekke andre sammenhenger, ikke bare innen forvaltningsretten, men også i privatretten. Hvis man f eks skal beregne erstatning for tap i fremtidig erverv, vil man bli påta hensyn til den inntekt man har hatt i de nærmest foregående år.

Registerkobling skaper altså en prinsipiell avhengighet, og er ikke svært forskjellig fra den generelle avhengighet som ofte eksisterer mellom ulike normsystemer. Dette bidrar til en kompleksitet i regelverket som ligner den omtalt foran under pkt 3.4.3. Det blir vanskeligere å skaffe seg oversikt over regelverkene, slik de er uttrykt i datamaskinprogrammene, fordi man må følge forbindelseslinjene fra ett system til et annet. Hvis det skjer flere registerkoblinger mellom flere

systemer, veves regelverkene inn i hverandre på det detaljplan som datamaskinprogrammene representerer.

Sammen med denne prinsipielle avhengigheten, skapes det selv-sagt også en praktisk avhengighet. Hvis man tenker seg en endring av system A, vil dette kunne endre forutsetningen for vedlikehold av det register som utnyttes av system B. Endringen er altså ikke bare en endring av regelverket i forhold til system A, men også i forhold til system B. Og hvis et tredje system C utnytter resultater fra system B, vil endringen av system A spre seg videre til dette.

Denne praktiske avhengigheten skaper administrative konsekvenser særlig ved endringer av etablerte systemer. Ved slike endringer må man kreve at det utredes hvilke konsekvenser endringen kan ha for eventuelle andre systemer som er knyttet til det aktuelle systemet ved registerkoblinger.

Årsaken til at man velger en registerkobling er, som nevnt foran, at man på denne måten unngår å registere verdien for det aktuelle kriteriet for mer enn ett system. Det vil også si at man faktisk knytter mer enn en konsekvent til forekomsten av det aktuelle kriteriet i antecedenten. Man vil derfor ikke unngå å skape en viss opphopning av konsekvenser rundt enkelte kriterier.

Dette er i seg selv en interessant egenskap ved registerkoblingen. Når man tar stilling til et bestemt kriterium i forhold til regelverk A, vil man sjelden være seg bvisst de konsekvenser som følger av tilknyttete regelverk. Man kan tenke seg en vurdering i likhet med den uførevurdering som ble nevnt foran under pkt 3.3.2 (3), og som altså er utskilt som en manuell delprosess i forhold til uføresystemet. Vurderingen blir foretatt av en saksbehandler som er bevisst konsekvensen av vurderingen for uføretrygden. Men hvis det er gjennomført

en registerkobling, vil man knytte nye konsekvenser til vurderingen som kanskje ligger utenfor det saksbehandleren er bevisst blir avgjort. I den utstrekning hensynet til et rimelig resultat er relevant, skaper altså registerkoblingene kanskje en manglende oversikt som har direkte betydning for den juridiske vurdering. Også dette bør det tas hensyn til ved etableringen av registerkoblingene.

Noen oversikt over registerkoblinger finnes ikke. Men det er på det rene at mange systemer utnytter registre etablert av, eller i forbindelse med andre systemer. Et eksempel på intensiv utnyttelse av registerkoblinger er bostøtteordningen, som innhenter opplysninger fra bl a skatteadministrasjonen, trygdeadministrasjonen, folkeregistrene og Husbankens registre.

Bostøtteordningen inneholder også et nokså interessant eksempel på en registerkobling. Kretsen av personer som er berettiget til bostøtte, avgrenses på flere måter - jfr Rynning 1976:22-24. Bostøtte skal utgå til personer med særlig behov. Men denne vurderingen er omgjort til et sett faste regler. Som personer med særlig behov regnes bl a personer som er tilstått trygd eller som har fått behovsprøvet utbedrings- eller reparasjonslån fra Husbanken.

Man vil altså i bostøttesystemet utnytte sekundært resultatet av vurderinger fra andre institusjoner - i forhold til den "behovsprøvete" bostøttet skjer det ingen selvstendig vurdering.

Eksemplet kan kanskje illustrere to interessante forhold.

For det første vil kanskje nettopp skjønnsmessige avgjørelser være de man ønsker å avverge gjennom registerkoblinger. Som nevnt foran under pkt 3.3.2 (3) vil man kunne skille ut en slik skjønnsmessig avgjørelse som en manuell delprosess, og

registrere resultatet av avveiningen for senere utnyttelse av det automatiserte systemet. Men i stedet for å etablere en systemspesifikk manuell delprosess, kan det være fristende å unytte resultatet av en lignende eller beslektet avveining. Gjennom en registerkobling utnyttes denne sekundært. I slike tilfeller vil kanskje vurderingen av hvorvidt kriteriet er adekvat (sml nedenfor under pkt 3.4.3) bli særlig viktig.

For det andre akkumuleres konsekvenser rundt den vurdering man tar som utgangspunkt. I eksemplet med bostøtteordningen kan man tenke seg en person som søker om utbedringslån i Husbanken. La oss tenke oss at Husbanken gir avslag, f eks fordi lånekvoten er brukt opp for det aktuelle året eller vedkommende representerer et grensetilfelle. Vedkommende må dermed ut på det private lånemarked, og de høyere rentene gir tilsvarende høyere boutgifter. Søknaden om bostøtte i denne situasjonen blir da avslått med den begrunnelsen at han ikke fikk det billigere Husbanklånet.

Det ligger ingen implisitt kritikk av bostøtteordningen i eksemplet - for å vurdere ordningen, måtte man selvsagt se den i større sammenheng, og ikke bare isolere en detalj i regelverket. Men det er likevel et eksempel som viser hvordan virkninger akkumuleres rundt ett kriterium, og som også indikerer hvordan det kan oppstå dysfunksjoner i systemet: den som får husbanklån, kan også få bostøtte; den som ikke får husbanklån, kan heller ikke få bostøtte.

Bestemte slike dysfunksjoner kalles "poverty traps" - situasjoner hvor regelverket for en bestemt person fører til at tilskudd eller goder faller bort raskere enn inntekten øker. Slike "fattigdomsfeller" er uønskete egenskaper i regelverket, men kompleksitet og koblinger vil gjøre at de kan oppstå. Et dokumentert tilfelle fra Danmark er gjengitt hos Byrgesen 1975 hvor det ble påvist at en enslig forsørger med ett barn

på daghjem og to i heldags barnehave, 15.000 kr i årlig husleie og ca 10 % fradragsberettigete utgifter hadde en synkende disponibel inntekt ved stigende totalinntekt i hele intervallet fra 30.000 til 100.000 kr.

Denne typen dysfunksjoner kan altså anses å være et symptom på komplekse normsystemer eller regelverk. Denne formen for kompleksitet er ikke begrenset til den som oppstår ved registerkoblinger (som nevnt foran i dette underavsnittet, er avhengigheten i prinsippet den samme som man finner ellers mellom normsystemer). Men det forhindrer ikke at man kan anta at denne uønskete følgen av kompleksitet er en typisk risiko ved registerkoblinger.

Det nevnte eksemplet fra Byrgersen 1975 ble avdekket ved hjelp av et datamaskinbasert system, SISYFOS, utviklet i demonstrasjonsøyemed av IBM Danmark. I den utstrekning regelverk er automatisert, er det selvsagt mulig også å modellere dem ved hjelp av datamaskinbaserte systemer. Det er også i slike systemer mulig å modellere manuelle delprosesser, også de prosesser som er skjønnsmessige. En slik lovmodell vil kunne brukes til å analysere komplekse regelsystem og f.eks avsløre dysfunksjoner.

I denne fremstillingen vil ikke lovmodeller diskuteres særskilt. Det får være tilstrekkelig å vise til den noe daterte oversikten i Bing 1977b:305-308. Institutt for rettsinformatikk har for tiden et prosjekt (ledet av cand real John Hansen og støttet av NAVF) som tar sikte på å utvikle et språk velegnet for å lage denne typen modeller (SMARN).

Det er imidlertid viktig igjen å understreke sammenhengen mellom kompleksitet og informasjonssystemer. Den form for dysfunksjoner som kan oppstå ved registerkoblinger, har først og fremst sin årsak i manglende oversikt over hvordan virkningene

fra et system sprer seg til nye systemer, og "interferensen" mellom slike bølger av virkninger. Man kan selvsagt oppnå bedre oversikt gjennom en forenkling av regelverket. Men man kan også få bedre oversikt ved å stille til disposisjon bedre informasjonssystemer.

Lovmodeller er nettopp et slikt informasjonssystem som vil gjøre det mulig å få bedre oversikt over komplekse normstrukturer. Forutsatt samme kompleksitet i regelverket, vil utvikling av lovmodeller kunne øke oversikten og dermed ha samme effekt for normgiver som en forenkling.

Det er derfor i og for seg en nærliggende oppgave å gi høyere prioritet til arbeidet med å etablere slike modeller, en oppgave som bør kunne ses på som et ledd i forenklingsarbeidet.

3.4.3 Litt om beregninger og normstrukturer

Det er nokså typisk at man i diskusjonen av normer først og fremst oppholder seg ved antecedenten, og de problemene det knytter seg til å spesifisere kriterier. Konsekventen blir ofte ikke gjenstand for samme oppmerksomhet, noe som nok kommer av at i den utstrekning konsekventen byr på problemer, kan man lett gjøre dette om til en ny regel. Slik oppstår det kjeder av regler, hvor problemene hele tiden er flyttet over i antecedenten.

Et eksempel kan være erstatningsutmåling. Her har man en norm som sier "hvis |erstatningsplikt§ så |erstatning§". Når antecedenten i denne normen er klarlagt (noe som skjer ved et system av normer, f.eks. avveiningsnormen "hvis |uakt-som§ så |erstatningsplikt§"), vil man komme til hvor

stor erstatning som skal utmåles. Dette kan gjøres om til et nytt sett med normer som tar utgangspunkt i økonomisk tap, men modifiserer dette f eks med utgangspunkt i skadelidtes medvirkning.

Enkelte spørsmål er det likevel naturlig å regne med til konsekventen - og disse skal berøres her.

(1) Fullstendighet

Det første er et enkelt, men grunnleggende forhold. Når man lager programmer på grunnlag av regelverk, må man spesifisere konsekventen for enhver mulig situasjon. Normrepresentasjonen må være uttømmende.

Dette er, som nevnt, et grunnleggende krav. Hvis man tenker seg eksemplet som vist i tabell 1, finnes det der 9 kriterier som hver kan anta tre mulige verdier (+, - og "ikke tilstede eller ukjent"). Dette skaper 19.683 ulike kombinasjoner av verdier og kriterier. For hver enkelt kombinasjon skal programmet spesifisere en løsning. Dette kan virke noe overveldende, men er faktisk løst i tabell 2 gjennom tilordning av vektorer til hvert kriterium. I tillegg måtte man kanskje ha en regel for hva som skulle skje hvis summen av de forekommende kriteriene var 0 - f eks "sorter denne saken ut for manuell behandling".

Hvis man har et manuelt saksbehandlingssystem, kan man godt unnlate å gjennomføre en fullstendig normrepresentasjon. Man føler f eks at man ikke har tilstrekkelig oversikt over de variasjoner virkeligheten kan by på, og unnlater ganske enkelt å spesifisere løsninger for alle mulige kombinasjoner av

omstendigheter. Hvis en av disse uløste mulighetene skulle realiseres i praksis, vil en saksbehandler gjennom juridisk metode alltid finne argumenter som leder frem til en løsning. Og denne løsningen vil være truffet med kunnskap om konkrete, faktiske forhold - og man kan stole på at saksbehandleren lar seg lede av hva som i den uløste situasjonen anses for å være rimelig. Ved manuelle saksbehandlingssystemer kan man altså nærmest forutsette at fremtidens erfaringer bli tatt i bruk.

Likevel vil man også ved manuelle saksbehandlingssystemer ofte trenge en kontroll på at man faktisk har tenkt gjennom alle muligheter, og ikke av vanvare har latt en mulighet stå uløst. I forbindelse med utarbeidelsen av norsk sjøforsikringsplan blir det f eks fortalt at man tok i bruk beslutningstabeller for å sikre at alle muligheter hadde vært vurdert.

De tyske forskriftene understreker alle behovet for fullstendighet. Dette er kanskje særlig fremhevet i Niedersachsen pkt 2.2:

"Die Tatbestaende sollten alle denkbaren Faelle erfassen (keine Gesetzeslueken, kein Beduerfnis zu Analogien)."

Det bør kanskje for tydelighetens skyld understrekes at en mulighet kan være at saken ikke avgjøres av det automatiserte systemet, men sorteres ut for manuell avgjørelse, sml foran under pkt 3.3.2 (3). Også her er det selvsagt for det automatiske systemet spesifisert hva som er resultatet, selv om dette resultatet ikke betegner en avgjørelse, men bare en oversendelse til videre manuell behandling.

(2) Alternativer

En interessant mulighet ved datamaskinbaserte systemer er selvsagt at de selv velger mellom ulike alternativer.

Et eksempel på en norm som gir anvisning på valg mellom alternativer gir ftl § 8-6 nr 1. Eksempelet gjelder en person som har rett til etterlattepensjon etter folketrydlovens kap 10. Hvis den etterlatte blir ufør, beregnes en pensjon som er lik etterlattepensjonen med et tillegg på 55 % av den tilleggspensjon den etterlatte ville fått i uførepensjon. Likevel skal den etterlatte aldri i denne situasjonen få mindre enn det den etterlatte selv ville fått med bare uførepensjon. Hvis altså etterlattepensjonen utgjør mindre enn 45 % av uføretrygdens tilleggspensjon, vil det andre alternativet velges.

For et datamaskinbasert system er det enkelt å operere med slike alternativer. Likevel vil de skape en merbelastning i systemet - det må gjennomføres to i stedet for en beregning, og systemet trenger tilgang til flere opplysninger om den enkelte enn ellers.

I eksempelet betyr det at systemet for alle uføretrygdete må ha tilgang til opplysning om hvorvidt de er etterlatte, og hvis dette er tilfellet, trenger systemet også opplysninger om avdøde for å kunne gjennomføre den alternative beregningen.

Det er ikke alltid nok å gjøre dette en gang, det kan være at regelverket er utformet slik at det for enkelte snart kan være det ene, snart det andre alternativ som skal velges. Derfor må systemet for hver gang gjøre mer enn en beregning.

Selv om derfor slike valg mellom flere muligheter kan gjennomføres, skaper denne teknikken en merbelastning i systemet. Dette er forklaringen på at man i de tyske forskrifter finner advarsel mot den, jfr f eks Niedersachsen pkt 4.2:

"Die an einen bestimmten Tatbestand geknuepften Rechtsfolgen sollten nicht Alternativregelungen enthalten."

Til tross for dette, bør det likevel fremheves at datamaskinassisterte systemer tillater valg mellom muligheter i masseforvaltning. Riktignok har dette økonomiske konsekvenser for beregningen, men dette må selvsagt vurderes mot det man oppnår ved å kunne utforme normer slik man velger den av flere mulige normer som gir gunstigst resultat i forhold til en eller annen målsetning.

(3) Enkle beregningsregler

Datamaskinassisterte forvaltningssystemer brukes typisk i masseforvaltningen. Hvis det skal treffes titusener av avgjørelser, vil selv forholdsvis små rasjonaliseringsgevinster ved hver avgjørelse tilsammen bli betydelige.

Det første eksempelet på automatiseringsvennlig lovgivning i Tyskland knytter seg nettopp til innføring av en enkel beregningsregel. Et fradrag ("Pauschbetrag fuer die Werbungskosten") som lønnsmottagere kunne gjøre i skattetrekket ble øket fra 562 til 564 DM året. Årsaken var ganske enkelt at man ville gjøre beløpet delelig med 12, slik at trekket lettere kunne fordeles over årets 12 måneder. Ellers måtte man ha holdt rede på hvor meget som sto til rest av totalbeløpet fra måned til måned. Et helt parallelt eksempel

har man i Norge, hvor barnebidrag alltid utmåles i beløp delelig med 12.

Dette understrekes i de tyske forskriftene, som anbefaler at man bruker formler eller algoritmer for beregninger. Disse lar seg selvsagt lett overføre til datamaskinprogrammer. Sml f eks Bund pkt 2.6:

"Berechnungsverfahren sollen nach mathematischen Formeln aufgebaut werden; die Formeln sollen der Vorschrift enthalten sein. Soweit erforderlich, sind Ergebnisse auch in Tabellen darzustellen. Müssen Ergebnisse gerundet werden, ist (z.B. in Ausführungsvorschriften) festzulegen, in welcher Reihenfolge die Rechenoperationen ablaufen sollen und wann auf- oder abzurunden ist."

Anbefalningen om bruk av tabeller knytter seg til at dette kan være mer hensiktsmessigere enn formler for manuelle saksbehandlingssystemer, sml kommentaren til den siterte bestemmelsen:

"In der Regel ist es effizienter und wirtschaftlicher, wenn beim Einsatz von EDV-Anlagen Berechnungen an Hand von Formeln vorgenommen werden und nicht durch 'Ablesen, von Werten in Tabellen. Die zusätzliche Darstellung in Wertetabellen ist in der Regel dann erforderlich, wenn die Vorschrift nach ihrem Zweck besonders allgemeinverständlich sein muss oder ihre manuelle Ausführung in Betracht kommt."

Her ser man for så vidt et eksempel på anbefalning om bruk av parallelle regelutforminger - en utforming ved hjelp av formler som er spesielt velegnet for maskinelle systemer, og en

ved hjelp av tabeller som er enklere å forstå for mennesker, og lettere å utnytte i manuell saksbehandling. Generelt om slike parallelle regelverk, sml Kjelland-Mørdre 1983.

3.5 Litt om arbeidet med å utforme og revidere regelverk for datamaskinassisterte forvaltningssystemer

Foran har oppmerksomheten særlig vært knyttet til selve normene og normenes representasjon i datamaskinprogrammer. I dette avsnittet skal det nevnes noen anbefalninger som retter seg mot normgiver og de prosedyrer som bør følges ved utforming av regelverk for automatiserte systemer.

3.5.1 Valg av adekvate kriterier

Det er en lettvint påstand at datamaskinbaserte systemer - uansett hva man ellers måtte kunne si om dem - i alle fall sikrer at alle like saker behandles likt. Dette er naturligvis riktig - men bare hvis man med to like saker mener to saker som er beskrevet på samme måte for systemet.

Man kan gripe tilbake til det trivielle eksempelet nevnt foran under pkt 3.4.2 (2) hvor man gikk over fra å beregne vannavgift på grunnlag av forbrukt vann til boligflate. Det er selvsagt riktig at to boliger med samme flate får utmålt samme vannavgift. I denne forstand behandles like saker likt - og garantien for likhetsbehandling er meget sterkere enn i vanlige, manuelle behandlingssystemer.

Denne formen for likhet henger sammen med forvaltningsrettens beslutningsorienterte likhetsprinsipp. Dette er et prinsipp som først begynner å virke når det på grunnlag av et regelverk er fattet minst en avgjørelse. En ny avgjørelse skal ta hensyn til den eller de allerede fattete avgjørelser slik at det ikke

oppstår ubegrunnede forskjeller - "like saker skal avgjøres likt".

Imidlertid har også likhetsprinsippet et normorientert aspekt som kommer til uttrykk i slagord som f eks "likhet for loven". I dette ligger det et krav om at man ikke legger vekt på irrelevante eller lite adekvate kriterier ved avgjørelse av sakene. Mens det første prinsippet innen forvaltningsretten knytter seg til diskusjonen om "usaklig forskjellsbehandling", vil det siste aspektet knytte seg til læren om at det er tatt "utenforliggende hensyn". Åpenbart vil f eks avgjørelser som bygger på rase, politisk oppfatning e lign gjerne bli antatt å være eksempler på at man "ikke er lik for loven" og at det legges vekt på utenforliggende hensyn. I en slik situasjon er det mager trøst at beslutningsfatteren er konsekvent, og behandler "like tilfeller likt".

I de tyske forskriftene finnes det mange anbefalninger om å trekke så få sonddringer som mulig, og å operere med så store grupper av tilfeller som mulig. Jfr f eks Bund pkt 2.4, 2.ledd:

"Typisierende und pauschalierende, fuer moeglichst grosse Fallgruppen gleiche Regelungen sind praktikabler als staerke differenzierende. Fuer eine Automatisierung hat dieser Vorteil besonderes Gewicht. Die automationstechnischen Nachteile einer differenzierenden Regelung koennen regelmaessig um so geringer gehalten werden, je meher gemeinsame Tatbestandmerkmale den Fallgruppe (Untergruppen) vorangestellt werden."

Eller den fyndige anbefalningen i Bayern pkt 1.3:

"Pauschalierungen sind automationsfoerdrend."

Man skal likevel merke seg at Bund pkt 2.4, 1.ledd anbefaler at fordelene og ulempene ved en differensiering skal vurderes, og i 3.ledd angir at det tross alt kan være hensiktsmessig med en automatisering også ved større differensiering.

Det kan nok hevdes at disse anbefalingene er merket av data-maskinteknologien fra begynnelsen av 1970-årene. Det kan ikke i dag være tilsvarende grunn for å anbefale bruk av en generell inndeling av sakstypene. Man må heller la dette valget styres av andre hensyn. Som diskutert foran f eks under pkt 3.2.2 (4), kan generalisering anses som forenkling. Dette kan være en grunn til å velge generelle kriterier. På den annen side skal man sørge for at relevante forskjeller mellom grupper også blir tatt hensyn til.

Det blir en politisk vurdering å balansere mellom det generelle og det individuelle. Selvsagt vil valget av kriterier, både i antall og generalitetsnivå, ha administrative og økonomiske konsekvenser. Men det synes ikke velbegrunnet å hevde at bruken av et datamaskinbasert forvaltningssystem i seg selv skaper nye hensyn som normgiver i denne sammenheng bør ta hensyn til.

Derimot må selvsagt normgiver vurdere hvorvidt de kriterier som velges er adekvate. Man må ikke f eks la ønsket om å utnytte etablerte registre, eller å skape faste kriterier, veie tyngre enn hensynet til adekvate kriterier. Man må hele tiden vurdere de valgte kriteriene mot de formål man søker å realisere med regelverket.

Endelig bør det vel kanskje også nevnes at man ikke bør la avstanden bli for stor mellom de uttrykk som beskriver kriteriene i f eks lov eller forskrift, og den tolkning som datamaskinprogrammet gir de samme uttrykkene. Det kan selvsagt godt være at delgasjonskjeden er i behold, og at forpliktelse-

ne til offentliggjøring av innholdet av de normer programmet bygger på også er overholdt. Likevel bør ikke avstanden bli for stor, slik at den naturlige forståelsen av lov eller forskrift er svært avvikende fra den tolkningen datamaskinprogrammene utnytter.

Et eksempel kan være bostøtteordningen, jfr Rynning 1976:26-50. Utgangspunktet i plenarvedtaket er at bostøtten skal dekke en andel av forskjellen mellom faktiske og rimelige boutgifter. Man skulle tro at "faktiske boutgifter" var de utgifter søkeren faktisk betaler til boligen, mens "rimelige boutgifter" baserte seg på et skjønn med utgangspunkt i den enkelte sak. Men slik er det ikke - både faktiske og rimelige boutgifter er tall beregnet ved faste regler med utgangspunkt i tall for husbankfinansier- te boliger. Det er ingen nødvendig sammenheng mellom den enkelte husstands "faktiske" boutgifter - man nøyer seg med å beregne et beløp som typisk representerer faktiske boutgifter.

Det kan vel kanskje hevdes at man i forhold til datamaskinbasete systemer, som skaper nye og uvante hensyn, bør være særlig oppmerksom på hvilke kriterier man legger til grunn og strengt vurdere om hvorvidt de er adekvate. Riktignok kan valgfriheten være begrenset på grunn av de hensyn man må ta - men da bør dette komme åpent til uttrykk som en begrunnelse for hvorfor regelverket har fått den aktuelle utformingen. Dette anbefales også i de tyske forskriftene, sml f eks Bund 4.3:

"Gesichtspunkte der Automationseigning, die zu einer bestimmten Gestaltung im Entwurf gefuerht haben, sind in seiner Begrueudung offenzulegen."

En slik åpenhet i begrunnelsene vil selvsagt gjøre det lettere

både å vurdere og senere endre regelverket. Sett fra synspunktet til den som utformer systemet, kan det oppfattes som en forsterkning av kravet til dokumentasjon, et krav som rettes mot ethvert datamaskinbasert system.

3.5.2 Automatisering og administrative konsekvenser

Som ethvert annet regelverk, vil en innføring og endring av datamaskinassisterte forvaltningssystemer stå i forbindelse med administrative konsekvenser.

Det skaper i seg selv visse bindinger at man har valgt et maskinelt system. Man må ta hensyn til dette ikke bare ved utformingen av regelverk og normstruktur, som diskutert ovenfor, men også ved tilretteleggelse av det administrative systemet.

(1) Krav om signatur e lign

De tyske forskriftene inneholder flere eksempler på regler som tar sikte på at en innvunnet rasjonaliseringsgevinst ikke går tapt ved uhensiktsmessige saksbehandlingsregler. F eks Bund pkt 3.3:

"Verfahren und Formerfordernisse fuer atuomatisiert zu erlassende Einzelentscheidungen sollen so geregelt sein, dass ... de ausgedurckten Bescheide keine Unterschrift und nach Moeglichkeit auch keine Namenswiedergabe zu tragen brauchen."

Begrunnelsen for denne bestemmelsen skulle være åpenbar - hvis man beholder krav om underskrift e lign, skaper man behov for en manuell "etterbehandling" av de utskrevne dokumentene, og hindrer f eks automatisk konvoluttering.

(2) Kumulering av terminer

En annen slik høyst praktisk anbefalning finner man i Bund pkt 3.5, hvor det blir understreket at ved fastleggelse av terminer for masseutsendelser, bør man ta hensyn til sammenheng med andre allerede eksisterende "Arbeitsspitzen" og mulig sammenheng med annen saksbehandling. Åpenbart vil det være en ulempe om flere regelverk foreskriver at massebearbeidelse og eventuelt utsendelse skal skje på sammenfallende tidspunkt. Dette vil f eks kunne føre til at det blir vanskelig å utnytte maskinell utrustning effektivt - et hensyn som kanskje var mer aktuelt i forhold til de tidligere store, sentrale anleggene delt av flere institusjoner enn i forhold til anleggene for distribuert databehandling som er i ferd med å vokse frem.

Likevel er dette åpenbart et aktuelt hensyn, som er relevant i forhold til mer enn de automatiserte delene av sakbehandlingsapparatet. Tradisjon vil ofte implisere bestemte terminer - f eks ved utløpet av et kalenderår, kvartalvis innenfor kalederåret mv. Naturligvis bør ikke tradisjon alene hindre at man velger mer hensiktsmessige terminer.

Kommentaren til Bund pkt 3.5 gir anvisning på tre muligheter for å unngå slike uheldige, administrative konsekvenser:

"- Arbeitstechnische Verknuepfung mit anderen Arbeitsabaeufen, so dass kein oder nur ein geringer Kumulie-

- rungsseffekt auftritt,
- Wahl eines vorgezogenen Bearbeitungszeitpunktes,
- Verteilung auf mehrere Termine."

(3) Tid for programmeringsarbeid

Datamaskinbaserte systemer er på en måte enkle å endre. Hvis man f eks ønsker å endre folketrygdens grunnbeløp, skjer dette ved å endre en eneste variabel i folketrygdssystemet. Alle folketrygdlovens regler beregner trygd ut fra dette grunnbeløpet, ofte ved å dele det i brøker og legge sammen slike brøker. Selv om dette kan virke unødvendig komplisert på en leser, skaper det for datamaskinsystemet mulighet for enkle endringer: straks grunnbeløpet er endret i den ene variabelen, vil alle reglene hente frem en ny verdi for grunnbeløpet, og beregne nye og riktige verdier for trygdeytelsene.

Dette er endringer som straks lar seg gjennomføre ved hjelp av et datamaskinprogram, mens et manuelt saksbehandlingssystem ville hatt større tregghet ettersom "programmering" her måtte skje gjennom kunngjøring. Jfr også det som er sagt foran under pkt 3.3.4.

Imidlertid er dette forutsette endringer. Hvis man skal utvikle et program på grunnlag av et nytt regelverk, eller gjennomføre mer grunnleggende eller omfattende endringer i et eksisterende programsystem på grunn av normendringer, må man sørge for at det gis tilstrekkelig tid til programmeringsarbeidet. Alle som har arbeidet med edb-systemer er kjent med hvor minutiøst nøyaktig programmering er, hvor nøye man må teste et nytt eller endret program, og hvor lang tid som kan gå med for å få frem et tilfredstillende program som løser de

oppgaver som er spesifisert.

De tyske forskriftene understreker også dette, jfr f eks Bund pkt 4.2:

"Fuer die automationstechnischen Vorbereitungen ist ein ausreichender Zeitraum bis zur Anwendung der Vorschriften vorzusehen."

I tillegg er det gitt kompetanse til et føderalt organ (Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundersregierung fuer de Anwendung der EDV in der Bundersverwaltung im Bundersministerium des Innern, jfr om dette nedenfor) å gi råd om (jfr Bund pkt 5.3)

"... welcher Zeitraum fuer die EDV-technische Vorbereitung des Vollzugs notwendig ist, ..."

Det er også fra Norge mange eksempler på at det er gitt for liten tid fra vedtagelsen av en endring til ikrafttredelsen, så liten tid at programmeringsarbeidet faktisk ikke kunne gjennomføres og at man f eks har vært nødt til foreta en senere etterberegning for den tid man ikke har hatt i drift et system som svarte til gjeldende rett. Disse eksemplene knytter seg ikke minst til folketrygdsystemet.

Naturligvis er dette en administrativ konsekvens man må ta hensyn til på linje med andre følger av normgivning eller -endring. Man bør kanskje understreke at dette er noe mer enn et praktisk hensyn. Som understreket gjentatte ganger, vil programmet være selve regelverket og representere fungerende rett. Programmeringen er prinsipielt en spesifikasjon av de enkeltvedtak som skal treffes ved hjelp av det automatiserte systemet. Ofte kan man forutse at flere hundre tusen enkeltvedtak vil bli truffet på denne måten. Man bør derfor tilby

like stor rettssikkerhet for "riktig programmering" som riktig saksbehandling ellers i forvaltningsretten.

Man skaper altså ikke bare "praktiske problemer" ved for kort tid til programmeringsendringer, men skaper en situasjon med problemer knyttet til rettsikkerhetsidealet. Det kan føre til utilfredstillende testete programmer, programmer med for lite gjennomtenkt valg av kriterier, eller programmer som er nokså provisorisk knyttet sammen med andre programmer. Det kan i seg selv føre til økt kompleksitet, og redusert oversikt over regelverket på det detaljnivå programmeringen representerer.

Det er derfor selvfølgelig all mulig grunn til at normgiver tar alvorlig kravet til nødvendig tid for utvikling eller tilpassing av datamaskinprogrammer.

(4) Registertilknutninger

Foran under pkt 3.4.2 er det diskutert hvordan koblinger mellom ulike systemer kan gi en rasjonaliseringsgevinst, fordi man på den måten kan utnytte et allerede etablert register. Det er også nevnt at slike registerkoblinger kan skape øket kompleksitet i regelverket.

Dette stiller selvsagt også krav, særlig ved revisjon av regelverk. Man må da skaffe seg oversikt over sammenhenger mellom systemet for det regelverk man endrer og mulige andre systemer. Det kan være naturlig å utvikle en slags flytdiagrammer som tydeliggjør denne sammenhengen.

Også her gir de tyske forskiftene anbefalninger. Etter Bund pkt 4.1 skal man vurdere om det skal fastlegges "Datenfluss-

und Programmablaufplaene" i selve regelverket. Dessuten skal man konsultere det ansvarlige organ i forbindelse med kriterier som man tar sikte på å utnytte gjennom registerkoblinger, sml Bund pkt 5.2. Og endelig skal det ansvarlige føderale organ overprøve hensiktsmessigheten av dataflyt og programs-
struktur, jfr Bund pkt 5.3.

Hvis man tar sikte på å utnytte eksisterende registre hos en annen myndighet, må man selvsagt tre i forbindelse med denne for å etablere en ordning for utnyttelse av registret. I denne forbindelse vil det være nødvendig å etterprøve hvorvidt taushetspliktregler er til hinder for en slik kobling, og normalt vil også en slik kobling måtte vurderes i forhold til personregisterloven. Det organ som tar sikte på å utnytte et annet organs register, vil altså måtte gjennomføre en viss utredning av lovlighet og hensiktsmessighet av registerkoblingen.

Det samme bør selvsagt skje hvis det organ hvis register utnyttes, legger om rutiner i forbindelse med registeret. Dette er da ikke lenger en rent intern sak, men vil kunne ha konsekvenser også for andre organer. En slik endring vil sjelden utløse problemer i forhold til taushetspliktregler så lenge den etablerte registerkobling er ansett lovlig. Endringen kan imidlertid føre til at forhold til personregisterloven må tas opp, f eks må man søke om endrete konsesjonsvilkår. Men uavhengig av dette bør man selvsagt konsultere de berørte organene for å forsikre seg om at endringen ikke rokker ved forutsetninger i forhold til disse organenes systemer.

Man ville kanskje kunne ha ønsket seg en fullstendig oversikt over sammenhengen mellom datamaskinbaserte systemer i offentlig forvaltning, og kommunikasjon mellom registre i den private og offentlige sektor. Man tenker seg da ikke en oversikt over utveksling av enkeltopplysninger, men den systematiske koblingen av registre. I den utstrekning slike ønsker har vært

luftet, har de gjerne hatt bakgrunn i bekymring for personvern eller vekst i det offentliges kontrollapparat. Imidlertid har altså en slik oversikt også en side mot regelverket, og ville være et hjelpemiddel for å kontrollere at man hadde rimelig overblikk over de administrative (og rettslige) konsekvenser av endringer i regelverk for datamaskinassisterte forvaltningssystemer. Slike oversikter kunne selvsagt baseres på datamaskinsystemer, slik at man faktisk kunne både representere og vedlikeholde oversikten til tross for en forholdsvis høy grad av kompleksitet.

Etter personregisterlovens § 7, 3.ledd har enhver rett til å få vite hvilke "type opplysninger" som inngår i offentlige personregistre. Hvis man også tar med de offentlige registre som ikke inneholder personopplysninger, ville man da kunne representere hvert register som en rekke type-opplysninger. Til hvert register ble det også knyttet en ansvarlig myndighet og en formålsangivelse. I det alt vesentlige vil dette bare være å utnytte kunnskap om det enkelte register som allerede er krevd formalisert av personregisterloven. I tillegg vil man spesifisere koblinger mellom registrene, som da nødvendigvis blir koblinger mellom type-opplysninger, eventuelt med en viss bearbeidelse for tilpasning til nytt register. Dette ville gi en nettverksmodell med et register i hver node. Selv om det selvsagt ville kreve en del arbeid å etablere en slik modell, ville det på ingen måte være uoverkommelig eller særlig prinsipielt vanskelig. Nyten av en slik modell ved regelverksendringer, og som hjelpemiddel til å beholde oversikten, synes nokså åpenbar.

(5) Vekst i kompleksitetsgraden

Det hevdes av og til at datamaskinbaserte systemer gjør det mulig å beholde en høy grad av kompleksitet i regelverket, og kanskje også å la kompleksitetsgraden øke. Uten datamaskinbaserte systemer ville det vært nødvendig med en forenkling fordi manuelle saksbehandlersystemer ikke kan akseptere samme kompleksitetsgrad.

I denne forbindelse vil dette momentet bare nevnes som en påminnelse til normgiver. Naturligvis må målsetningen om et enklest mulig regelverk også gjelde for regelverk som administreres av automatiserte systemer. Man må søke å opprettholde den oversikt som man anser ønskelig.

På den annen side er det i denne fremstillingen påvist at man for automatiserte og manuelle saksbehandlingssystemer må velge forskjellig normutforming. Den utforming som er "enkel" sett i forhold til et manuelt system er ikke nødvendigvis "enkel" sett i forhold til et automatisk system. Det er selvsagt ikke noen kritikk i seg selv mot et automatisk system at det bygger på et stort sett samvirkende faste regler, like lite som det i seg selv er kritikk mot et manuelt system at det bygger på skjønn. Kritikken må ta utgangspunkt i hvorvidt kompleksiteten er unødvendig eller uhensiktsmessig i forhold til det valgte saksbehandlingssystem.

Det bør kanskje nevnes at det kan være sammenheng mellom kompleksitet og den tid som gis til å gjennomføre programmeringsendringer. Bliir tiden knapp, kan det være mer fristende å lappe på et eksisterende system i stedet for å gjennomføre den mer grunnleggende revisjon som ville vært ønskelig. Og lappes det tilstrekkelig mange ganger på et

programsystem vil resultatet lett bli både en utilsiktet og uønsket kompleksitet.

(6) Samarbeid jurister - informatikere

I denne fremstillingen er det understreket at utforming av datamaskinprogrammer basert på regelverk i seg selv krever juridisk kompetanse for å avdekke og ta stilling til de eventuelle juridiske spørsmål. Åpenbart vil det enn mer kreve informatisk kompetanse, slik at man får effektive og pålitelige systemer.

Det har vært hevdet at det både innen trygde- og skatteadministrasjonen er en tendens til å skyve ansvaret for endelig fastsettelse av detaljer i normene over på de respektive systemavdelinger (jfr Karlsen 1974:23-24). Dette er hverken heldig eller ønskelig - jurister bør medvirke i dette arbeidet. Det første skrittet mot mer tilfredstillende ordninger er selvsagt at man erkjenner at en slik utforming av datamaskinprogrammer innebærer juridiske vurderinger, og er juristers (og normgiveres) ansvar.

Man kunne tenke seg institusjonalisert ordninger for bedre samarbeid mellom jurister og informatikere. De tyske forskriftene peker gjerne ut et organ som har et særlig ansvar i forhold til denne typen datamaskinbaserte forvaltningssystemer. På føderalt nivå er dette KBST: Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung fuer die Anwendung der EDV in der Bundesverwaltung im Bundesministerium des Innern, jfr Bund pkt 5.3. På delstatnivå er det på samme måte utpekt særlige organer.

Man kunne selvsagt for Norge tenke seg en lignende ordning. Justisdepartementets lovavdeling, som vanligvis har et ansvar for å vurdere regelverk lovteknisk, vil antagelig ikke føle det som en nærliggende oppgave også å være rådgivende organ i forbindelse med utforming av datamaskinprogrammer, selv om de er basert på regelverk. Et annet alternativ kunne være Data-tilsynet, som ofte vil bringes inn i bildet i forbindelse med registerkoblinger ol. Et tredje - og kanskje det mest realistiske alternativet - ville være Rasjonaliseringsdirektoratet, som har en viss interdisiplinær kompetanse og er rådgivende for offentlig organer mer generelt i forbindelse med edb-systemer.

I denne fremstillingen vil det ikke bli tatt standpunkt til hvorvidt en slik mer permanent ordning vil være ønskelig. Men det ville kanskje være ønskelig å gå kritisk gjennom en del utvalgte systemer og underlegge dem både en informatisk og juridisk vurdering. Med bedre innsikt i de praktiske problemene vil det kanskje være et grunnlag for å ta stilling til hvorvidt man bør anbefale en ordning som sikrer et samarbeid mellom jurister og informatikere ved utforming av datamaskinnassisterte forvaltningssystemer.

3.6 Særlig om kontroll av datamaskinassisterte forvaltnings-systemer

I de foregående avsnitt er datamaskinassisterte forvaltnings-systemer først og fremst diskutert utifra normgivers synsvinkel. I dette siste hovedavsnittet skal det kort diskuteres hvordan man kan kontrollere den virksomhet som forvaltningen organiserer som datamaskinassisterte forvaltningssystemer. Utgangspunktet er et system som i større eller mindre grad medvirker til utformingen av enkeltvedtak.

3.6.1 Begrunnelser

Etter fvl § 24, 1.ledd skal et enkeltvedtak begrunnes, og i fvl § 25 er det nærmere regler for hva begrunnelsen skal inneholde.

Datamaskinbaserte systemer har ikke noe godt ord på seg i forbindelse med begrunnelser. Tradisjonelt assosieres datamaskinbaserte systemer med fortrykte blanketter og utstrakt bruk av koder eller forkortelser. Selve vedtaksbrevet vil derfor ikke gi en fylldig og uttømmende begrunnelse for vedtaket.

Det skal ikke bestrides at dette generelle inntrykket til dels er begrunnet. Tradisjonelt har kanskje systemutformere vært orientert mot bruk av nettopp fortrykte blanketter for å spare utskriftstid i systemet, og bruk av koder e lign for å spare plass. Imidlertid er nok dette allerede langt på vei blitt historie. Dagens datamaskinassisterte systemer forutsetter ikke en slik standardisering. Man kan tvert imot utforme begrunnelsene mer utførlig enn i manuelle systemer.

Årsaken til dette ligger i at et datamaskinbasert system gjennom programmet kan spore den nøyaktige årsak til utfallet. Denne årsaken kan dokumenteres i den detaljgrad som anses hensiktsmessig, og selvsagt slik at det tilfredstiller kravet om en fylldig og forståelig begrunnelse. I praksis kan slike begrunnelse kompileres av standard tekstavsnitt som kombineres på riktig måte for det enkelte vedtak. Nettopp fordi man har denne muligheten, og ikke behøver å bruke tid og krefter i den enkelte sak på å fremstille begrunnelsen, skulle man kunne legge mer arbeid i formålstjenelige begrunnelser i forhold til datamaskinbaserte enn manuelle systemer.

De tyske forskriftene gir nettopp anvisning på dette. Bund pkt 3.3 bestemmer bl a:

"Verfahren und Formerfordernisse fuer automatisiert zu erlassende Einzelentscheidungen sollen so geraten sein, dass ... die Bescheide fuer diejenigen, fuer die sie bestimmt oder die von ihnen betroffen sind, in vollem Umfang verstaendlich sind; Abkuertzungen und Verschluesse-lungen sind zu erlaeutern, soweit sie nicht aus sich heraus verstanden werden koennen."

I pkt 3.4 anbefales det også at begrunnelsene komponeres av "vorformulierten Textteilen".

Det kan selvsagt hevdes at dette skaper ekstra kostnader i forbindelse med den tid og de ressurser som medgår til utskrivning av forholdsvis lange vedtaksbrev. To argumenter kan imidlertid føres i marken i tillegg til det som allerede er nevnt (og som vel i seg selv er avgjørende, nemlig plikten til å begrunne forståelig).

I nøye sammenheng med plikten til en hensiktsmessig begrunnelse

se står ønsket om å gjøre regelverket så enkelt som mulig. Dette er ikke bare et krav som gjelder i forhold til den som skal sette seg inn i regelverkets innhold, men også i forhold til den som blir utsatt for regelverket. Særlig i forhold til den borger som er i kontakt med forvaltningen er det viktig at man klarer å formidle begrunnelsen i form av en redgjørelse for det underliggende regelverket. En vellykket begrunnelse vil bety at den enkelte skjønner sammenheng mellom resultat og regelverk, og denne bedre innsikt motvirker opplevelsen av at regelverket er uoversiktlig.

Naturligvis kan man være uenig med avgjørelsen selv om man får en klar begrunnelse. Men får man en uklar eller for knapp begrunnelse, kan man anke nærmest ut fra ønsket om å få en bedre forklaring. Det har vært hevdet at dette er årsak til en forholdsvis høy klageprosent i forhold til visse datamaskinbaserte systemer. Og her ligger det andre poenget i forbindelse med kostnader til utskrivning av begrunnelser: hvis bedre begrunnelser reduserer andelen påklagete vedtak, vil det i seg selv redusere presset på forvaltningen og representere en innsparring.

Endelig bør det kanskje nevnes at utskrivelse av begrunnelse godt kan være den eneste delen av en saksbehandlingsprosess som blir datamaskinassistert. Mange vedtak som fattes i manuelle saksbehandlingssystemer er også ofte rutine- eller standardpreget. Innføring av tekstbehandlingssystemer tillater bruk av standard tekstavsnitt i begrunnelsen på samme måte som nevnt foran, samtidig som saksbehandleren lett kan tilpasse begrunnelsen til den enkelte sak. Slik vil man få samme rasjonaliseringsgevinst som ved bruk av fortrykte formularer, samtidig som man oppnår å beholde noe av det personlige preget og den individuelle utformingen.

Det finnes eksempler på forvaltningsorganer som har

innført denne formen for datamaskinassisterte systemer. F eks bruker Datatilsynet et stort antall standarddokumenter som utgangspunkt for utskrivning av vedtaksbrev mv. Dette gjøres av saksbehandlerne selv, som har terminaler ved sine arbeidsplasser. Terminalene er både tekstbehandlingsstasjoner og kan brukes til f eks å finne frem til tidligere notater, og til å søke i arkivet.

3.6.2 Overprøving

Etter alminnelige forvaltningsrettslige regler kan ethvert enkeltvedtak påklages til overordnet forvaltningsorgan, jfr fvl § 28. Når det gjelder vedtak fattet av et datamaskinassistert forvaltningssystem, vil det reise seg flere problemer i forbindelse med overprøvingen.

(1) Overprøving av registrerte opplysninger

For det første må overprøvingen omfatte de opplysninger som er lagt til grunn for vedtaket. Datamaskinprogrammet vil definere hvilke kriterier som vedtaket skal fattes på grunnlag av. Men ved overprøvingen må man selvsagt kontrollere at de korrekte verdiene er tilordnet.

Dette gjelder naturligvis i forhold til faste kriterier, f eks at fødselsdato er korrekt. Men det vil også gjelde i forhold til vage kriterier, hvor tilordningen av en verdi vil bygge på en vurdering. Det underordnete organs vurdering vil kunne overprøves. Dette gjelder enn mer der hvor en skjønnsmessig

avveining er skilt ut som en manuell delprosess, og hvor resultatet av denne registreres i det datamaskinassisterte systemet. Da vil det overordnede organ kunne overprøve det skjønn som munnur ut i den registrerte verdien.

Særlige problemer vil kanskje kunne melde seg der hvor verdier hentes gjennom koblinger med andre organers registre. Her kan det være hensiktsmessig å sondre mellom to hovedtilfeller.

I det første hovedtilfellet er registerkoblingen basert på en hensiktsmessighetsvurdering. F eks henter ligningsmyndighetene opplysninger om størrelsen av innskudd direkte fra bankenes registre i visse tilfelle. Hvis man påklager et vedtak av ligningsmyndighetene i denne forbindelse, må da riktigheten av de innhentete opplysningene overprøves. Det er da selvsagt ikke nok å konstatere at man faktisk har utnyttet den opplysning som fantes i bankens register. Klageren kan påvise at bankens opplysning ikke er korrekt. Og da må selvsagt ligningsmyndighetene korrigere denne opplysningen, noe som vil kunne føre til et endret vedtak. I denne forbindelse må altså klageorganet forholde seg til de opplysninger som er registrert gjennom registerkobling på samme måte som om opplysningen hadde vært innsamlet og registrert i første hånd i forbindelse med det påklagete vedtak.

I andre tilfelle vil imidlertid regelverket for det aktuelle datamaskinassisterte system gi anvisning på at man skal utnytte resultatet av en beslutning fattet av et annet forvaltningsorgan. Vi kan vende tilbake til bostøtteordningen igjen, hvor man bl a fastsetter kretsen av berettigete personer utfra hvorvidt vedkommende er trygdet. Hvis klageren påberoper seg at trygdevesenets avslag på søknad om trygd er uriktig, vil ikke dette kunne overprøves av klageorganet i forhold til bostøtteordningen. Regelverket utnytter da en rettslig status (trygdet) som bestemte forvaltningsorganer har kompetanse til

å kvalifisere. Den eneste måten å oppnå den aktuelle status på, er ved en gyldig beslutning av et forvaltningsorgan innen trygdeadministrasjonen. Når denne statusen er gjort til et kriterium i regelverket for bostøtteordningen, vil riktigheten av trygdeadministrasjonens avgjørelse ikke kunne overprøves.

I prinsippet kan det være lett å sondre mellom disse to tilfellene, men i praksis må det ofte oppstå tvil om hvorvidt en registerkobling skal sorteres inn under det ene eller andre tilfellet. Et eksempel på dette kan vi kanskje få hvis vi vender tilbake til eksempelet om systemet for beregning av fritak fra merverdiavgift for bøker. Her kan man koble dette til f.eks. Norsk bokfortegnelse. Men hvis avgjørelsen blir påklaget, kan det vel være tvilsomt om hvorvidt opptagelsen i bokfortegnelsen er en avgjørelse av publikasjonens rettslige status qua "bok", eller bare en vurdering som klageorganet på noenlunde fritt grunnlag må kunne overprøve.

Åpenbart vil nettopp dette spørsmålet - klageorganets kompetanse til å overprøve opplysninger registrert gjennom registerkoblinger - være et springende punkt som kanskje bør klarlegges i forbindelse med detaljutformingen av regelverket.

(2) Overprøvnings av normanvendelsen

Når klageorganet har bragt på det rene at de riktige opplysninger er lagt til grunn, vil det også normalt overprøve normanvendelsen. Dette gir liten mening i forhold til datamaskinbaserte systemer.

Det er åpenbart ikke noe poeng i å kjøre opplysningene gjennom

programmet en gang til, resultatet vil nødvendigvis bli det samme.

Det er også vanskelig å tenke seg at klageorganet som del av klagebehandlingen skal overprøve den utforming regelverket har fått i datamaskinprogrammet. Det kan vel faktisk være tvilsomt om det har kompetanse til en slik overprøving - ettersom det forutsettes at datamaskinprogrammet er del av en regelverksutforming som gjennom delegasjon kan føres tilbake til lov. Klageorganet vil da ikke ha større anledning til å ta avstand fra normutformingen i datamaskinprogrammet enn det vil ha anledning til å ta avstand fra en forskrift.

Enkelte klageorganer vil kunne ta stilling til hvorvidt f eks datamaskinprogrammet er innenfor lovens rammer - dette gjelder f eks Trygderetten. Domstolenes adgang til å kontrollere forvaltningen vil ikke bli berørt i denne forbindelse.

Dette impliserer at klageorganets rolle i forhold til datamaskinassisterte forvaltningsorganer blir sterkt redusert. Det kan nok kontrollere at riktige verdier er blitt registrert, og herunder bl a overprøve manuelle delprosesser i form av skjønn eller annen vurdering som munner ut i registrerte verdier. Men selve rettsanvendelsen vil det være meningsløst å overprøve i den utstrekning denne er automatisert.

(3) Redusert overprøving

Dette fører frem til at klageorganets funksjon ofte blir vesentlig redusert. Samtidig vil enkelte egenskaper ved datamaskinassisterte forvaltningssystemer - f eks det forhold at

vedtaksbrevet er utilfredstillende utformet, eller rett og slett at vedtaket synes truffet ved hjelp av edb - kunne føre til at klageprosenten blir høyere enn vanlig.

Edb vil ofte være innført for å oppnå en rasjonaliseringseffekt. Denne effekten blir naturligvis redusert hvis man får hyppige klager som krever manuell overprøving ved klageorganet. Det datamaskinassisterte forvaltningssystemet kan være satt inn på et område med masseforvaltning, og forsvarer fordi det ikke krevet manuelle ressurser. Hvis et slikt system f eks fattet ca 100.000 vedtak to ganger i året, vil dette ikke kunne vært administrert ved manuell saksbehandling. Og hvis man får en klageprosent på 10, vil også dette stille slike krav til ressurser for selv en høyst rutinemessig overprøving i klageorganet at det i praksis ikke lar seg gjennomføre.

Dette kan føre til at man finner det nødvendig å avskjære den normale klageadgangen og i stedet erstatte det med en mulighet for kontroll av at riktige opplysninger er lagt til grunn. I forhold til bostøtteordningen skal klageadgangen nettopp ha blitt endret og begrenset fordi den ble for arbeidskrevende for klageorganet, sml Frihagen II 1975:197.

(4) Omgjøring av eget tiltak

Feil i normanvendelsen, dvs den utforming datamaskinprogrammet har gitt regelverket, kan selvsagt avdekkes - f eks gjennom en rettssak. Spørsmålet dukker da opp om hvorvidt forvaltningsorganet av eget tiltak bør omgjøre vedtakene. Etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper kan et forvaltningsorgan normalt omgjøre sine vedtak til gunst for den enkelte, jfr Frihagen 1972:42-43.

Ofte vil det knytte seg store praktiske vanskligheter til omgjøring av eget tiltak - forvaltningsorganet mangler kapasitet til å gå gjennom saksmassen en gang til, og identifisere den sakene som det er aktuelt å vurdere omgjøring i forhold til. Man vil derfor kanskje overlate initiativet til de aktuelle parter.

I forhold til datamaskinassisterte forvaltningssystemer blir dette forholdet aksentuert - ettersom det i prinsippet bare er et spørsmål om å kjøre saksmassen "om igjen". Selvsagt vil også dette ha sine administrative og økonomiske konsekvenser, men mye mindre drastisk enn i forhold til et manuelt saksbehandlingssystem. Forvaltningsrettens hovedregel er naturlig nok ikke utformet på bakgrunn av denne situasjonen.

3.6.3 Ombudsmannens rolle

I forbindelse med klagebehandling, bør det kanskje også nevnes at Stortingets ombudsmann for forvaltningen vil ha kompetanse til å vurdere datamaskinassisterte forvaltningssystemer og vedtak truffet ved hjelp av slike.

Under behandlingen av en sak, kan ombudsmannen kreve opplysninger fra forvaltningen (jfr lov om Sivilombudsmannen av 22.6.1962 nr 8 § 7) og skaffe seg adgang til både forvaltningsorganets kontorer og de lokaler hvor databehandlingen utføres (jfr lovens § 8 - det må vel antas at maskinhallen kommer inn under alternativet "andre lokaler for ethvert forvaltningsorgan"). Ombudsmannen har etter lovens § 11 en særlig plikt til å innberette "mangler ved lover eller administrativ praksis", og dette må selvsagt også omfatte datamaskinassis-

terte forvaltningssystemer og deres utforming.

Men selv om ombudsmannen formelt er kompetent til å vurdere saksbehandling assistert av datamaskinbaserte systemer, vil det sikkert være mange praktiske hindringer i veien for å gjøre dem til gjenstand for en vurdering. F eks vil det kanskje være vanskelig å skaffe seg oversikt over det detaljerte regelverk på programnivå, selv om man får hjelp av dokumentasjon og programlister.

Det vil kanskje ikke være unaturlig at man her så et samarbeid mellom ombudsmannen og Datatilsynet.

Etter personregisterloven (1978:45) § 3, 2.ledd nr 4 skal Datatilsynet bl a

"... etter henvendelse eller av eget tiltak gi uttalelse i spørsmål om bruk av personregistre eller i generelle spørsmål som gjelder bruk av personopplysninger".

Dette vil si at Datatilsynet for sitt område er gitt en ombudsmannsfunksjon. Og et datamaskinassistert forvaltningssystem for enkeltavgjørelser er knapt tenkelig uten at det etableres et personregister.

Både Stortingets ombudsmann for forvaltningen og Datatilsynet vil derfor ha kompetanse til å uttale seg om spørsmål i tilknytning til slike datamaskinassisterte forvaltningssystemer, enten på grunnlag av klage eller av eget tiltak. Riktignok er Datatilsynets kompetanse først og fremst knyttet til personvernensyn, men dette vil sikkert ikke føles som noen begrensning i forbindelse med vurderingen av datamaskinassisterte forvaltningssystemer. Her vil Datatilsynet kunne vurdere hvorvidt adekvate kriterier er valgt, om verifikasjonsprosedyrer mv er tilfredstillende i forhold til systemet, og om datama-

LITTERATUR

- Bing, Jon (1975) "Fra problem til resultat"; Jussens venner 1-37.
- Bing, Jon (1977) "Automatiseringsvennlig lovgivning"; Tfr 195-229.
- Bing, Jon (1977a) "Deontic Systems - A Sketchy Introduction"; Bing/Selmer 1980:299-313.
- Bing, Jon (1980) "Lovspråk og popularisering"; Bing/Fjeldvig/Flataker/Harvold 1980:7-79.
- Bing, Jon (1980a) "Legal Norms, Discretionary Rules and Computer Programs"; Niblett 1980:119-136.
- Bing, Jon (1982) "Uncertainty, Decisions and Information Systems: Elements in the ledgal decision process introducing uncertainty and their relation to legal information systems"; Ciampi 1982:27-47.
- Bing, Jon (1982a) Rettslige kommunikasjonsprosesser; Universitetsforlaget, Oslo.
- Bing, Jon (1982b) "Modeller av avveininger - med et eksempel fra norsk interlegal rett"; ms.
- Bing, Jon/Fjeldvig, Tove/Flataker, Ole Bjørn/Harvold, Trygve (1980) Lovspråk og juristspråk; Skriftserien JUS og EDB nr 41.
- Bing, Jon/Harvold, Trygve (1977) Legal decisions and information systems; Universitetsforlaget, Oslo.
- Bing, Jon/Selmer Knut S (1980) A Decade of Computers and Law; Universitetsforlaget, Oslo.
- Blanck, Lars Jakob (1978) Skjønn, regelanvendelse og datamaskinassistert saksbehandling i forvaltningen; Skriftserien JUS og EDB nr 31.

- Byrgesen, JG (1975) "SISIFOS - A Law Preparation Game"; IBM Customer Executive Seminar on Social Security, Bruessel.
- Borchgrevink, Mette/Hansen, Johs (1980) "SARA: A System for analysis of Legal Decisions"; Bing/Selmer 1980:342-375.
- Brækhus, Sjur (1968) "Bør vår privatrett kodifiseres?"; Falkanger, Lødrup/Selmer/Selvig 1968:5-15.
- Bulygin, E (1982) "Time and Validity"; Martino 1982:65-81.
- Ciampi, Constantio (1982) Artificial Intellegence and Legal Information Systems; North-Holland, Amsterdam.
- Eckhoff, Torstein (1971) Rettskildelære; Tanum-Norli, Oslo.
- Falkanger, Thor/Lødrup, Peter/Selmer, Knut/Selvig, Erling (1968) Juridiske arbeider fra sjø og land; Universitetsforlaget, Oslo.
- Fielder, Herbert (1972) "Wandlungen der 'Automationsgerechten Rechtssetzung'"; Datenverarbeitung im Recht.
- Fiedler, Herbert (1974) "Automationsgrechte Rechtssetzung"; Data-report Heft 2.
- Frihagen, Arvid (1972) Forvaltningsrett, del 3; Oslo.
- Frihagen, Arvid (1975) Forvaltningsrett, del 2; Oslo.
- Hansen, Johs (1981a) Et edb-system for analyse av rettslige avgjørelser; CompLex 1/81, Universitetsforlaget.
- Hansen, Johs (1981b) Notater om deontiske systemer; CompLex 2/81, Universitetsforlaget.
- Jungjohann, Kurt/Seidel, Ulrich/Soergel, Werner/Uhilg, Sigmar (1974) Informationsverhalten und Informationsbedarf von Juristen, bd I-II; Datenverarbeitung im Recht Beiheft 2.
- Karlsen, Thore K (1974) Informatics and Administrative Systems: The decentralization Issue; Skriftserien JUS og EDB nr 6.
- Karlsen, Thore K (1975) Ressurser og styring i trygdeadministrasjonen; Institutt for statsvitenskap, Oslo (ms)
- Martino, Antonio A (1982) Deontic Logic, Computational Linguistics and Legal Information Systems; North-Holland, Amsterdam.

- Niblett, Bryan (1980) Computer Science and Law; Cambridge University Press, Cambridge.
- Rawlence, Emily (1975) "Nuove tecnologie e operatori del diritto"; Informatica e diritto 273-314.
- Rynning, Paul (1976) En fremstilling og vurdering av reglene for tildeling av bostøtte; Skriftserien JUS og EDB nr 17.
- Thorvaldsen, Marit (1981) Teledata og rettsinformasjon; Comp-Lex 5/81, Universitetsforlaget.
- Wilhelmsen, Jan-Fredrik (1978) Publikums adgang til forvaltningens presedenser; Skriftserien JUS og EDB nr 30.

BEKANNTMACHUNG DER GRUNDSÄTZE FÜR DIE GESTALTUNG AUTOMATIONS-
GEEIGNETER RECHTS- UND VERWALTUNGSVORSCHRIFTEN

vom 29. November 1973 (in: Bundesanzeiger vom 11. Dex. 1973, S.1)

Nachstehend werden die von der Bundesregierung am 22. November 1973 beschlossenen Grundsätze für die Gestaltung automationsgeeigneter Rechts- und Verwaltungsvorschriften bekanntgegeben:

Automationsgeeignet im Sinne dieser Grundsätze ist eine Vorschrift namentlich, wenn sie die Automatisierung der durch sie geregelten Abläufe begünstigt. Sie kann aber auch dadurch automationsgeeignet sein, dass sie die Automatisierung anderer Abläufe, z.B. die Ausführung anderer Vorschriften, fördert.

1. Bedeutung der Grundsätze.

- 1.1. Die Automation - insbesondere die elektronische Datenverarbeitung - ist ein wesentliches Mittel, die Anwendung und die Dokumentation von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu rationalisieren. Ihre vielfältigen Möglichkeiten können jedoch nur dann sinnvoll und wirtschaftlich genutzt werden, wenn die zugrunde liegenden Vorschriften den Anforderungen der Automation entsprechen. Deshalb muss jeder, der irgendeinen Akt der Rechtsetzung oder sonstigen Vorschriftengebung zu entwerfen oder mitzugestalten hat, schon bei den Vorüberlegungen klären, ob das Befolgen, Anwenden oder Ausführen der geplanten Regelung bei deren Adressaten
- Aufgaben berühren wird, die bereits automatisiert erledigt werden oder automatisierbar sind,
 - Aufgaben neu stellen wird, die ganz oder teilweise automatisiert erledigt werden können.

- 1.2. Die automationsgeeignete Gestaltung stellt besondere Anforderungen an Aufbau und Wortlaut von Vorschriften und kann sich auch auf den Inhalt auswirken. Sie darf den Zweck der Vorschriften nicht verfälschen und weder die materielle Gerechtigkeit noch den Rechtsschutz des Bürgers beeinträchtigen.

1.3. Die Grundsätze enthalten

- von der Zielsetzung her bestimmte Forderungen an eine automationsgeeignete Gestaltung der Rechts -und Verwaltungsvorschriften,
- Verfahrensempfehlungen.

Sie werden dem Stand der Erkenntnisse und Erfahrungen entsprechend fortentwickelt werden.

2. Grundsätze für alle Vorschriften

2.1. Gegenüber herkömmlichen Verfahren erfordert die Automatisierung von Verfahrensabläufen bei den zugrunde liegenden Vorschriften in gesteigertem Masse

- einen systematischen und logischen Aufbau,
- gleiche Bezeichnungen für gleiche Sachverhalte und Begriffe, verschiedene Bezeichnungen für unterschiedliche Sachverhalte und Begriffe,
- aus dem Wortlaut heraus verständliche Formulierungen, die möglichst keiner Auslegung bedürfen,
- eine möglichst vollständige Erfassung und klare Abgrenzung der Fallgruppen,

damit sich die Rechts- oder sonstigen Folgen aus den Tatsachen, die die Tatbestandsmerkmale erfüllen, möglichst eindeutig erschliessen oder berechnen lassen. Vorschriften, die diesen Erfordernissen nicht entsprechen, führen zu erhöhten Kosten und können eine Automatisierung unmöglich machen.

2.2. Müssen Regelungen, um ihrem Zweck gerecht zu werden, unbestimmte - insbesondere wertausfüllungsbedürftige - Rechtsbegriffe oder Generalklauseln enthalten oder dem Anwender ein Ermessen einräumen, sollen möglichst Ergänzungsregeln (z.B. Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Richtlinien) die Zuordnung der Folgen festlegen.

Darüber hinaus erforderliche und nur angesichts des Einzelfalles mögliche Wertungen sollen zeitlich vor oder

nach einer im übrigen maschinellen (Sammel-)Bearbeitung der Fälle, also ohne Unterbrechung von Programmabläufen, vorgenommen werden können.

2.3. Regelungen sollen möglichst nur an wenige und solche Merkmale anknüpfen,

- die sich voraussichtlich nicht, selten oder nur in verhältnismässig wenigen Fällen ändern werden,
- deren Vorliegen bereits aus anderem Anlass festgestellt worden ist oder sich leicht feststellen lässt.

2.4. Lassen sich die regelungsbedürftigen Sachverhalte auf Grund typischer Unterscheide in Fallgruppen (diese gegebenenfalls in Untergruppen usw.) zerlegen, müssen in den vorgegebenen Grenzen die Vor- und Nachteile des Differenzierens am Regelungszweck gemessen und gegeneinander abgewogen werden.

Typisierende und pauschalierende, für möglichst grosse fallgruppen gleiche Regelungen sind praktikabler als stärker differenzierende. Für eine Automatisierung hat dieser Vorteil besonderes Gewicht. Die automationstechnischen Nachteile einer differenzierenden Regelung können regelmässig um so geringer gehalten werden, je mehr gemeinsame Tatbestandsmerkmale den Fallgruppen (Untergruppen) vorangestellt werden.

Werden andererseits Regelungen, die für herkömmliche Anwendungsverfahren zu differenziert wären, sorgfältig systematisiert, können sie noch automationsgeeignet sein und es, wenn auch mit erhöhtem Aufwand, ermöglichen, Massenfälle schnell und doch individualgerecht zu bearbeiten.

2.5. Die zur Lösung vergleichbarer Probleme etwa bereits erlassenen oder anderwärts beabsichtigten Regelungen sollen berücksichtigt werden. Auf Gleichheit der Systematik und ihrer Darstellung, gegebenenfalls sogar auf entsprechende Änderung der früheren Regelung ist hinzuwirken.

- 2.6. Berechnungsverfahren sollen nach mathematischen Formeln aufgebaut werden; die Formeln sollen in der Vorschrift enthalten sein. Soweit erforderlich, sind Ergebnisse auch in Tabellen darzustellen. Müssen Ergebnisse gerundet werden, ist (z.B. in Ausführungsvorschriften) festzulegen, in welcher Reihenfolge die Rechenoperationen ablaufen sollen und wann auf- oder abzurunden ist.
- 2.7. Das Wiederauffinden und Zitieren von Vorschriften wird erleichtert, wenn ihnen eine amtliche Kurzbezeichnung beigelegt und der Titel der Vorschrift mit einer amtlichen Abkürzung versehen wird.
3. Grundsätze für Zuständigkeits-, Verfahrens- und Formvorschriften
 - 3.1. Auf besondere Zuständigkeits-, Verfahrens- und Formvorschriften soll verzichtet werden, soweit eine allgemeine Verfahrensordnung einschlägig ist und ein Abweichen von ihr die Automatisierung von Abläufen nicht wesentlich fördern würde.
 - 3.2. Mitwirkungs- oder Zustimmungsvorbehalte sollen auf das unerlässliche Mass beschränkt werden. Soweit sie unvermeidbar sind, soll die Stellungnahme oder Zustimmung vor oder nach einer im übrigen maschinellen Bearbeitung der Fälle, also ohne Unterbrechung von Programmabläufen, eingeholt werden können.
 - 3.3. Verfahren und Formergebnisse für automatisiert zu erlassende Einzelentscheidungen sollen so geregelt sein, dass
 - die ausgedruckten Bescheide keine Unterschrift und nach Möglichkeit auch keine Namenswiedergabe zu tragen brauchen,
 - die Bescheide für diejenigen, für die sie bestimmt oder

die von ihnen betroffen sind, in vollem Umfang verständlich sind; Abkürzungen und Verschlüsselungen sind zu erläutern, soweit sie nicht aus sich heraus verstanden werden können.

- 3.4. Werden Formvorschriften für Begründungen von Einzelentscheidungen aufgestellt, sollen sie vorsehen, dass diese Begründungen möglichst weitgehend aus formulierten Textteilen zusammengestellt werden.
- 3.5. Bei der Festlegung eines Termins, der zu wiederkehrenden Massenarbeiten führt, soll möglichst auf bereits bestehende Arbeitsspitzen und mögliche Verknüpfungen von Arbeitsabläufen bei den Betroffenen Rücksicht genommen werden.
- 3.6. Für die Erfassung und Übermittlung von Daten sollen nach Möglichkeit einheitliche Datensätze oder Vordrucke verwendet werden.
4. Grundsätze für Vollzugsvorbereitung, Inkrafttretensvorschriften, Entwurfsbegründungen
- 4.1. Wenn die automatisierte Ausführung einer Vorschrift in Betracht kommt, ist zu prüfen, ob verbindliche Datenfluss- und Programmablaufpläne festgelegt werden sollen.
- 4.2. Für die automationstechnischen Vorbereitungen ist ein ausreichender Zeitraum bis zur Anwendung der Vorschriften vorzusehen.
- 4.3. Gesichtspunkte der Automationseignung, die zu einer bestimmten Gestaltung im Entwurf geführt haben, sind in seiner Begründung offenzulegen.

5. Verfahrensempfehlungen

- 5.1. Verantwortlich für die Beachtung der Grundsätze ist die für den Entwurf federführende Stelle. Eine für Automationsfragen zuständige Arbeitseinheit sollte von Anfang an beteiligt werden.
- 5.2. Die durch die geplante Regelung voraussichtlich betroffenen Stellen zu hören ist zweckmässig
 - bei Feststellung des Umfangs der Regelungsbedürftigkeit,
 - wenn die geplante Regelung bei den Adressaten Aufgaben berührt, deren Durchführung automatisiert oder automatisierbar ist,
 - bei der Ermittlung solcher Merkmale, deren Vorliegen bereits aus anderem Anlass festgestellt wurde,
 - um Erfahrungen für die Gestaltung der Zuständigkeit-, Verfahrens- und Formvorschriften zu nutzen.
- 5.3. Die "koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für die Anwendung der EDV in der Bundesverwaltung im Bundesministerium des Innern" (KBST) steht zur beratenden Unterstützung zur Verfügung, insbesondere bei
 - Feststellung von automatisierten und automatisierbaren Aufgaben im Zusammenhang mit der beabsichtigten Regelung,
 - Ermittlung der durch die Regelung betroffenen Stellen,
 - Gestaltung von Zuständigkeits-, Verfahrens- und Formvorschriften in EDV-technischer Hinsicht,
 - Prüfung der Zweckmässigkeit der Erstellung von Datenfluss- und Programmablaufplänen im Zusammenhang mit dem Erlass der beabsichtigten Regelung sowie bei der Feststellung, welcher Zeitraum für die EDV-technische Vorbereitung des Vollzugs notwendig ist,
 - Auswahl externer Berater.

- 5.4. Zur Ausübung der Beratungstätigkeit (5.3) wird die KBSt über geplante wichtige automationsrelevante Vorschriften von ressortübergreifender Auswirkung möglichst frühzeitig unterrichtet.

Tidligere utgitt i skriftserien CompLex

CompLex 1/81

Johns. Hansen:

Et EDB-system for analyse av rettslige avgjørelser

CompLex 2/81

Johns. Hansen (red.):

Notater om deontiske systemer

CompLex 3/81

Vidar Sørensen:

Informasjons-system m.m. for Norges Geotekniske Institutt

CompLex 4/81

Kjetil Johnsen:

Systemtekniske konsekvenser av persondata lovgivningen

CompLex 5/81

Marit Thorvaldsen:

Teledata og rettsinformasjon

CompLex 6/81

Anne Kirsti Brække:

Postmonopolet

CompLex 7/81

Knut S. Selmer (ed.):

Documents Concerning the Creation of the LAWDATA
Foundation

CompLex 1/82
Nordiske personregisterlover
Council of Europe Convention
OECD Guidelines

CompLex 2/82
Harald Brænd og Vidar Sørensen:
Oljevern: Brukerbehov og kildemateriale

CompLex 3/82
Jon Bing og Dag Frøystad:
Rettskildebruk
NORIS (48)

CompLex 4/82
Thomas Prebensen Steen
Post- og televerkets regulerte ansvar

CompLex 5/82
Datatilsynet
Årsmelding 1981

CompLex 6/82
Bing/eckhoff/Frøystad/Oskamp
CATTS: Computerized Program for Teaching
Text Retrieval Systems

CompLex 7/82
Jon Bing
Informasjonssystemer for Trygderettens kjennelser
Rettslige kommunikasjonsprosesser
NORIS (30)

CompLex 8/82

de Mulder/Oskamp/van der Heyden/Gubby
Sentencing by Computer:
An Experiment

CompLex 9/82

Colin Tapper
En Experiment in the Use of Citation Vectors
in the Area of Legal Data

CompLex 1/83

Arve Føyen
Utredning om endringer i personregisterloven

CompLex 2/83

Stein Schjøllberg
Computers and Penal Legislation

CompLex 3/83

John S. Gulbrandsen og Terje Hoffmann
Rettigheter i idrettsarrangementer
TERESA (26)

CompLex 4/83

Sally Moon and Anja Oskamp
The Law of Legal Information Systems:
Two Essays

CompLex 5/83

Datatilsynet
Årsmelding 1982

CompLex 6/83

Olav Torvund
Betalingsformidling

CompLex 7/83

Else Ryen

Lov og lovmottaker

CompLex 8/83

Daniel Stripinis

Probability Theory and Circumstantial Evidence

CompLex 9/83

Frede Cappelen

Edb-basert informasjonssystem for
forvaltningens praksis

CompLex 10/83

NORDIPRO

Legal Acceptance of International Trade Data

CompLex 11/83

Jørgen Hafstad og Thomas Prebensen Steen
Teleksrett og Merverdiavgift på programvare:
To artikler

CompLex 12/83

Kristin Kjelland-Mørde

Om forenkling av regler
NORIS (60)

