

# **UTVIKLING AV BESLUTNINGSSYSTEMER**

**-FRA LOVTEKST TIL PROGRAMKODE**

**Innføring for jurister og brukerrepresentanter**  
**Dag Wiese Schartum**

Manuskriptet har blitt til med støtte fra Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening

<b>1. Generelt om utvikling av beslutningssystemer og oversikt over framstillingen.....</b>	<b>5</b>
1.1 Innledning, siktemål, oppbygging m.v. ....	5
1.2 Informasjonssystemer, tekstsystemer og beslutningssystemer .....	6
1.3 Systemer og funksjoner som kan være avledet av beslutningssystemer.....	9
1.4 Oversikt over framstillingen .....	10
<b>2 Rettssikkerhet og effektivitet .....</b>	<b>12</b>
2.1 Rettssikkerhet.....	12
2.2 Edb-baserte beslutningssystemer - et rettssikkerhetsproblem?.....	13
2.3 Saksbehandlingsregler for å styre enkeltsaksbehandling .....	14
2.4 Saksbehandlingsregler for å styre rettslige deler av systemutviklingen .....	16
2.5 Oversikt over forholdet mellom systemutvikling og rettssystemet .....	17
2.6 Effektivitet og rettssikkerhet .....	19
2.6.1 Effektivitet og rettssikkerhet som forvaltningspolitiske målsettinger.....	19
2.6.2 Er det et motsetningsforhold mellom effektivitet og rettssikkerhet? .....	20
<b>3 Prosjektetableringsfasen.....</b>	<b>22</b>
3.1 Innledning .....	22
3.2 Kartlegging av det generelle rammeverket for utviklingsarbeidet.....	22
3.3 Utforming av et systemspesifikt rammeverk for utvikling av beslutningssystemet.....	22
3.3.1 Betydningen av etats- og virksomhetsspesifikke rammer .....	22
3.3.2 Generelt om det systemspesifikke rammeverket for utviklingsarbeidet.....	23
3.3.3 Generelt om mandat for utvikling av beslutningssystemer .....	24
3.3.4 Angivelse av formål og innholdsmessige krav.....	24
3.3.5 Oversikt over aktuelle funksjoner i tillegg til saksbehandlingsfunksjonen.....	26
3.3.6 De rettslige aspektenes betydning for økonomistyring.....	28
3.4 Organisering og bemanning .....	29
3.4.1 Innledning.....	29
3.4.2 Forslag til en organisasjonsmodell for utvikling av beslutningssystemer.....	29
3.4.3 Spesielt om forholdet mellom sentral fagenhet og ytre etat .....	32
3.4.4 Spesielt om forholdet mellom jurister og teknologer.....	33
3.4.5 Spesielt om bruk av eksterne konsulenter.....	33
3.5 Spesielt om bortsetting ("outsourcing") av utviklingsarbeidet.....	34
3.5.1 Generelt om problemstillingen og problemoversikt .....	34
3.5.2 Om adgangen til å delegerer offentligrettslig myndighet .....	35
3.5.3 Den "nedre grensen" for delegasjon og krav til myndighetsutøvelsen i tilknytning til eksternalisering av systemutviklingsoppgaver.....	36
3.5.4 Det samlede bildet.....	38
<b>4 Fase for innsamling av rettskilder .....</b>	<b>40</b>
4.1 Generelt.....	40
4.2 Kartlegge rettskilder .....	40
4.2.1 Oversikt over mulige rettskilder .....	40
4.2.2 Oversikt over mulige tekstsystemer og rettskildeleverandører.....	42
4.2.3 Tekstsystemenes kvalitet .....	43
4.3 Valg og bruk av rettslige tekstsystemer .....	44
4.3.1 Valg av hvilke tekstsystemer som skal benyttes .....	44

4.3.2	Valg av hvorledes de utvalgte tekstsystemene skal brukes .....	44
4.4	Utvalg og innsamling av rettskilder .....	45
4.4.1	Innledning .....	45
4.4.2	Fastlegge utvalgskriterier for det aktuelle rettskildematerialet.....	45
4.4.3	Gjennomføre utvalg, organisering og tilrettelegging av rettskildene.....	47
4.5	Kvalitetsvurdering av rettskildematerialet.....	48
<b>5</b>	<b>Spesifiseringsfasen .....</b>	<b>50</b>
5.1	Innledende bemerkninger om spesifiseringsfasen .....	50
5.1.1	Oversikt .....	50
5.1.2	Rettslig systemspesifikasjon.....	51
5.1.3	Fra saksdrevet til systemdrevet fortolkning .....	52
5.1.4	Programkode som rettskilde?.....	54
5.1.5	Bruk av annet enn juridisk metode .....	56
5.1.6	Generelt om den videre tilnærmingen til arbeidet med rettslig systemspesifikasjon .....	56
5.2	Etablere en oversikt over enkeltregler .....	58
5.2.1	Innledning.....	58
5.2.2	Kartlegge og sortere ut i fra "partskategorier".....	59
5.2.3	Kartlegge og sortere ut i fra hva reglene gjelder .....	60
5.3	Kartlegging av opplysningstyper.....	61
5.3.1	Rettslig informasjonsanalyse, oversikt .....	61
5.3.2	Hva skal med i informasjonsmodellen? .....	62
5.3.3	Opplysningstyper med variable og faste verdier .....	64
5.3.4	Spesielt om informasjon vedrørende private parter og andre aktører...	65
5.3.5	Opplysningstyper som er knyttet til formelle inngangskrav .....	66
5.3.6	Opplysningstyper som er knyttet til materielle inngangskrav.....	70
5.3.7	Opplysningstyper vedrørende det nærmere innholdet av enkeltavgjørelsene 71	
5.3.8	Valg av navn og referanse på elementene i den rettslige informasjonsmodellen .....	72
5.4	Kartlegging av prosesser.....	73
5.4.1	Rettslig prosessanalyse, oversikt .....	73
5.4.2	Hva skal med i den rettslige prosessmodellen? .....	73
5.4.3	Kartlegge og fortolke direkte programmerbare deler av rettskildene.....	74
5.5	Supplering av opplysningstyper og prosesser i rettskildene.....	77
5.5.1	Supplerende regler som kan ha materiell betydning .....	77
5.5.2	Supplerende regler som er fastsatt ut i fra hensynet til saksbehandlingskvalitet .....	79
5.5.3	Supplerende regler som er fastsatt ut i fra hensynet til andre funksjoner enn saksbehandling .....	81
<b>6</b>	<b>Systemavgrensingsfasen.....</b>	<b>82</b>
6.1	Innledning .....	82
6.2	Ekstern systemavgrensning: partenes medvirkning .....	82
6.2.1	Innledning.....	82
6.2.2	Beskrivelse av partenes medvirkning.....	83
6.2.2.1	Det rettslige grunnlaget for partenes medvirkning .....	83
6.2.2.2	Gjennomgang av regler og rutiner for informasjonsinnsamling fra partene 84	
6.2.3	Forhold vedrørende partenes medvirkning som bør drøftes spesielt ....	84
6.2.3.1	Innledning .....	84
6.2.3.2	Hensynet til formidling av rettsinformasjon .....	85

6.2.3.3	Hensynet til å ansvarliggjøre partene.....	85
6.2.3.4	Hensynet til at forvaltningsorganet kan vinne kunnskap om relevante deler av samfunnsutviklingen .....	86
6.2.3.5	Hensynet til demokratisk medvirkning.....	87
6.2.3.6	Samlet vurdering .....	87
6.3	Ekstern systemavgrensning: andre saksbehandlingssystemer.....	87
6.3.1	<i>Bestemmelsesrett over andres beslutningssystemer</i> .....	87
6.3.2	<i>Beskrivelse av eksterne organisasjoners deltakelse i saksbehandlingen</i> .....	89
6.3.2.1	Det rettslige grunnlaget for eksterne organisasjoners medvirkning...	89
6.3.2.2	Gjennomgang av rutiner for informasjonsinnsamling fra eksterne organisasjoner .....	89
6.3.3	<i>Forhold vedrørende eksterne deltakelse i saksbehandlingen som bør drøftes spesielt</i> .....	90
6.3.3.1	Vurdere lovligheten av å benytte andre kilder for saksinformasjon enn partene	90
6.3.3.2	Skaffe oversikt og vurdere sammenhenger mellom interne og eksterne saksbehandlingsrutiner.....	91
6.4	Intern systemavgrensning: Forholdet mellom edb-baserte og manuelle deler av beslutningssystemet .....	92
6.4.1	<i>Utgangspunktet</i> .....	92
6.4.2	<i>Beskrivelse av de manuelle delene av saksbehandlingen</i> .....	92
6.4.2.1	Den rettslige reguleringen av forholdet mellom manuell og automatisert forvaltning .....	92
6.4.2.2	Gjennomgang av egne manuelle saksbehandlingsrutiner.....	93
6.4.3	<i>Forhold vedrørende manuell saksbehandling som bør drøftes spesielt</i> .....	94
6.4.3.1	Vurdering av bruksfrekvensen for rettskildematerialet.....	94
6.4.3.2	Anslag av hvor vanskelig det er å programmere på basis av vedkommende rettskildematerialet.....	94
6.4.3.3	Anslag av nytten for administrative funksjoner .....	95
6.4.3.4	Anslag av den rettssikkerhetsmessige verdien av edb-behandlingen.....	95
6.4.3.5	Anslag av nytten for kompetansebygging hos saksbehandlerne.....	96
6.5	Samlet vurdering av systemavgrensningen.....	96
<b>7</b>	<b>Dokumentasjons- og regelrevisjonsfasen .....</b>	<b>98</b>
7.1	Innledning .....	98
7.2	Rettslig systemdokumentasjon.....	99
7.2.1	<i>Noen begrunnelser for nødvendigheten av systemdokumentasjon</i> .....	99
7.2.2	<i>Bekreftet rettslig kravspesifikasjon</i> .....	101
7.2.3	<i>Brukerdokumentasjon</i> .....	102
7.3	Regelverksutvikling .....	102
7.3.1	<i>Generelt</i> .....	102
7.3.2	<i>Utvikling av interne regelverk mv.</i> .....	104
7.3.3	<i>Endringer i lov, forskrift og/eller kontrakt</i> .....	106
7.3.3.1	Generelt.....	106
7.3.3.2	Retting av formelle feil m.v. ....	107
7.3.3.3	Endringer av inkonsekvente og uhensiktsmessige forhold .....	107
7.3.3.4	Endringer som er administrativt eller politisk begrunnet .....	108

# 1. Generelt om utvikling av beslutningssystemer og oversikt over framstillingen

## 1.1 Innledning, siktemål, oppbygging m.v.

Denne framstillingen er skrevet med tre anvendelser for øyet. For det første er den skrevet som lærebok for studenter ved hovedfag i forvaltningsinformatikk. For det andre er boken skrevet for bruk i konkrete systemutviklingsarbeider. Framstillingen kommer da som et supplement til etablerte modeller, metoder og rutiner for systemutvikling. For det tredje er tanken at framstillingen vil kunne være nyttig i etater som arbeider med å utvikle egne modeller og metoder for systemutvikling. Framstillingen vil da kunne fungere som en huskeliste, som en kilde til ideer og som sammenligningsgrunnlag.

I mange arbeider med å utvikle beslutningssystemer har "brukerrepresentanter" fungert som regelverksekspert. Brukerrepresentantene i offentlig sektor er ofte ansatte ved lokale forvaltningskontorer som har en kombinasjon av regelverkskunnskap, praktisk erfaring fra de aktuelle saksbehandlingsrutinene og innsikt og erfaring i bruk av datamaskinsystemer. Systemerere og programmerere har også ofte framstått som regelverksskyndige fordi de i sitt arbeid har måttet ta stilling til rettsspørsmål.

Målgruppen for denne boken er i utgangspunktet alle grupper av regelkyndige som faktisk har arbeidsoppgaver i tilknytning til utvikling av beslutningssystemer. Jeg forutsetter med andre ord ikke at leserne av boken har juridisk utdanning. Likevel er jurister med juridisk embetseksamen en viktig målgruppe for boken, spesielt de jurister som representerer fagavdelinger innen et departement, direktorat, en kommune e.l. Med "fagavdelinger" (eller "fagkontorer") sikter jeg til de organisatoriske enheter som står som sentrale forvaltere av de regelverk som skal nedfelles i beslutningssystemene, og som ofte også er øverste klageinstans. Fagavdelingene står ikke sjelden som "systemeiere", det vil si de har det formelle ansvaret for at beslutningssystemer innen avdelingens arbeidsområde har et korrekt rettslig innhold. Denne boken har som en viktig ambisjon å bidra til at slike fagavdelinger reelt sett kan styre det faglige innholdet av systemene.

Etter å ha undersøkt flere rutiner i sentrale beslutningssystemer i staten, er det klare inntrykket at det i liten grad legges til grunn en juridisk tilnærming til de rettslige spørsmål som utviklingsarbeidet aktualiserer.<sup>1</sup> I stedet er det ofte teknologenes perspektiver og metoder som dominerer. Som det vil fremgå flere steder i denne framstillingen, mener jeg det ofte er nødvendig å bruke teknologenes metoder for å analysere de rettslige spørsmål som en står overfor når deler av regelverket skal uttrykkes som datamaskinprogrammer. Samtidig er det imidlertid et åpenbart behov for en juridisk tilnærming til slike rettslige spørsmål. Det finnes imidlertid ingen egen systemutviklingsmetode for jurister som kan supplere teknologenes generelle metodeanvisninger. Framstillingen her kan ses som det første steget i retning av en slik "rettslig systemutviklingsmetode". Mine anvisninger har imidlertid primært preg av å være "skjøtestykker" mellom rettslig metode og systemutviklingsmetoder, og representerer ingen fullstendig metodisk tilnærming.

---

<sup>1</sup> Se Schartum (1993) s 356 - 435.

Jeg understreker at framstillingen ikke er ment å dekke alle rettslige spørsmål. Opplegget er i stor grad innrettet mot å kartlegge de rettslige spørsmålene en står overfor når beslutningssystemer skal utvikles, og å gi anvisning på i hvilken rekkefølge problemene bør løses. Enkelte rettsspørsmål er så omfattende og spesialiserte at de kun vil bli kort omtalt med henvisning til relevant litteratur. Dette gjelder også generelle spørsmål innen juridisk metode og rettskildelære.

Den overordnede målsettingen med boken er å legge til rette for en høyere rettslig kvalitet på beslutningssystemer. Framstillingen inneholder anvisninger på ulike oppgaver som jurister må/bør vurdere og eventuelt løse innenfor rammene av et systemutviklingsarbeid. Anvisningene er generelle, og er primært rettet inn mot de deler av systemutviklingsarbeidet som gjør det nødvendig å "oversette" rettsregler til datamaskinprogrammer. I noen tilfelle vil det kun være meget begrensede deler av utviklingsarbeidet som har denne karakteren. I andre tilfelle representerer slike spørsmål en sentral og omfattende oppgave. Framstillingen er ment å dekke behov i større utviklingsprosjekter. Derfor vil deler av den kunne fremstå som for omfattende og omstendelig for mindre prosjekter.

I det følgende tar jeg utgangspunkt i beslutningssystemer innen offentlig forvaltning. Mange av anvisningene er imidlertid av generell karakter, og vil derfor være av verdi også innen privat sektor. Den største forskjellen mellom offentlig og privat sektor er trolig at avtale og kontraktsreguleringer spiller en langt mer sentral rolle i privat sektor enn innen offentlig forvaltning. I tillegg er det enkelte forskjeller når det gjelder de rettslige rammene for systemutviklingen, se avsnitt 3.4.

## **1.2 Informasjonssystemer, tekstsystemer og beslutningssystemer**

Det er vanlig å betegne en planmessig behandling av informasjon som et informasjonssystem<sup>2</sup>. "Informasjonssystemer" er imidlertid en helt generell betegnelse som omfatter alt fra system til bruk for arealplanlegging til månelandinger. I denne sammenhengen er vi opptatt av informasjonssystemer som benyttes for å treffe avgjørelser i henhold til rettsregler. En betegnelse som spesielt gjelder systemer for behandling av rettsinformasjon, er "rettslige informasjonssystemer". Denne termen er generell og kan med fordel benyttes som navn på alle informasjonssystemer "med juss i".<sup>3</sup>

Blant de rettslige informasjonssystemene velger jeg å dele inn i to hovedkategorier, nemlig "rettslige tekstsystemer" og "rettslige beslutningssystemer". I det følgende vil jeg for enkelthets skyld betegne disse for "tekstsystemer" og "beslutningssystemer". Tekstsystemene gjør autentiske juridiske tekster tilgjengelige ved å tillate søk i og gjenfinning av en tilrettelagt samling av rettskilder. Slike systemer gjør typisk bruk av tekster som er lite formalisert, for eksempel lover og dommer. Enkelte tekstsystemer er manuelle (typisk: en ringperm med regler, arkiv med prinsippaker, Norges Lover m v.). I andre systemer skjer søking og framfinning av rettskilder innenfor rammene av et datamaskinsystem. Slike systemer kan være generelle (f.eks. Lovdatas systemer) eller

<sup>2</sup> Se Andersen 1989 s 12 - 15 om definisjon av og særtrekk ved informasjonssystemer.

<sup>3</sup> Rettslige informasjonssystemer har imidlertid blitt anvendt som synonymt med rettslige tekstsystemer, dvs. systemer for søking og gjenfinning av rettskilder. I Norge er det særlig Lovdata som tilbyr slike systemer. Om juridiske tekstsøkessystemer, se Bing (1991).

de kan være spesielt tilpasset behovene i en etat eller innenfor bestemte saksfelt<sup>4</sup>. I kapittel 4 kommer jeg inn på enkelte elementer i en slik samling og tilrettelegging som forutsettes i et tekstsystem. For øvrig viser jeg til spesiallitteratur om emnet<sup>5</sup>.

"Beslutningssystemer" kan gjelde beslutninger av generell eller individuell karakter. En kan f.eks. tenke seg systemer som er utformet for å evaluere generelle vedtak (lover, forskrifter). Stort sett gjelder imidlertid beslutningssystemer individuelle avgjørelser, og det er bare disse som er omhandlet i denne boken. Individuelle avgjørelser er ofte "enkeltvedtak" (se fvl § 2 bokstav b, jf bokstav a), men også andre enkeltavgjørelser i offentlig forvaltning er relevante. Innen privat sektor finnes avgjørelser som kan sies å ligne enkeltvedtak, for eksempel når et forsikringsselskap bruker datamaskinsystemer for å treffe enkeltavgjørelser i henhold til en forsikringsavtale om egenandel og utbetaling m.m. i et skadetilfelle.

Det er vanlig å understreke at informasjonssystemer omfatter så vel manuell som edb-basert behandling. Dette gjelder også for den følgende fremstillingen av rettslige beslutningssystemer. Særlig er det viktig å få fram sammenhengene mellom de manuelle og automatiserte delene av systemet. Når det er sagt, må det likevel understrekes at det er de edb-baserte delene av beslutningssystemet som her står i fokus.

Beslutningssystemer og tekstsystemer kan være knyttet sammen på flere måter. For det første kan det være knyttet søkefunksjoner til beslutningssystemets registreringsfunksjoner. Dersom saksbehandler skal registrere opplysninger om "forsørgde barn under 18 år" i modulen for beslutnings, kan denne rutinen være knyttet opp til et tekstsystem der den lovtekst e.l. som gjelder denne opplysningstypen er tatt inn. For det andre kan de to systemtypene være knyttet sammen ved at rutinene for utskrivning av enkeltvedtak i beslutningssystemet henter tekster fra tekstsystemet når begrunnelse for vedtaket skal gis. For det tredje kan det rettslige tekstsystemet ha en viktig funksjon når beslutningssystemet skal dokumenteres. Årsaken er at sentrale deler av programkoden i beslutningssystemet vil være basert på rettskildene i tekstsystemet. Sist men ikke minst er hele denne framstillingen bygget på den framgangsmåte og forutsetning at et tekstsystem med de aktuelle rettskilder danner basis for hele den rettslige delen av systemutviklingsarbeidet, se kapittel 4 (nedenfor). En forsvarlig utvikling av et rettslig beslutningssystem forutsetter med andre ord at det eksisterer et adekvat rettslig tekstsystem.

Juridiske "ekspertsystemer" og "kunnskapsbaserte systemer" er aktuelle benevnelser på visse typer beslutningssystemer som stiller spesielle krav og teknikker til kunnskapsrepresentasjon og slutningsmekanismer. En oversikt over enkelte grunnbegreper vedrørende "kunstig intelligens" innen det juridiske domenet finnes for eksempel Susskind (1987) s 3-16 og Sartor (1993) s 15-26. Framstillingen her tar kun opp spørsmål knyttet til tradisjonelle, prosedyreorienterte systemer og teknikker. Det store flertallet av beslutningssystemer i offentlig forvaltning er imidlertid av et slikt tradisjonelt slag.

---

<sup>4</sup> For eksempel Norsk elektronisk skattebibliotek og Ea&yfind, et system med rettskilder innen bank, finansiering og børser m.v.

<sup>5</sup> En grunnleggende innføring om tekstsøking og rettslige kommunikasjonsprosesser finnes i Bing (1982).

"Elektroniske saksbehandlingssystemer" anvendes ikke sjelden på systemer som håndterer allmenne og rutinepregede oppgaver i tilknytning til enkeltsaksbehandling. I slike sammenhenger står spørsmål om elektroniske arkiv, elektronisk forsendelse (elektronisk post), kryptering og digitale signaturer m.v. sentralt. Slike allmenne saksbehandlingssystemer kan være knyttet til beslutningssystemet. I denne framstillingen vil jeg imidlertid bare være opptatt av spørsmål vedrørende arkiv, journalføring m.v. i den grad dette kan sies å være avledet av selve enkeltsaksbehandlingen, se avsnitt 1.3 (nedenfor). Jeg foretrekker å la "saksbehandlingssystemer" betegne helheten av beslutningssystemet og tilknyttede systemer som tilbyr funksjoner knyttet til enkeltsaksbehandlingen (arkiv, journal, m.v.). Begrepet står imidlertid ikke sentralt, og vil ikke overskygge beslutningssystemene.

Rettslige informasjonssystemer, herunder rettslige tekstsystemer og beslutningssystemer er som sagt "systemer med juss i". Tekstsystemene inneholder juss ved at de gjør tilgjengelige avgjørelser som har generell rettslig betydning (lover, dommer m.v.) Beslutningssystemer inneholder en (delvis) representasjon av slike avgjørelser som setter oss i stand til å automatisere anvendelsen av tekstene i det rettslige tekstsystemet. Sentrale deler av denne framstillingen handler om overgangen fra rettsregel i naturlig språk slik vi finner de i tradisjonelle rettskilder, til rettsregler uttrykt ved hjelp av et programmeringsspråk. Dette betegner jeg transformering eller programmering av rettsregler. Framstillingen er basert på erkjennelsen av at transformering/programmering av rettsregler forutsetter et kvalifisert juridisk arbeid, og således kan ses som en egen type rettslig beslutningsprosess, på samme måte som det å treffe enkeltvedtak og forskriftsvedtak er rettslige beslutningsprosesser.

Omfanget av rettsregler som er uttrykt programkode i beslutningssystemet vil kunne variere meget. Likevel er informasjonssystemer som fullt ut automatiserer en komplisert enkeltsaksbehandling og systemer med programmer som kun inneholder noen enkle rettsregler og overlater det meste til manuell behandling, gjenstand for felles behandling i boken.

Hvis vi ser nærmere på betegnelsen "beslutningssystem", er det grunn til å minne om at uttrykket "system" ikke alltid gir noen presis avgrensning av utstrekningen. Dette gjelder også selv om vi bare prøver å avgrense et programsystem<sup>6</sup>. Et slikt system kan for eksempel bestå av en rekke moduler uten at det i noen særlig grad er direkte sammenheng mellom dem. Slik består for eksempel Infotrygd (Rikstrygdeverket) og Total (Arbeidsmarkedsetaten) av flere forholdsvis selvstendige moduler som også kunne tenkes å få benevnelsen "system" hver for seg. I tillegg kommer at andre systemer som vanskelig kan karakteriseres som beslutningssystemer kan være så nært integrerte med enkeltsaksbehandlingen at det kan være problematisk å definere klare grenser mellom dem. Slik kan det f.eks. være med "arbeidsflytsystemer" som blant annet beregner saksbehandlingstider og holder oversikt over hvor langt hver enkelt sak har kommet. Det kan også være at deler av de maskinelle rutinene mellom to etater er så integrerte at etatenes systemløsninger i noen tilfelle bør ses som én.

Når framstillingen omfatter utvikling av de rettslige relevante delene av beslutningssystemer, innebærer det at bare en liten del av det totale systemutviklingsarbeidet omhandles. Viktige deler av systemutviklingen som ikke har

---

<sup>6</sup> Det vil si et system av edb-programmer.



nevneverdig betydning for rettslige forhold, blir med andre ord ikke diskutert. Det er imidlertid grunn til å understreke at selv om de rettslige problemstillingene utgjør en begrenset mengde, så er de av stor betydning. Dette fordi de rettslige spørsmålene er avgjørende for om de enkeltvedtak som systemet produserer blir riktige eller gale. Hvorledes de rettslige spørsmålene håndteres kan derfor lett være avgjørende for om resultatet vil innebære lykke eller katastrofe for de mennesker som får sin sak behandlet ved hjelp av systemet.

Denne innføringsboken er relevant for utvikling av beslutningssystemer i tre situasjoner:

- Når et edb-basert beslutningssystem utvikles for første gang (fra grunnen av).
- Når et edb-basert beslutningssystem revideres (nyskrives), dvs uten at det foreligger vesentlige endringer i de oppgaver (og de rettsregler) som systemet skal håndtere.
- Når et edb-basert beslutningssystem skal gjennomgå delvis endring p.g.a. forandringer i oppgaveløsning og underliggende regelverk.

Den siste nevnte situasjonen viser til systemutvikling som et hvert beslutningssystem må gjennomgå kontinuerlig, og som av noen vil bli klassifisert som "vedlikehold". I denne framstillingen vil imidlertid enhver endring (stor eller liten) som er foranlediget av endrede rettslige krav til innholdet av systemet, ses på som systemutvikling. Mange av de anvisninger som gis er imidlertid primært beregnet på tilfelle der et system utvikles for første gang og når eksisterende systemer nyskrives. Generelt går jeg ut i fra at systemutviklingsarbeidet er av et slikt omfang at det er etablert som eget prosjekt, se avsnitt 3.3 om organisering av utviklingsarbeider.

### **1.3 Systemer og funksjoner som kan være avledet av beslutningssystemer**

Et beslutningssystem har ofte viktige funksjoner for andre deler av forvaltningens oppgaveløsning enn enkeltsaksbehandlingen. Dersom saksbehandlingen innebærer beregning av kronebeløp i form av ytelser eller forpliktelser, vil beslutningssystemet også måtte fungere som hjelpesystem for regnskapsføring. De beregninger som utføres i saksbehandlingsøyemed vil således ha betydning for regnskap og revisjon.<sup>7</sup> På lignende måte vil beslutningssystemet ofte være kilde for statistikk fra vedtaksorganet og ha funksjoner i forhold til journalføring og arkivering. I tillegg til statistisk materiale vil beslutningssystemet kunne være utviklet for å generere ulike typer rapporter som f.eks. måler arbeidsbelastning, restanser m.v (jf. f.eks. "saksflytsystemer"). Slike funksjoner understøtter bl.a. arbeid med administrasjon og personalledelse, og kan tenkes å inngå i såkalte ledelsesinformasjonssystemer. Dersom beslutningssystemet, f.eks. er utviklet for å understøtte vedtak vedrørende gjenstander (hjelpemidler e.l.), kan systemet også tenkes å ha funksjoner i relasjon til materialforvaltnings- og lagerstyringssystemer.

Poenget med å nevne ulike "tilstøtende funksjoner" som et beslutningssystem kan understøtte eller på annen måte direkte kan være knyttet til, er ikke å presentere noen uttømmende liste. Det er imidlertid viktig å innse at enkeltsaksbehandlingen ofte må ses på som en primærfunksjon som andre funksjoner kan være avhengig av. Det at en enkeltsak om f.eks. ligning eller forsikring verserer i systemet, kan med andre ord utløse

---

<sup>7</sup> Riksrevisjonen definerer således alle systemer "med penger i" som "regnskapssystemer" som er gjenstand for deres godkjenning m.v. Se nærmere om dette under avsnitt 3.4.3.

journalføring, regnskapsførsel, betalingsformidling, gi grunnlag for statistikkproduksjon osv. De opplysninger som er nødvendige for å utføre disse andre funksjonene vil ofte ha beslutningssystemet som kilde.

De nære sammenhengene mellom beslutningsfunksjonen og avledede funksjoner begrunner uansett et nært samarbeid mellom flere involverte organisatoriske enheter og personer. Utvikling av et beslutningssystem vil derfor i større eller mindre grad alltid innebære krav til samarbeid mellom forskjellige deler av organisasjonen. Dette stiller særlige krav til organisering og avklaring av hvilke organisatoriske enheter som har beslutningsmyndighet, se nærmere om dette i avsnitt 3.3.

Et journalførings- eller arkivsystem nyttes normalt ikke til å treffe avgjørelser som gjelder folks rettsstilling, men kan likevel ha et innhold som er basert på rettsregler; f.eks. arkivregler, regler om offentlighet og annet. På samme måte vil f.eks. et regnskapssystem kunne ha et innhold som er basert på regnskapsbestemmelser m.v. Selv om jeg ikke direkte har hatt slike systemer i tankene, vil store deler av framstillingen være relevant også for utvikling av slike systemer.

## 1.4 Oversikt over framstillingen

Den følgende framstillingen er basert på en inndeling av systemutviklingsarbeidet i fem faser:

- A ) Prosjektetableringsfasen (kapittel 3)
- B ) Fasen for innsamling av rettskilder (kapittel 4)
- C ) Spesifiseringsfasen (kapittel 5)
- D ) Systemavgrensingsfasen (kapittel 6)
- E ) Dokumentasjons- og regelrevisjonsfasen (kapittel 7)

Innen hver fase er det beskrevet en rekke arbeidsoppgaver med anbefalinger om framgangsmåter innen de ulike fasene. I kapittel 2 er det kort gjort rede for en del av de hensyn som begrunner denne boken, nemlig ønsket om å bidra til en høyere grad av rettssikkerhet, personvern og effektivitet i offentlig forvaltning.

Inndelingen i faser, bør kommenteres noe nærmere i lys av diskusjonen om det som ofte gis betegnelsen "fossefallsmodellen", med andre ord systemutviklingsarbeider der avslutning av en fase forutsetter at en går videre til den neste fasen uten særlige muligheter til å gjøre avvik. Først må det sies at det ikke kan være grunn til å velge ett ideal for systemarbeid uavhengig av hva slags system det er tale om. For det andre er det neppe grunn til å forutsette at kun ett perspektiv på systemutvikling bør anlegges for hvert system som skal utvikles. Rettslige beslutningssystemer er spesielle fordi de skal anvendes til å treffe enkeltvedtak i henhold til lov m.v. En står mao. ikke fritt mht de rettslige løsningene i systemet, men har en forpliktelse til å sørge for et så godt samsvar mellom rettskildene og det rettslige innholdet av beslutningssystemet som mulig. Det er to hovedframgangsmåter en kan følge for å sikre et slikt samsvar. En mulighet er å kvalitetssikre alle rettslige elementer i systemet under tilblivelsen av disse. En annen mulighet er å sikre kvaliteten i ettertid gjennom å legge vekt på testing og etterprøving av de rettslige løsninger som er valgt.

Denne framstillingen er basert på det syn at det rettslige innholdet av beslutningssystemer ofte vil være for komplisert til at det er mulig med en tilstrekkelig etterprøving. Testing med parallell manuell og automatisert behandling vil i praksis bare kunne omfatte utvalgte hovedelementer av det totale rettslige innholdet. Selv om slik testing er påkrevet, må det derfor legges avgjørende vekt på kvalitetssikring under veis. Slik kvalitetssikring krever identifikasjon av problemer og oppgaver samt av krav til hvorledes oppgaver skal utføres og problemer løses. Herunder må det stilles enkelte krav til rekkefølgen av de ulike aktivitetene som skal utføres. Det er for eksempel innlysende at det rettskildematerialet som i følge rettslig metode skal utgjøre grunnlaget for det rettslige innholdet må samles inn før det rettslige innholdet fastlegges(!). Faseinndelingen i denne framstillingen innebærer en gruppering av typiske oppgave- og problemtyper på en måte som etter forfatterens mening legger til rette for at rettslige kvalitetskrav kan imøtekommes. Det er selvsagt mulig å gruppere på andre måter og andre sammenhenger enn de som framheves i denne boka kan åpenbart være relevante. På lignende måte er rekkefølgen av de ulike fasene den jeg antar typisk vil gi best resultat.

Jeg forutsetter at aktivitetene innen de ulike fasene utføres og avsluttes så langt det er mulig. Samtidig forutsetter jeg at en gjennomgående oppgave innen hver av fasene er å stille spørsmålet om de problemer og løsninger en finner fram til kan eller bør få konsekvenser for noe av det som er utført i de foregående fasene. Jeg forutsetter mao. ikke bare at det er tillatt å bruke "laksetrappene" opp "fossefallene", men legger til grunn at det er obligatorisk å gå mot strømmen når det oppstår et behov for dette. I systemavgrensingsfasen kan en for eksempel bli klar over forhold som tilsier en endring av mandatet/oppdraget. Årsaken kan være at en under veis i arbeidet innser at et tilstøtende system bør ses i sammenheng med det aktuelle utviklingsarbeidet. Faseinndelingen er selvsagt ikke til hinder for å justere oppdraget midt i selve arbeidet, men forutsetter tvert i mot at en fortløpende vurderer avsluttede deler av arbeidet i lys av de pågående oppgavene.

Når det gjelder utvikling av andre deler av beslutningssystemet enn det som omfatter fastlegging av rettslig innhold, er det neppe noen grunn til å argumentere for en faseinndelt tilnærming. Dette gjelder f.eks. design av skjermbilder, valg av navigeringsteknikker ved bruk av systemet m.v. I slike tilfelle vil det ofte være mer hensiktsmessig å arbeide med prototyper e.l. fordi det (i motsetning til ved fastlegging av riktig rettsanvendelse) er brukernes preferanser som er det avgjørende.

## 2 Rettssikkerhet og effektivitet

### 2.1 Rettssikkerhet

"Rettssikkerhet" betegner et ideal for offentlig myndighetsutøvelse. Litteraturen beskriver begrepet på noe ulik måte og med noe ulikt innhold.<sup>8</sup> I denne sammenhengen nøyer jeg meg med å angi to sentrale elementer i rettssikkerhetsidealet:

- Et krav om at forvaltningens enkeltavgjørelser skal være rettslig korrekte.
- Et krav om at forvaltningens rettsanvendelse skal være forutsigbar.

Kravet om rettslig korrekte avgjørelser betyr at avgjørelsen skal være i samsvar med "gjeldende rett", det vil si at domstolene (i siste instans Høyesterett) vil komme til det samme resultatet. Det store flertallet av saker prøves ikke av domstolene, og det kan derfor være vanskelig å etterprøve om et slikt rettssikkerhetskrav er oppfylt eller ikke. En sentral indikator på at kravet er tilfredsstillt, er imidlertid om anerkjent juridisk metode er anvendt for å komme fram til resultatet. Selv om det ofte kan hevdes å være usikkerhet med hensyn til riktigheten av en enkeltavgjørelse, er det dessuten forholdsvis lett å peke ut avgjørelser som er klart uriktige.

Selv om rettssikkerhetsidealet kan sies å kreve fravær av enhver feil, vil det i tilknytning til utvikling og evaluering av beslutningssystemer være en primær oppgave å unngå å gjøre feil, og å avdekke åpenbare feil og mangler som likevel blir gjort. En viktig forutsetning for å kunne avdekke feil er å skape innsynsmulighet slik at standpunkter som kan hevdes å være ukorrekte kan imøtegås, se kapittel 7 om systemdokumentasjon.

Kravet om at rettsanvendelsen i den enkelte sak skal være forutsigbar, innebærer bl.a. at regelkyndige personer skal kunne komme fram til det samme resultatet uavhengig av hverandre. Forutsigbarhet forutsetter derfor likebehandling. Et beslutningssystem vil alltid gi lik behandling av like saker og således støtte opp under dette kravet<sup>9</sup>. Et sentralt spørsmål i tilknytning til slike systemer er imidlertid hva som er "likt" og om beslutningssystemet i tilstrekkelig grad gjør det mulig å skjelne mellom saker som rettslig sett er forskjellige, for derved også å sikre riktige og rettferdige vedtak, se avsnitt 7.3.1.

Rettssikkerhetskravene (ovenfor) uttrykker idealtilstander, det vil si noe myndighetsutøver skal tilstrebe. Et annet spørsmål er hvor stor innsats og hvilke tiltak som bør settes inn for å nærme seg dette ytterste målet. Dette spørsmålet er delvis løst i lovgivningen. Forvaltningsloven og særlovgivning etablerer nemlig visse plikter for forvaltningsorganer til å gjennomføre nærmere bestemte tiltak som lovgiver antar vil lede oss nærmere idealet. Slike lovbestemte tiltak kan vi kalle rettssikkerhetsgarantier. Blant de sentrale garantiene er regler om veilednings- og varslingsplikt, krav til saksforberedelse, begrunnelse for vedtak og adgang til klage på vedtak. Rettssikkerhetsgarantiene representerer minstekrav og inneholder selvsagt intet forbud mot å gjøre mer enn det lovgiver har fastlagt. Andre rettssikkerhetstiltak følger ikke av lov, men kan følge av interne prioriteringer i et forvaltningsorgan og f.eks. inngå som en del av en virksomhets-

<sup>8</sup> Se f.eks. Eckhoff (1997) s 69-74 og Eskeland (1989) s 59 flg.

<sup>9</sup> Dersom likebehandlingen gjelder uriktige rettslige resultater, har forutberegneligheten imidlertid en tvilsom verdi!

eller serviceplan e.l. Slike tiltak kan være av samme karakter som rettssikkerhetsgarantiene (bedre begrunnelser for vedtak enn det som følger av forvaltningsloven), men de kan også gjelde tiltak av en helt annen karakter enn det som i loven er fastsatt som garantier. Tiltak som denne framstillingen beskriver, kan f.eks. ses som eksempel på slike "andre rettssikkerhetstiltak" fordi de bedrer mulighetene for rettsriktige enkeltavgjørelser og forutberegnelig rettsanvendelse.

## 2.2 Edb-baserte beslutningssystemer - et rettssikkerhetsproblem?

Når beslutningssystemer og automatisert saksbehandling blir diskutert og det pekes på mulighetene for feil og mangler, kan dette lett oppfattes som uttrykk for motstand mot slik saksbehandling. Det kan herunder være at eksistensen av problemer tolkes som uttrykk for at rettssikkerheten er dårligere ivaretatt ved automatisert saksbehandling enn ved manuell behandling. Jeg har et grunnleggende positivt syn på automatisert saksbehandling. For meg er hovedutfordringen å i) identifisere og avhjelpe de rettssikkerhetsproblemer som måtte finnes og ii) søke å forutse nye problemer for derved å forhindre at de skaper feil.

Hovedbegrunnelsen for å ta tak i de rettssikkerhetsutfordringene som er knyttet til automatisert saksbehandling er at problemene er (relativt) nye, ikke at det er verre enn ved manuell saksbehandling. Det er uansett problematisk generelt å stille manuell saksbehandling opp mot automatisert behandling. På en rekke forvaltningsområder der edb-baserte beslutningssystemer benyttes er det nærmest utenkelig å kunne klare seg uten automatisert behandling i relativt stort omfang. De største etatene har arbeidet med automatiserte rutiner i mere enn 40 år (først hullkortbehandling) og forvalter offentlige ordninger som er samtidige med eller yngre enn de maskinelle hjelpemidlene.<sup>10</sup> Flere viktige forvaltningsordninger har således alltid forutsatt og gjort bruk av det som til en hver tid har blitt oppfattet som avansert informasjonsteknologi. På ett plan er automatisering derfor selvfølgelig og nødvendig.

Selv om en på et overordnet nivå ikke står overfor valget mellom å automatisere saksbehandlingen eller ikke, er dette valget selvsagt aktuelt på et detaljnivå. Dette er temaet i kapittelet 6 om systemavgrensingsfasen. I sum vil slike detaljvalg ha innvirkning på det totale automatiseringsnivået og dermed på balansen mellom manuell og automatisert myndighetsutøvelse. Samlet kan en derfor si at "vi velger i det små men ikke i det store". På et detaljnivå kan valgfriheten normalt sies å være stor med hensyn til å automatisere eller la være.

Selv om det er vanskelig å vurdere hvor alvorlige rettssikkerhetsproblemer knyttet til manuell saksbehandling er sammenlignet med problemene knyttet til automatisert saksbehandling, er denne framstillingen basert på en antagelse om forskjeller med hensyn til forbedringspotensialer. Jeg antar at oppgaven å bedre rettssikkerheten blir mer overkommelig enn tidligere når saksbehandlingen er automatisert. For at manuell saksbehandling skal gi korrekte resultater må et stort antall saksbehandlere utdannes og

---

<sup>10</sup> Overgangen til ligning av siste års inntekt (1956), innføring av folketrygdordningen (1966) og bostøtte fra Den norske stats husbank (1971) er sentrale eksempler på dette. Dette sammenfallet i tid mellom innføring av arbeidskrevende sosiale ordninger og teknologiske hjelpemidler som har gjort det mulig å håndtere reformene, innebærer ikke nødvendigvis at teknologien har hatt direkte påvirkning på de politiske og sosiale reformene. Om mekanisering av ligningsarbeidet, se Nerheim, G og Nordvik H. (1986) s 71- 76.

det arbeidet de utfører må kontrolleres. Med automatisert saksbehandling blir oppgaven "bare" å utdanne og kontrollere den forholdsvis lille gruppen av personer som står for systemutviklingen.

Fordi de opplysninger som behandles av beslutningssystemer og som finnes i enkeltvedtak i meget stor grad er "personopplysninger", kan målsettingen om rettssikker behandling og korrekte vedtak også delvis ses som ivaretagelse av personvern. Hvilken synsvinkel en velger imidlertid er ikke avgjørende, fordi ivaretagelsen av rettssikkerhet ofte også vil gavne personvernet - og omvendt<sup>11</sup>. Her vil jeg imidlertid holde meg til rettssikkerhetsvinklingen.

### **2.3 Saksbehandlingsregler for å styre enkeltsaksbehandling**

Beslutningssystemer brukes til å treffe avgjørelser om folks rettigheter og plikter. Systemene virker både direkte og indirekte inn på innholdet av vedtakene. Virkningen kan f.eks. bli direkte dersom det er rettslige feil eller ufullstendigheter i de edb-programmer som styrer vedtakene<sup>12</sup>. Også mulige indirekte rettslige virkninger av forhold ved systemet er viktige å være oppmerksom på. Uklare ansvarsforhold for rettslig relevante deler av kravspesifikasjonen, manglende forklarende tekster i utskrifter fra systemet, og systemer med svake støttefunksjoner i kombinasjon med høyt arbeidspress, er noen spredte eksempler på forhold som kan ha en indirekte men likevel avgjørende betydning for om enkeltvedtakene blir riktige og forsvarlige eller ikke.

For å sikre riktige og forutberegnelige enkeltvedtak har det vært vanlig å vedta saksbehandlingsregler der det blir fastlagt hvorledes enkeltsaker skal behandles. Tradisjonelle saksbehandlingsregler kan være fastsatt på to nivåer. For det første inneholder lover og forskrifter enkelte rettslige krav til hvorledes oppgavene skal utføres (jf "rettssikkerhetsgarantier"). Forvaltningsloven inneholder f.eks. generelle regler om habilitet, taushetsplikt, veiledningsplikt, varslingsplikt, utredningsplikt, plikt til å gi begrunnelse for vedtak m.v.<sup>13</sup>. I tillegg kan det være gitt regler i eller i medhold av særlovgivning som erstatter, supplerer eller modifierer regler i forvaltningsloven og særlovgivning, f.eks. ved at det er fastlagt en plikt til å gi opplysninger uavhengig av taushetsplikt. Også personopplysningsloven og konsesjonsvedtak i henhold til denne loven inneholder "saksbehandlingsregler" i den forstand at det reguleres hvilke opplysningstyper forvaltningen kan registrere og hvorledes disse opplysningene skal behandles (formålsbestemthet, forbud mot "kobling", krav til datasikkerhet m.v.)

For det andre finnes saksbehandlingsregler på et mer "jordnært", praktisk-administrativt nivå. Slike "interne saksbehandlingsregler" kan ha ulik karakter og innhold. To typer av innhold er det imidlertid grunn til å peke spesielt på.

- a) Beskrivelser av myndighetsforhold, arbeidsdeling, saksgang, og av andre praktisk-administrative forhold (journalføring, arkivordning m.v.)

---

<sup>11</sup> Se om dette i Schartum (1993 I) s 29-87 og Schartum (1993 II) Schartum, Dag Wiese: "Mot et helhetlig perspektiv på publikumsinteresser i offentlig forvaltning ? - Rettssikkerhet, personvern og service." I: Retfærd 4/93, s 43 - 59

<sup>12</sup> Jeg skriver kan fordi det jo lett kan tenkes at vedtaket slik det ferdigstilles fra beslutningssystemet vil bli kontrollert før formelt vedtak treffes. Det vil da være en mulighet for at feil vil bli oppdaget.

<sup>13</sup> Slike saksbehandlingsregler benevnes gjerne også "rettssikkerhetsgarantier".

Dette er forhold som primært er regulert gjennom intern instruks og/eller som er basert på faktisk innarbeidede forhold. Slike bestemmelser vedrørende organisasjon, arbeidsdeling m.v. kan delvis være motivert ut i fra hensynet til saksbehandlingskvalitet og rettssikkerhet, og således være ment å legge til rette for en korrekt og rask anvendelse av de materielle reglene på vedkommende område. Like meget vil siktemålet imidlertid være å etablere kostnadseffektive arbeidsrutiner.

- b) Forklaringer av bestemmelser i forvaltningsloven og/eller andre lover og forskrifter som gir regler om saksbehandlingen.

Jeg sikter her bl.a. til forklaringer og fortolkninger av regler som er pålagt utenfra (forvaltningsloven, offentlighetsloven, personregisterloven) og vedrørende måten den enkelte sak skal behandles på. Slike saksbehandlingsregler kan imidlertid også være basert på etatens egne vedtak og interne prioriteringer. Det kan f.eks. være fastlagt rutiner som går lenger i å gi begrunnelser for vedtak enn det som følger av lovgivningen. I tillegg kan det være gitt anvisning på hvorledes de ulike gjøremålene praktisk skal gjennomføres (hvilken blankett eller rutine, hvem skal underskrive).

I forvaltningens "saksbehandlingsregler" kan elementene under a) og b) være kombinert, f.eks. fordi en ikke ensidig fokuserer på plikt/rettighetsperspektivet, men også ønsker å beskrive det praktiske arbeidet som skal utføres. En plikt for forvaltningsorganet kan da f.eks. være beskrevet som

- hvilke gjøremål som skal utføres (informasjonsinnsamling, varsle parter, treffe vedtak i første instans, behandle klager, omgjøring av eget tiltak m.v.) og
- hvilke praktiske framgangsmåter som skal benyttes (rekkefølgen av gjøremålene, hvilke systemløsninger, skjemaer og hjelpemidler ellers som skal benyttes m.v.), og
- hvilke organer/instanser/personer som skal utføre gjøremålene, og hvilke andre aktører (parter, private oppgavegivere og andre offentlige myndigheter) som skal bidra til saksbehandlingen, og hva disse skal utføre.

Slike saksbehandlingsregler som er nevnt under a) og b) over blir ofte distribuert som "rundskriv" e.l. Også brukerhåndbøker til beslutningssystemer kan imidlertid delvis ha et lignende innhold. Se nærmere om anbefalinger vedrørende organisering av slike saksbehandlingsregler m v. under avsnitt 7.3.2 (nedenfor).

Saksbehandlingsregler er selvsagt ikke mindre viktig når behandlingen er helt eller delvis automatisert. For det første er det en utfordring å implementere eksisterende saksbehandlingsregler i lov og forskrift m.v. i systemløsningen. Vi kan f.eks. sørge for at det finnes en begrunnelsesrutine som gjør det lettere å etterleve forvaltningslovens regler. Vi kan imidlertid også supplere disse reglene ved å utforme rutiner for begrunnelse som overoppyller lovens krav. På den måten kan datamaskinsystemene foranledige en bedre rettssikkerhet i forvaltningen.

For det andre er det en utfordring å innføre nye praktisk-administrative rutiner som supplerer og/eller erstatter de eksisterende, tradisjonelle ordningene. I stedet for å gi anvisning på bruk av bestemte papirskjemaer, gis det f.eks. anvisning på bruk av bestemte rutiner i et beslutningssystem.

I tillegg til å programmere eksisterende og nye saksbehandlingsregler, for derved å helt eller delvis automatisere anvendelsen av dem, begrunner hensynet til rettssikkerhet at

det utarbeides saksbehandlingsregler for de rettslige delene av arbeidet med å utvikle beslutningssystemer, se neste avsnitt. Grunnen er at dette kan bidra til systemer med en høyere rettslig kvalitet enn uten slike regler.

## 2.4 Saksbehandlingsregler for å styre rettslige deler av systemutviklingen

På samme måte som saksbehandlingsregler kan gis for å bidra til en rettssikker behandling av enkeltsaker, er det vanlig også å gi saksbehandlingsregler for generelle vedtak. Grunnloven og Stortingets forretningsorden fastsetter f.eks. hvorledes lovsaker skal behandles<sup>14</sup>, og i forvaltningslovens kap. VII gis det regler for hvorledes forskrifter skal vedtas.

Regler for saksbehandling som skal munne ut i generelle avgjørelser, det vil si avgjørelser som skal gjelde en ubestemt krets av personer, har tradisjonelt vært gitt for å sikre demokratiske beslutningsprosesser. En type tradisjonell saksbehandlingsregel for generelle avgjørelser gjelder spørsmålet om kompetanse, noe som f.eks. fastsettes i delegasjonsbestemmelser i lov, forskrift eller instruks. En annen type gjelder framgangsmåten under saksbehandlingen. Regler om høring av lover og forskrifter er eksempel på dette<sup>15</sup>. En tredje type tradisjonell regel gjelder kunngjøring, det vil si hvorledes avgjørelsen skal gjøres kjent overfor befolkningen<sup>16</sup>.

En viktig del av arbeidet med å utvikle et beslutningssystem er å fastlegge hvilke generelle fortolkninger av de aktuelle rettsreglene som skal gjelde for ulike sakstyper. Fortolkningene skal deretter uttrykkes som datamaskinprogram. Det er da nødvendig at noen leser og fortolker reglene i lover, forskrifter m.v., treffer tolkningsvalg og uttrykker disse valgene på en entydig og forståelig måte. Slike spesifikasjoner av det rettslige innholdet er grunnlaget for programmeringen, se om dette i kapittel 5. Understrekingen av at det her er tale om å treffe tolkningsvalg innebærer at denne delen av systemutviklingen må betraktes som en rettslig beslutningsprosess der generelle rettsspørsmål løses. De beslutningssystemene der fortolkningene inngår, brukes til å treffe enkeltvedtak i en lang rekke saker og med stor velferdsmessig betydning for den enkelte. Det er da viktig å spørre om saksbehandlingsregler kan bidra til å sikre at denne beslutningsprosessen gir rettsriktige og forutberegnelige resultater.

De fleste regler i naturlig språk inneholder vage ord og uttrykk. Noen inneholder også anvisninger på skjønnsutøvelse. Alt i alt vil mange rettsregler derfor framstå som forholdsvis vurderingspregede. Forskrifter og interne regelverk som presiserer og detaljerer lovbestemmelser kan redusere dette vurderingspreget noe<sup>17</sup>. Når reglene i

<sup>14</sup> Se f.eks. Grunnloven §§ 76 - 78 og Stortingets forretningsorden kapitlene 3 (komiteenes arbeidsordning) og 5 (kongelige proposisjoner og meldinger samt forslag og søknader).

<sup>15</sup> Når lover og forskrifter sendes på høring, kan dette ses som uttrykk for at vedkommende myndighet ønsker demokratiske kanaler som kan bidra til rettferdighet og større legitimitet i myndighetsutøvelsen. Slike ordninger kan også ses under synsvinkelen "forsvarlig saksbehandling", det vil si som en regel som sikrer et bredt beslutningsgrunnlag.

<sup>16</sup> Se lov av 19. juni 1969 nr 53 om Norsk Lovtidend m.v. § 1 og forvaltningsloven § 38 (kunngjøring av forskrifter) .

<sup>17</sup> Vurderingene kan imidlertid også sies å bli flyttet. En forskrift presiserer f.eks. kravet om "samboer med" til krav om "felles bolig med" og "felles barn som de forsørger". Samtidig som en slik presisering vil ekskludere mange tilfelle, defineres et nytt grenseland rundt de nye vage kriteriene som blir introdusert.



naturlig språk fortolkes og implementeres i et beslutningssystem, kjennetegnes de fortolkningene som uttrykkes ved hjelp av datamaskinprogrammer ved at de ikke framstår som vurderingspregede. Uttrykk som "skal justeres i forhold til endringer av grunnbeløpet i folketrygden" blir f.eks. erstattet av algoritme(r), og definisjoner av begreper som "samboer" og "inntekt" blir entydig fastlagt til de data som finnes tilgjengelige i en bestemt database<sup>18</sup>.

Jo mer innholdet av beslutningssystemene kan sies å fjerne vurderingspreget og dermed snevre inn fortolkningsspørsmålene, jo mer kan systemet sies å predefinere mulige enkeltvedtak. For å sette det på spissen, kan innholdet av alle enkeltvedtak sies å foreligge i påvente av at den enkelte etterspør sitt individuelle resultat. I de aller fleste tilfelle er imidlertid forholdene mindre ekstreme og bildet derfor mer nyansert. Poenget her er at utvikling og anvendelse av beslutningssystemer innebærer at avklaringen av rettsspørsmål flyttes i tid fra tidspunktet for når den enkelte sak faktisk behandles, til et tidligere tidspunkt (under systemutviklingen), før de konkrete, individuelle sakene er kjente. Samtidig endrer avklaringen av rettsspørsmål seg fra å være rettsanvendelse i konkrete saker til å være rettsanvendelse på en systematisk gjennomgang av potensielle saker. Når den ex ante rettsanvendelsen på potensielle saker blir faktisk avgjørende for de individuelle vedtakene, gjør dette at rettsanvendelsen like meget får preg av å være fastlegging av regler som anvendelse av regler.

Kravet om metodeanvisninger og saksbehandlingsregler for systemutvikling kan begrunnes ut i fra denne glidningen fra regelanvendelse til fastlegging av regler. Jo mer preg av regelfastlegging, jo viktigere kan saksbehandlingsregler for systemutviklingen sies å være for å ivareta rettssikkerheten. Omvendt kan det hevdes at den rettssikkerhetsmessige betydningen av (tradisjonelle) saksbehandlingsregler for enkeltsaksbehandlingen avtar, fordi færre og færre rettsspørsmål gjenstår når de individuelle avgjørelsene skal treffes.

Deler av denne framstillingen kan sies å inneholde "saksbehandlingsregler" for de rettslige delene av utviklingsarbeidet. Selvfølgelig er det ikke tale om "regler" i egentlig forstand, bl.a. fordi forfatteren (dessverre!) ikke er i noen posisjon til å fastsette bindende regler. Boken inneholder kun anvisninger på metoder som jeg mener er egnet til å sikre korrekte og forsvarlige rettsanvendelse ved hjelp av beslutningssystemer. Påpekingen av den nære sammenhengen mellom tradisjonelle, juridiske saksbehandlingsregler og systemutviklingsmetoder er imidlertid viktig å merke seg fordi de langt på vei kan fylle samme funksjon. Det kan dessuten være grunn til å vurdere om ikke enkelte av de framgangsmåter (eller tilsvarende) som er beskrevet i denne boken bør bli nedfelt i interne (tradisjonelle) saksbehandlingsregler for programmering av rettsregler. Se nærmere om dette i avsnitt 7.3.2 (nedenfor).

## **2.5 Oversikt over forholdet mellom systemutvikling og rettssystemet**

Ved utvikling av beslutningssystemer er det nødvendig å være oppmerksom på regelverk som på obligatorisk måte vedrører utviklingsarbeidet. I tillegg kan det være

---

<sup>18</sup> Selvsagt er disse tekstelementene fremdeles vurderingspregede utenfor rammene av det regimet som systemet kan sies å etablere, se nærmere om programsystemenes rettslige bindende virkning i avsnitt 5.6

hensiktsmessig å ha kjennskap til annet relevant regelverk. De fire grupper av regelverk som er beskrevet nedenfor bør iakttas under de fleste utviklingsarbeider. De tre første gruppene gjelder regler som er nært knyttet til ivaretagelse av rettssikkerhet og personvern. Den fjerde gruppen gjelder slike funksjoner som er avledet av saksbehandlingsfunksjonen (jf ovenfor avsnitt 1.3).

- 1) Regelverk med materielle bestemmelser som styrer innholdet av forvaltningens enkeltvedtak, f.eks. folketrygdlovens kapittel 4 med underliggende regelverk om beregning av dagpenger ved arbeidsledighet.
- 2) Regelverk som inneholder generelle eller spesielle bestemmelser om hvorledes saksbehandlingen skal innrettes, f.eks. forvaltningsloven, ligningsloven, kapitler om saksbehandling i spesielle forvaltningslover (tolloven, sysselsettingsloven, folketrygdloven mv.)
- 3) Regelverk som stiller krav til systemets tilblivelse, det vil si krav til framgangsmåter, innhold, dokumentasjon m.v. Slike krav blir også stilt for å ivareta andre funksjoner enn selve enkeltaksbehandlingen, jf. avsnitt 1.3.
- 4) Regelverk som generelt eller konkret regulerer bruk av personopplysninger, det vil primært si personregisterloven/ lov om behandling av personopplysninger. I tillegg kommer en rekke særlover som spesielt regulerer visse viktige registre (Folkeregisteret, Strafferegisteret, Enhetsregisteret, Ektepaktregisteret m.v). "Registerlovene" vil ha betydning for de myndighetsorganer som driver registeret og for de som inngir opplysninger til eller mottar opplysninger fra registeret.<sup>19</sup>

Reglene i kategoriene 2 - 4 kan alle klassifiseres som saksbehandlingsregler. Noen av reglene har blitt til med særlig tanke på edb-basert saksbehandling, og stiller derfor opp krav som direkte kan forholdes til beslutningssystemene (særlig innen kategoriene 3 og 4). Dette gjelder f.eks. krav i personopplysningsloven med forskrifter og regler gitt av Datatilsynet som i konsesjonen er knyttet til den enkelte behandling. Hovedtyngden av relevante regler er imidlertid skrevet uten tanke på edb-basert saksbehandling (jf særlig punktene 1 og 2). Slike regler må eventuelt fortolkes og vurderes på måter som gjøre det mulig å anvende dem i nye omgivelser.

I den videre framstillingen vil hovedvekten bli lagt på representasjonen av rettsregler i kategori 1. Også reglene i kategoriene 2 og 4 kan tenkes "oversatt" til datamaskinprogrammer eller på annen måte få systemmessige konsekvenser. Slike regler blir imidlertid behandlet mindre inngående enn reglene i kategori 1. Reglene i kategori 3 kan sies å utgjøre et rettslig rammeverk for systemutviklingen. De viktigste av disse reglene blir gjennomgått i avsnitt 3.4 (nedenfor).

En femte gruppe rettsregler med relevans for utvikling av beslutningssystemer er de som angår det opphavsrettslige vernet av datamaskinprogrammer, databaser og dokumentasjon. Se om dette avsnitt 3.4.7 (nedenfor) med videre henvisninger.

---

<sup>19</sup> En omfattende fortegnelse over lover og forskrifter som spesielt regulerer bestemte personregistre finnes på "Personvern på nettet", <http://www.personvern.uio.no/regler/registerhjemler.html>.

## 2.6 Effektivitet og rettssikkerhet

### 2.6.1 Effektivitet og rettssikkerhet som forvaltningspolitiske målsettinger

"Effektivitet" er et begrep som benyttes i flere betydninger. Her brukes begrepet primært i to meninger av ordet. For det første betegner effektivitet i hvilken grad bestemte tiltak leder fram til de resultater og målsettinger som er fastsatt (tiltakenes formåls effektivitet). I forvaltningspolitiske dokumenter<sup>20</sup> og i virksomhetsplaner blir det f.eks. formulert målsettinger om bedre politisk styring, brukerrettede virksomheter og effektiv ressursbruk ("interne mål")<sup>21</sup> Denne første kategorien effektivitetsspørsmål blir da om og i hvilken grad de tiltak som er satt inn for å gi bedre politisk styring m.v. har gitt slike resultater.

Ikke alle målsettinger for forvaltningens virksomhet er uttrykt i form av målformuleringer i planer m.v. Mål for forvaltningens virksomhet kan f.eks. også følge av lovgivning eller kan sies å følge av rettssystemet selv. Målsettinger som er knyttet til rettssikkerhet kan således sies å gjelde uansett om de er gjort synlige i forvaltningspolitiske dokumenter eller ikke. Også rettssikkerhetsmål kan selvsagt være med blant de målsettinger som politiske myndigheter og forvaltningsmyndigheter selv prioriterer (i planer m.v.), og som gjør at målsettingen kan bli mer ambisiøse enn det minstekravene i lovgivning/rettssystemet tilsier. Når det gjelder de rettssikkerhetstiltak som er pålagt ved lov eller på annen bindende måte, kan effektivitetsspørsmålet sies å ha to bestanddeler. Det første spørsmålet gjelder hvilke minstekrav rettsreglene stiller. Det er f.eks. mange som vil kunne ha behov for å få enkeltvedtak begrunnet, men bare en del av disse har rett til begrunnelse etter forvaltningsloven, se § 24, jf § 25 om begrunnelsenes innhold. Når emnet er graden av formåls effektivitet knyttet til rettssikkerhet, blir spørsmålet etter dette i hvilken grad de gjennomførte tiltakene resulterer i oppfyllelse av fastsatte krav til rettssikkerhet.

Den andre bruken av "effektivitet" gjelder hvor stor ressursinnsatsen har vært i forhold til de virkninger som er oppnådd (kostnadseffektivitet). De virkninger det her er tale om tilsvarer visse fastlagte målsettinger, f.eks. vedrørende rettssikkerhet.<sup>22</sup> Spørsmålet blir med andre ord om de rettssikkerhetstiltak som er iverksatt er virkningsfulle i forhold til ressursinnsatsen.

Målsettingen om høy kostnadseffektivitet forstås derfor som en målsetting om størst mulig virkning til minst mulig kostnad. De ressursene som kan være innsatsfaktorer er penger, utstyr, personell, bygninger m.v. All slik ressursinnsats kan regnes om til pengeverdier. Det er verd å merke seg at det ikke er noen nødvendig sammenheng mellom de to typer effektivitet. Høy formåls effektivitet kan f.eks. tenkes å være kombinert med lav kostnadseffektivitet.

Spørsmålet om effektivitet vil ikke bli videre behandlet her. Hele framstillingen er imidlertid basert på forutsetningen om at "føre-var-prinsippet" er kostnadseffektivt. Den juridiske tilnærmingen til utvikling av beslutningssystemer representerer en slik pro-aktiv

---

<sup>20</sup> Se f.eks. Arbeids- og administrasjonsdepartementets omstillingsplan for statlig virksomhet i 90-årene, MD 1992 og Program for fornyelse av statlig forvaltning ("Fornyelsesprogrammet"), FAD 1987.

<sup>21</sup> Målsettingen om effektiv ressursbruk får da også anvendelse på andre målsettinger, det vil f.eks. si at ressursinnsatsen for å gjøre virksomheter mere brukervennlige skal være effektiv.

<sup>22</sup> Uønskede virkninger må derimot ses som en kostnad.

tilnærming. Tanken er f.eks. at det gjennomgående vil være billigere å lage systemløsninger som i utgangspunktet er juridisk korrekte, enn å lage systemer som inneholder rettslige feil og mangler og som derfor bidrar til at det blir truffet uriktige vedtak<sup>23</sup>. Som tidligere nevnt antar jeg dessuten at det normalt vil være lettere å instruere og etterprøve systemutviklingsarbeider som utføres av en forholdsvis liten gruppe mennesker, enn å forsøke det samme overfor en stor og spredt gruppe tradisjonelle saksbehandlere. Spørsmålet om anvendelsene av tiltakene er kostnadseffektive eller ikke må imidlertid vurderes konkret. Som nevnt i avsnitt 1.1 vil f.eks. enkelte av anbefalingene i denne framstillingen være overdrevne i forhold til de utfordringer en står overfor. Innenfor rammene av anbefalingene her må tiltakene derfor balanseres i forhold til hva som konkret antas å være kostnads- og formåls effektivt.

### 2.6.2 *Er det et motsetningsforhold mellom effektivitet og rettssikkerhet?*

Det synes å være vanlig å anta at det er et motsetningsforhold mellom rettssikkerhet og kostnadseffektivitet<sup>24</sup>. I den grad det er noe motsetningsforhold oppstår dette når spørsmålet knyttes til rettssikkerhetskravene og "den ideale fordring". I sin ytterste konsekvens innebærer rettssikkerhetsidealet et krav om 100% korrekte enkeltvedtak og full forutberegnelighet i alle rettsspørsmål. I forhold til slike krav finnes knapt noen økonomisk forsvarlige løsninger.

Situasjonen blir en helt annen dersom vi forholder oss til de minstekrav som stilles i form av rettssikkerhetsgarantier i lov, forskrift m.v., samt til eventuelle ekstra tiltak som følger av interne prioriteringer. I de fleste tilfelle vil det være realistisk å imøtekomme disse tiltakene uten uforholdsmessig stor ressursinnsats.

Også når vi forholder oss til de tiltak forvaltningen er pålagt å gjennomføre, vil 100% gjennomføring kunne framstå som uforholdsmessig kostbart. Det kan f.eks. være at det er billig å gi 90% av alle med krav på begrunnelse for enkeltvedtak en slik begrunnelse, mens det vil være store utgifter knyttet til de siste 10%. Når rettssikkerhetstiltaket følger av lov, innebærer dette at loven pålegger en lite kostnadseffektiv innsats for denne siste 10%-gruppen. Slik kan det hevdes at lovregulering av rettssikkerhetstiltak kan være lite kostnadseffektive, fordi lovgivningen stort sett ikke gir rom for å ta hensyn til hvor virkningsfull ressursinnsatsen er.

Situasjonen kan være annerledes når det gjelder rettssikkerhetstiltak som følger av etatens egne interne vurderinger og prioriteringer. Her vil det være mulig å forholdsvis fritt velge billige tiltak som gir stor effekt. Det kan f.eks. være at det med automatiserte systemer er forholdsvis billig å gi flere en samtidig begrunnelse for vedtaket enn det forvaltningsloven § 24 krever.

Vektlegging av "en kostnadseffektiv rettssikkerhet" kan tilsi at det i lovgivningen gis større grad av fleksibilitet med hensyn til hvorledes rettssikkerhet skal oppnås. Det kan f.eks. spørres om de rettssikkerhetstiltak som i dag og tradisjonelt kreves gjennomført er tilstrekkelig virkningsfulle i forhold til de kostnader de medfører. Et like viktig spørsmål er

---

<sup>23</sup> Forutsetningen for at dette resonnementet skal være holdbart er selvfølgelig at feil faktisk oppdages og at disse korrigeres i systemløsningen og overfor den enkelte. Når saksbehandlingen er automatisert holder ikke disse forutsetningene alltid stikk, se Schartum (1993 II) s 223-27 der det refereres til rettslige feil i programkoden som selv etter langt tids bruk ikke var oppdaget.

<sup>24</sup> En grunnleggende artikkel om effektivitet og rettssikkerhet finnes i Eckhoff (1958)

imidlertid om tradisjonelle tiltak kan gjennomføres på mer rasjonelle måter. I så fall kan ytterligere tiltak, f.eks. knyttet til systemutviklingen, gjennomføres innenfor uendrede økonomiske rammer.

## 3 Prosjektetableringsfasen

### 3.1 Innledning

Prosjektetableringsfasen handler ikke om fortolkning av regler som skal transformeres til programkode, men gjelder regler og retningslinjer som er ment å styre selve systemutviklingen. De materielle rettsspørsmålene knyttet til transformeringen må løses under senere faser av utviklingsarbeidet, særlig i spesifiseringsfasen, se kapittel 5.

Ved igangsetting av systemutviklingsprosjekter er det viktig å fastsette et mandat og gi en beskrivelse av det forestående arbeidet som også omfatter de rettslige aspektene. Dette gjelder særlig spørsmålet om det *rettslige rammeverket* for systemutviklingen, dvs spørsmål vedrørende hvilke rettsregler og avgjørelser ellers som regulerer selve utviklingsarbeidet. Rammeverket er delvis av generell karakter i form av lover, forskrifter, sentrale instruksjoner m.v. som er fastsatt for å gjelde flere etater og virksomheter. Andre deler av rammeverket er virksomhets- eller etatsspesifikt. Sosial- og helsedepartementets og Rikstrykdeverkets IT-strategier er eksempler på dette. For det tredje vil en del av rammeverket være systemspesifikt, dvs fastlagt for spesielt å regulere det forestående arbeidet med å utvikle beslutningssystemet. I prosjektetableringsfasen er oppgaven således tredelt:

- Det generelle rettslige rammeverket må kartlegges, se avsnitt 3.2.
- Det virksomhetsspesifikke rammeverket må kartlegges, se avsnitt 3.3.
- Det må fremmes forslag til systemspesifikt rammeverk, se avsnitt 3.3.

De tre "lagene" av rammeverk er hierarkisk i sin karakter og er knyttet til ulike myndighetsnivåer. Derfor må det systemspesifikke rammeverket ligge innenfor de bestemmelser som er gitt i nivåene ovenfor. I det følgende vil jeg primært ta for meg det *generelle* rettslige rammeverket, dvs de rettsregler som gjelder alle eller de fleste systemutviklingsprosjekter. Spørsmål om virksomhetsspesifikke rammer vil kortfattet bli integrert i behandlingen av spørsmålet om systemspesifikke rammer, se avsnitt 3.3.

### 3.2 Kartlegging av det generelle rammeverket for utviklingsarbeidet

Det er redegjort for det generelle rettslige rammeverket for systemutviklingsarbeidet i Skagestein, Gerhard: Systemutvikling - fra kjernen og ut, fra skallet og inn, Høyskoleforlaget (2002), avsnittene 17.1 - 17.6 v/Dag Wiese Schartum."

### 3.3 Utforming av et systemspesifikt rammeverk for utvikling av beslutningssystemet

#### 3.3.1 Betydningen av etats- og virksomhetsspesifikke rammer

I avsnitt 3.2 redegjorde jeg for det (i hovedsak) rettslige generelle rammeverket for utvikling av beslutningssystemer. I tillegg vil det normalt foreligge visse rammer og retningslinjer knyttet til vedkommende etat og/eller forvaltningsorgan som vil være av betydning for utviklingsarbeidet. Det er først og fremst strategi- og plandokumenter

vedrørende virksomheten generelt og IT spesielt som her er aktuelle. Også serviceerklæringer (eller -garantier) bør ofte være retningsgivende for utvikling av beslutningssystemer.

Det er vanskelig å si noe allment om hvor bindende/førende slike dokumenter er. Dokumentets alder og relevans vil i konkrete tilfelle kunne være bestemmende for vektleggingen. Jo nyere et dokument er og jo mer direkte det omhandler beslutningssystemer, jo større grunn er det til å tillegge dokumentet vekt. Det bør imidlertid ikke være opp til den gruppen som forestår utviklingsarbeidet selv å avgjøre denne relevansen. I mandatet (se neste avsnitt) bør det i så stor grad som mulig tas stilling til relevansen og vekten av etats- og virksomhetsspesifikke policydokumenter innen vedkommende fagområde.

### *3.3.2 Generelt om det systemspesifikke rammeverket for utviklingsarbeidet*

I tillegg til de generelle, etats- og virksomhetsspesifikke kravene vil det kunne være stilt spesielle krav til den aktuelle systemløsningen. Slike kan også følge av politiske vedtak, for eksempel Stortingets bevilgningsvedtak. Det kan også være uttrykt politiske forutsetninger i tilknytning til behandling av Stortingsmeldinger. Krav i slike politiske dokumenter vil imidlertid stort sett få forholdsvis indirekte og/eller lite bestemte virkninger på det konkrete utviklingsarbeidet.<sup>25</sup> Forutsetninger om høye effektiviseringsgevinster og positive effekter for publikumsbehandlingen, kan riktignok trekke i retning av et høyere automatiseringsnivå og mer utfyllende standardtekster for begrunnelse av vedtak. Det skal imidlertid meget til for at de får avgjørende innvirkning, bl.a. fordi slike politiske uttalelser ikke sjelden inneholder krav og målformuleringer som innbyrdes er motstridende.

Den andre kategorien av spesielle krav til systemutviklingsarbeidet er de som følger av enkeltvedtak eller autorative uttalelser fra offentlig tilsynsmyndigheter m.v. Det kan for eksempel være nødvendig å forholde seg til vedtak eller uttalelser fra Riksarkivaren og Datatilsynet. Riktignok vil det bare unntaksvis foreligge vedtak eller uttalelser vedrørende systemer som kun er på planleggingsstadiet. Det er derfor særlig i de tilfelle der den etat som skal utføre utviklingsarbeidet ber om en forhåndsuttalelse at dette kan være aktuelt.<sup>26</sup> I andre tilfelle kan det være gitt prinsipielle uttalelser i tidligere vedtak (for eksempel i tidligere konsesjon fra Datatilsynet) som en etter forholdene finner å måtte ta hensyn til.

På grunnlag av det på forhånd eksisterende rammeverket for systemutviklingsarbeidet (generelle, etats-, virksomhets- og systemspesifikke rammer, jf ovenfor) skal det utformes et mandat for utviklingsarbeidet. Mandatet skal m.a.o. ligge innenfor slike rammer som en oppfatter som bindende (rettslig eller politisk). I de neste fire avsnittene skal jeg gå nærmere inn på rettslige relevante elementer i et slikt mandat.

---

<sup>25</sup> Se f.eks. Innst. S. nr. 210 (1990-91) om EDB og omstilling i skatteetaten, der det bl.a. forutsettes krav om tilbakeføring av frigjorte ressurser, evaluering av effektiviseringsgevinster og kompetanseutvikling »på alle nivå».

<sup>26</sup> Se også personopplysningslovens § 33 annet ledd som i visse tilfelle pålegger Datatilsynet å avgjøre om det foreligger konsesjonsplikt eller ikke.

### 3.3.3 *Generelt om mandat for utvikling av beslutningssystemer*

Systemutviklingsarbeider bør alltid ha en konkret forankring i et vedtak i et beslutningsorgan i vedkommende virksomhet. For arbeider av noe størrelse, vil dette si vedtak i virksomhetsstyre, programstyre eller i den administrative ledelse. Slike vedtak må inneholde et mandat. I de følgende avsnittene vil jeg gå igjennom de elementer i et slikt mandat som ut i fra et rettslig perspektiv må anses å være av spesiell betydning. Angivelse av det rettslige og politiske rammeverket er allerede nevnt og bør inngå som en sentral del av mandatet. Spørsmålet om organisering av arbeidet bør også angis i mandatet, men dette bør være basert på mer generelle retningslinjer for organisering av slike systemutviklingsarbeider. Spørsmål om organisering og bemanning vil her bli behandlet for seg, se avsnitt 3.4 og 3.5..

Utforming av mandat for prosjektarbeidet bør bl.a omfatte en skissemessig rettslig beskrivelse av det beslutningssystem som ønskes utviklet. Denne beskrivelsen bør dels omfatte enkelte grunnleggende valg mht det rettslige innholdet av beslutningssystemet (3.3.4). I tillegg bør det gis en mest mulig uttømmende angivelse av hvilke andre funksjoner enn saksbehandlingsfunksjonen som systemet skal understøtte (3.3.5). Til mandatet vil det også gjerne være knyttet en økonomisk ramme. Jeg nøyer meg med en kort diskusjon av forholdet mellom slike økonomiske rammer og rettslige krav (3.3.6).

### 3.3.4 *Angivelse av formål og innholdsmessige krav*

I mandatet vil det ofte være aktuelt å angi ett eller flere formål for det systemet som skal utvikles. En formålsangivelse bør fortrinnsvis ta utgangspunkt i formuleringer i virksomhetsplan og/eller IT-strategi, for derved å relatere arbeidet til den overordnede (politiske) styringen på området. Slike andre dokumenter kan gjerne ha en direkte normgivende funksjon for utviklingsprosjektet, f.eks. slik at en som en del av formålsbeskrivelsen refererer og forklarer enkelte virksomhetsmål: [»Formålet med prosjektet er å etablere et beslutningssystem som reduserer antallet feil og klager og som senker saksbehandlingstiden«].

Det er viktig å være oppmerksom på at formålsangivelsen kan legge *rettslige føringer* i tillegg til de tilsktede konsekvensene for utviklingsarbeidet. Personopplysningsloven krever at det skal være angitt et uttrykkelig formål for behandlingen av personopplysninger. En lignende bestemmelse finnes i personregisterloven § 11 første ledd. Kravene gjelder alle beslutningssystemer som gjør bruk av rettslige beslutningssystemer, dvs langt de fleste systemer. Formålsangivelser for det beslutningssystem som skal behandle personopplysningene vil bli trukket inn ved avgjørelsen av hva opplysningene kan brukes til.

For beslutningssystemer kan slike formålsangivelser ikke være av helt generelt formulert, men må trolig knyttes til den eller de vedtakstype(r) som beslutningssystemet produserer. Formålet kan f.eks. være å behandle saker om arbeidsledighetstrygd. Formålet skal framgå av den meldingen som sendes til Datatilsynet minst 30 dager før systemet tas i bruk, eventuelt av konsesjonssøknaden.

Det angitte formålet kan ikke uten videre endres. Er det tale om et system som gjør bruk av konsesjonsppliktige opplysningstyper, må det innhentes ny konsesjon før formålet kan endres. Er det tale om en systemløsning som gjør meldepliktig bruk av



personopplysninger, kan formålet endres dersom det nye formålet ikke er "uforenlig" med det opprinnelige formålet.

Ved fastlegging av formålet for behandlingen av personopplysninger i beslutningssystemet (og dermed for systemet selv) er det av nevnte grunner viktig å ta høyde for eventuell framtidig utvidet eller endret bruk. Dersom en i eksempelet ovenfor antar at det vil være aktuelt å utvide systemløsningen til også å omfatte kontroll med om mottakere av ledighetstrygd mottar studielån, vil det kunne være fordelaktig om også denne framtidige anvendelsen var med i formålsangivelsen. Dette gjelder selv om utvidelsen ligger utenfor det som skal realiseres i første omgang. Ved senere utvidelser av systemet unngår en da at den nye bruken av personopplysninger i systemet blir nektet av Datatilsynet.

I mandatet bør det avklares hvilken grad av automatisert saksbehandling som er ønsket. Angivelsen bør fortrinnsvis ha forankring i en prinsipiell diskusjon og tilråding om arbeidsdelingen mellom beslutningssystemet og saksbehandlingssystemet for øvrig (jf. avsnitt 1.2) En slik diskusjon kan med fordel ta utgangspunkt i framstillingen av systemavgrensning i kap. 6. Et sentralt spørsmål er her på hvilken måte en skal håndtere tilfelle i regelverk på utøvelse av forvaltningsskjønn, dvs om slike skjønn skal beholdes eller om de skal erstattes av et sett av faste regler som lar seg integrere i beslutningssystemet.

Personopplysningsloven er også relevant i relasjon til fastsetting av automatiseringsnivået. Således er det i §§ 22 og 25 særlige regler for fullt automatiske avgjørelser. Den først nevnte bestemmelsen gir rett til å kreve en redegjørelse for regelinnholdet i datamaskinprogrammer når avgjørelsen "fullt ut er basert på automatisk behandling av personopplysninger". Velger en å legge opp til beslutningssystemer der sakene er "uberørte av menneskehender" eller der individuelle vurderinger ikke har reell betydning,<sup>27</sup> oppstår det således – reellt sett – en plikt til å dokumentere det rettslige innholdet av beslutningssystemet. De anbefalinger som er framsatt i kapittel 7 i denne framstillingen (eller lignende framgangsmåter) vil i slike tilfelle være nødvendige for å kunne etterleve lovens krav (se særlig avsnitt 7.2.2, nedenfor)

Den andre bestemmelsen gjelder en rett til å kreve manuell behandling når en avgjørelse er fullt automatisert. Det faktum at forvaltningsorganet ikke kan nekte manuell overprøving kan bl.a. få konsekvenser for vurderingen av beslutningssystemets administrative og økonomiske virkninger.

Mandatet bør særskilt inneholde en avklaring av forholdet mellom systemutvikling og regelverksutvikling, se kapittel 7. Dette innebærer at det i mandatet bør beskrives hvorledes endringer i regelverk m.v. skal håndteres i prosjektet. For det første vil det kunne være behov for endringer før systemet settes i drift, og for det andre vil utviklingsarbeidet kunne resultere i en kartlegging av regelverksendringer som bør vurderes på noe lengre sikt.

---

<sup>27</sup> En ikke reell individuell behandling vil f.eks foreligge dersom en saksbehandler signerer alle vedtak uten å vurdere innholdet. Likeledes dersom opplysninger samles inn på skjema fra partene uten at det foregår noen (manuell) vurdering av opplysningene (opplysningene skrives slavisk av eller blir skannet).

Mandatet bør også klargjøre hvilken status det ferdige beslutningssystemet skal ha i relasjon til de materielle regler og saksbehandlingsregler som for øvrig gjelder på området. Spesielt bør en i mandatet reise problemstillinger om:

- På hvilket saksbehandlingsnivå og i hvilke situasjoner beslutningssystemet skal være bindende for enkeltsaksbehandlingen.
- På hvilke nivå i organisasjonen det i enkeltsaker kan gjøres avvik fra løsningene i beslutningssystemet og om det bør etableres egne rutiner for slike avvik.
- I hvilken grad og på hvilken måte avvik fra løsningene i beslutningssystemet skal lede til endringer av systemet.

Prosjektgruppene bør alltid gis oppgaven å avklare slike spørsmål og å komme med forslag til hvilke rutiner som skal følges. Dersom det bestemmes at saksbehandlere i første instans ikke selv kan gjøre avvik fra løsningene i systemet, innebærer dette for eksempel at det må beskrives rutiner for innrapportering av ufullstendigheter i systemløsningen. Dette bør skje til det forvaltningsnivået som har kompetanse til å gjøre avvik i enkeltsaker, og som kan sørge for at slike forhold eventuelt kan foranledige endringer i selve systemet. Tilsvarende må det alltid være en del av mandatet å utforme rutiner for innrapportering av feil i det rettslige innholdet av systemet.

Ved utvikling av beslutningssystemer bør det også være en fast del av mandatet å utrede behovet for støttefunksjoner integrert i systemløsningen med veiledning i saksbehandlingssituasjonen. Vurderingen bør i utgangspunktet omfatte hele beslutningssystemet, ved at den også omfatter manuelt utførte funksjoner. Dette kan blant annet innebære at prosjektgrupper bør vurdere:

- Behovet for tilgang til rettskilder (lov, forskrift med videre) for saksbehandlere, jf kapittel 4 (nedenfor).
- Om tradisjonell tilgang til rettskilder på papir er tilfredsstillende i forhold til de kartlagte behov.
- Om tilgang til rettskilder (det rettslige tekstsysteem) bør integreres med beslutningssystemet.

Dersom tekstsysteem ønskes integrert i beslutningssystemet, blir spørsmålet videre på hvilken måte slik integrering bør skje, om det bør være krav om bruk av rettskilder i visse tilfelle og om det bør legges restriksjoner på rettskildebruken (for eksempel fordi en for bestemte sakstyper anser det for å unødvendig tidkrevende).

Vurderingen av støttefunksjoner bør også innebære en generell vurdering av eksisterende samlinger av instruksjer og presedenser m.v., og hvorledes slikt materiale kan anvendes ved utformingen av støttefunksjoner. Det bør også vurderes om og eventuelt i hvilken grad veiledningsfunksjoner i systemet bør realiseres i form av pekere, for eksempel mellom felt i systemets skjermbilder og de relevante rettskildene. Dette innebærer at veiledningsarbeidet i større grad direkte benytter rettskilder og mindre grad er basert på omtaler i rundskriv m.v.

### *3.3.5 Oversikt over aktuelle funksjoner i tillegg til saksbehandlingsfunksjonen*

I mandatet er det viktig å klargjøre hvilke andre funksjoner enn selve enkeltsaksbehandlingen som systemet skal støtte. Spørsmålet kan særlig få betydning

for organisering og sammensetning av systemutviklingsprosjektet, se avsnitt 3.4.2 (nedenfor). Spesielt bør det vurderes i hvilken grad og på hvilken måte de følgende funksjoner vil bli berørt av systemløsningen:

- Regnskap/revisjon

Ved utforming av mandatet bør det tas stilling til om systemet vil inneholde løsninger som innebærer behandling av tall som skal posteres i regnskapet. I så fall vil det i statlig offentlig sektor kunne eksistere forpliktelser med hensyn til funksjonelle krav til regnskapssystemer, spesielle krav til systemdokumentasjon, organisering og bemanning, se avsnitt 3.2 (ovenfor).

- Statistikk

Beslutningssystemet vil kunne levere tallmateriale som er av vesentlig betydning for kunnskap og evaluering av denne aktiviteten og dermed viktige deler av virksomheten. Det vil derfor ofte være grunn til i mandatet å ta inn målsettinger vedrørende statistikkproduksjon og produksjon av styringsdata.

- Journalføring/arkiv

Til alle saker som behandles av beslutningssystemet vil det normalt finnes dokumenter i form av søknadsskjemaer, korrespondanse og notater ("sakens akter"). Uansett om det føres et manuelt eller elektronisk arkiv bør det i beslutningssystemet finnes funksjoner som etablerer forbindelsen mellom enkeltsakene slik de behandles (i beslutningssystemet) og de saksdokumenter på papir m.v. som gjelder saken. Spesielt når det føres et elektronisk arkiv, kan det være aktuelt å etablere henvisninger mellom de saksfakta som blir lagt til grunn i saksbehandlingen og de dokumenter der disse faktaene framkommer, se avsnitt 3.2 (ovenfor)

- Opplæring

Medarbeidere som gjør bruk av nye systemløsninger trenger alltid en viss opplæring. Et beslutningssystem er særpreget ved at det inneholder rettsregler. Rettsreglene vil ofte endres forholdsvis hyppig slik at også systemet endres. Denne forventningen om endringer innebærer at en i utgangspunktet bør gå ut i fra at det med jevne mellomrom vil oppstå opplæringsbehov på avgrensede områder også for godt erfarne medarbeidere. Dette foranlediger spørsmålet om å det skal tas hensyn til opplæringsbehov ved utvikling av systemet. Opplæringsspørsmålet er for øvrig nært forbundet med spørsmålet om faglig veiledning og instruksjon, samt spørsmål om grensesnittet på skjermbilder og utskrifter fra systemet. Dersom systemet skal anvendes til opplæring og det ved denne opplæringen planlegges å benytte "personopplysninger", dvs opplysninger (falske eller sanne) knyttet til eksisterende personer, må dette med i formålsangivelsen, jf avsnitt forrige avsnitt (3.3.4).

- Aktivitetslogger, arbeidstidsmålinger mv

Informasjonsteknologien gjør det mulig å registrere ulike aktiviteter som utføres av brukerne av systemet, herunder å måle tidsforbruk for hver type operasjon som medarbeidere utfører. Et formål kan f.eks. være å kartlegge "flaskehals" og ekstra kapasitet i organisasjonen. Målinger kan også gi grunnlag for forbedringer av saksbehandlingsopplegg og støttefunksjoner, for eksempel slik at tall for feil og opprettinger kan gi indikasjoner på behov for opplæring og/eller fortløpende faglig rettledning. Bruk av aktivitetslogger m.v. for å evaluere nærværende eller et lignende

beslutningssystem vil kunne gi viktige innspill til diskusjonen om endring av eksisterende systemløsninger. F.eks. vil erfaringer med at visse typer spørsmål ofte er tidkrevende og/eller gir mange feil, kunne begrunne en systemutforming særskilte støttefunksjoner i form av hjelpetekster og/eller tilgang til rettskilder med videre forrige avsnitt. Slike forhold kan begrunne deltakelse i prosjektarbeidet fra personer med erfaring med teknikker for praktisk og faglig tilrettelegging.

Aktivitetslogger m.v. innebærer at det registreres opplysninger knyttet til konkrete maskiner, brukeridentiteter, passord etc., noe som normalt vil gjør at opplysningene ses som "personopplysninger" og således kommer inn under personvernlovgivningen. Dersom aktivitetslogger brukes til annet enn systemadministrasjon og ivaretagelse av sikkerhet, er de konsesjonspliktige etter personregisterloven. I henhold til personopplysningsloven vil konsesjonsplikten for aktivitetslogger normalt falle bort, se lovens § 33.

Systemer som genererer aktivitetslogger vil i tillegg ofte komme inn under "styrings- og planleggingssystemer" og arbeidsmiljølovens § 12 nr 3. I så fall skal arbeidstakerne og deres tillitsvalgte være med på å utforme den delen av systemløsningen.

### *3.3.6 De rettslige aspektenes betydning for økonomistyring*

Mandatet vil selvsagt inneholde en rekke andre typer målsettinger og rammer enn de som direkte gjelder rettslige aspekter. En helt sentral utfordring vil være å gjennomføre utviklingsarbeidet innenfor de fastsatte budsjettammer. De råd og anvisninger jeg gir i denne framstillingen er ikke primært myntet på ivaretagelsen av økonomiske interesser. Likevel eksisterer det i hvert fall to sentrale sammenhenger mellom det rettslige og økonomiske perspektivet på systemutviklingsarbeidet. Sammenhengene gjør at jeg antar at det ikke eksisterer noen grunnleggende motsetningsforhold mellom hensynet til ivaretagelse av økonomiske og rettslige krav til utviklingsarbeider.

For det første kan tydeliggjøringen av rettslige krav til systemet i en tidlig fase av arbeidet sterkt kunne bidra til et mer realistisk kostnadsoverslag og bedre planlegging. Fra en rettslig synsvinkel er det også viktig å unngå situasjoner der hensynet til økonomi og tid for gjennomføring fører til at arbeidet forseres ut over det som er rettslig forsvarlig.

For det andre vil en rettslig tilnærming til systemutviklingen foranledige tettere styring av forhold som har betydning for ressursforbruk og kostnadskontroll. Det er for eksempel grunn til å anta at eksistensen av metodeanvisninger også for den juridiske delen av arbeidet vil bidra til å skape økonomisk oversikt og forutsigbarhet. Eksternt og/eller internt fastlagte saksbehandlingsregler for systemutvikling med blant annet klarere myndighets- og ansvarsfordeling og klarere beslutningspunkter vil også kunne bidra positivt til god økonomistyring av systemutviklingsprosjekter. Det er imidlertid selvsagt ingen automatikk i at rettslig motivert styring av utviklingsarbeidet vil gi økonomiske gevinster. Jeg antar at det ofte vil være avgjørende om en makter å dimensjonere den rettslig motiverte styringen på en formåls effektiv måte. Som tidligere framhevet inneholder denne boken anvisninger på en rekke mulige hensyn og tiltak for å ivareta rettssikkerheten som vil framstå som overdimensjonerte dersom de ukritisk anvendes på mindre utviklingsprosjekter.

## 3.4 Organisering og bemanning

### 3.4.1 Innledning

I større etater har det tidligere vært vanlig at den overveiende delen av systemutviklingen har blitt gjennomført i regi av databehandlingsenheten i forvaltningsorganet, dvs av folk som primært har hatt systemerings- og programmeringskompetanse. Fagenhetene, det vil si de enheter som har hatt ansvaret for hoveddelen av det faglige og rettslige innholdet av beslutningssystemene, har ofte vært lite aktive eller har endog vært passive tilskuere til utviklingsarbeider der tolkning av rettskilder og tilrettelegging av saksbehandlingen har vært en hovedaktivitet.<sup>28</sup>

Fordi en i mange organisasjoner har erkjent at den manglende involveringen fra fagavdelingene har vært et problem, har det ikke sjelden vært fastsatt at fagenheten skal være "systemeier". Denne betegnelsen indikerer et ansvar for og en styringsrett over beslutningssystemene. Samtidig er det på det rene at den informatiske siden av arbeidet er vesentlig for en vellykket gjennomføring. I tillegg vil det i mange tilfelle være aktuelt å integrere flere funksjoner i systemløsningen enn de én og samme fagenhet har myndighet over, se avsnitt 1.3 (ovenfor) Dette gjør at systemeier-konseptet neppe er særlig klargjørende verken for spørsmålet om organisering eller bemanning av utviklingsprosjekter. I dette avsnittet vil jeg ta opp noen sentrale spørsmål av betydning for hvilket reellt innhold »systemeierskapet» (eller hva man ønsker å kalle det) bør ha. Målsettingen å organisere arbeidet med å utvikle beslutningssystemer på en måte som gir så korrekte enkeltvedtak som mulig. De organisatoriske løsningene som drøftes i dette avsnittet gjelder primært tilfelle der forvaltningen selv står for utviklingsarbeidet. I avsnitt 3.5 tar jeg spesielt opp spørsmål vedrørende bortsetting ("outsourcing") av systemutviklingsoppgaver til (private) aktører utenfor forvaltningsorganets organisasjon.

### 3.4.2 Forslag til en organisasjonsmodell for utvikling av beslutningssystemer

Systemutviklingsarbeider blir ofte organisert som "prosjekt", dvs som en tidsavgrenset aktivitet som primært blir utført av en gruppe ansatte som er hentet fra ulike enheter i angjeldende organisasjon. Ofte deltar også eksterne konsulenter i prosjektarbeider. Prosjektkonseptet står i et spenningsforhold til i hvert fall to sentrale vektlegginger som kan knyttes til utvikling av beslutningssystemer:

- For det første er det et spenningsforhold mellom prosjekter som en tidsavgrenset aktivitet og et livssyklusperspektiv på systemutvikling.<sup>29</sup> Et slikt livssyklusperspektiv innebærer bl.a. at utviklingsarbeidet unnfanges ved at ideen til et nytt system oppstår og i prinsippet ikke avsluttes før systemet *avvikles*. For beslutningssystemer har et slikt livssyklusperspektiv spesiell aktualitet fordi lovgivning og annen regelendring og endringer i rettsanvendelsen gjør at systemets innhold må forventes å bli hyppig endret gjennom hele systemets levetid. Enkelte endringer vil kun medføre mindre justeringer, mens andre endringer vil kunne ha dyptgripende effekter på det eksisterende systemet. Endringene vil dels være *forutsigbare*, for eksempel slik

<sup>28</sup> Se f.eks. Schartum (1993) s 338-435.

<sup>29</sup> Om livssyklusperspektivet på systemutvikling, se Andersen (1989) s \*\*

at nye skatteregler skal implementeres i skatteetatens systemer hvert år i henhold til Stortingets vedtak. Som regel vil endringene imidlertid være (forholdsvis) *uforutsigbare* både med hensyn til tidspunkt, omfang og innhold. Dette fordi endringene ikke sjelden er resultater av politiske og samfunnsmessige prosesser som ligger utenfor forvaltningens kontroll. Stadige større og mindre endringer av beslutningssystemet hører med andre ord til det forventede og typiske livsforløpet for et beslutningssystem. Dette innebærer at "prosjektet" sjelden på forhånd kan anses å være tidsavgrenset. Dermed kan det være noe anstrengt å benevne organiseringen "prosjekt" slik denne betegnelsen ofte benyttes. Samtidig er det på det rene at selve etableringen av et nytt beslutningssystem, d.v.s. perioden fra arbeidet med et nytt system begynner og fram til systemet er i drift, innebærer en stor og tidsavgrenset innsats. Når en bare erkjenner "tidsavgrensningens midlertidige karakter", er det derfor mindre problematisk å bruke prosjektbetegnelsen. Samtidig gir "prosjekt" assosiasjoner om en sammensetning av medarbeidere med ulik kompetanse og erfaring. Dette må anses å være et nødvendig kjennetegn ved alle systemutviklingsarbeider.

- Det andre spenningsforholdet ligger i forholdet mellom – på den ene side – prosjektgruppen som en bredt sammensatt gruppe medarbeidere fra mange enheter og – på den annen side – understrekningen av *fagenheten som "systemeier"*. Spenningen oppstår ved at de fleste fagenheter ikke representerer den samme faglige bredde som prosjektgruppen, og derfor vanskelig *fullt ut* kan utøve noe "eierskap". Det kan f.eks. være åpenbart problematisk å la fagenheten treffe systemtekniske valg, selv om valget i og for seg kan ha stor betydning for gjennomføring av den enkeltsaksbehandlingen som fagavdelingen har ansvaret for. Etter min mening kan systemeierbetegnelsen utydeliggjøre det vesentlige poenget at utvikling av beslutningssystemer nødvendiggjør samarbeid og koordinering mellom ulike faggrupper, *samtidig som* mange av de forskjellige faggruppenes oppgaver til en viss grad må kunne ses hver for seg. Hovedutfordringen blir derfor først å foreta en klar identifisering, oppdeling og beskrivelse av de ulike faggruppers oppgaver, og deretter knytte disse oppgavene sammen slik at kunnskap og vurderinger hos andre faggrupper kan danne grunnlag for den enkelte faggruppes autonome beslutninger. Fagenhetenes oppgaver må med andre ord beskrives klarere samtidig som det etableres rutiner for å innhente andres synspunkter på spørsmål som ligger innenfor fagenhetens bestemmelsesrett. For eksempel kan krav til integrering av rettskilder i beslutningssystemet ha systemtekniske og dermed kostnadmessige konsekvenser som databehandlingspersonell må vurdere. Selv om beslutningen vedrørende håndteringen av rettskilder ligger i fagenheten, bør de derfor være forpliktet til å innhente andres (f.eks. teknologenes) syn på de beslutningsalternativer fagenheten står overfor.

Det som er sagt overfor innebærer at systemutviklingen i hovedsak bør styres av "faglinjen" i den tradisjonelle organisasjonen, men med strenge krav til å gjennomføre saksforberedende rutiner som sikrer stor faglig bredde i vurderingene. "Prosjektgruppen" kan dermed primært ses som et *forum for saksforberedelse*, mens beslutningene og i stor grad også gjennomføringen av disse, ligger i de tradisjonelle organisatoriske linjene.

I stedet for "prosjektgruppe" velger jeg å snakke om "samarbeidsgrupper". Dette er grupper med en tverrfaglig sammensetning og som består av medarbeidere fra de involverte avdelingene, eventuelt med de eksterne konsulenter som avdelingene har engasjert.

Organisering med samarbeidsgrupper kombinert med vekt på linjeansvar, innebærer at de rettslig-faglige spørsmålene avgjøres i fagavdelingen, mens de IT-faglige spørsmål avgjøres i databehandlingsavdelingen e.l. Rettslige spørsmål kan imidlertid virke direkte inn på teknologiske forhold og omvendt. Hver linje kan derfor ikke gis noen ubetinget bestemmelsesrett. I tilfelle der det er dyp og vesentlig uenighet mellom fagenheten og databehandlingsenheten, bør saken avgjøres på høyeste beslutningsnivå i organisasjonen. Eventuelt bør slik uenighet som har vesentlige faglige og/eller økonomiske implikasjoner avgjøres av overordnet myndighet (for eksempel av vedkommende departement.)

Den foreslåtte organiseringen innebærer at det er linjene som selv bemanner de funksjoner som er definert som en del av deres ansvarsområde. Hver linje bør således disponere over midler som er avsatt til å utføre de oppgaver som er identifisert som linjens ansvar. Linjene sammenkaller til møter i samarbeidsgrupper. Slike grupper bør ha sammensetning avhengig av de emner linjene ønsker behandlet. For at arbeidet i samarbeidsgrupper ikke skal lede til et fragmentert utviklingsarbeid, er det viktig å etterleve tre krav:

1. De fleste involverte medarbeidere bør være deltakere i flere samarbeidsgrupper og på den måten være med på å skape sammenheng i arbeidet.
2. Alle samarbeidsgrupper bør arbeide i henhold til en felles plan og innenfor en felles modell for utviklingsarbeidet.
3. Alle samarbeidsgrupper må gjøre bruk av felles spesifikasjons- og dokumentasjonsmåter og all slike dokumenter må være tilgjengelig for alle deltakere i prosjektet, uansett hvilken samarbeidsgruppe de tilhører.

Poenget med den nevnte skissen for organisering av utviklingsarbeider er å synliggjøre

- a) hvilke typer av faglige spørsmål som utviklingsarbeidet reiser, se 3.3.5 (ovenfor), og
- b) hvilke instanser (avdelinger/kontorer) som (dermed) skal ha bestemmelsesrett over de ulike spørsmålstypene/problemområdene, samt
- c) hvilke rutiner for samarbeid og konfliktløsning som skal følges for å sikre tilstrekkelig saksforberedelse og balanserte og begrunnede valg der det oppstår faglig uenighet.

Den samme organiseringen bør være like godt egnet etter at systemet har kommet i drift og innebærer at det i ikke stilles opp noe prinsipielt skille mht arbeidsorganisering i de ulike fasene av systemets eksistens. I det følgende skal jeg gå nærmere inn på relasjonen mellom ulike sentrale faggrupper/aktører i utviklingsarbeidet.

### 3.4.3 Spesielt om forholdet mellom sentral fagenhet og ytre etat

I den skisse til organisasjonsmodell som jeg har argumentert for ovenfor, er den ansvarlige juridiske fagenheten gitt en sentral plassering. I mange tilfelle har imidlertid lokale brukerrepresentanter fra ytre etat, det vil si fra den del av organisasjonen som forestår saksbehandling i første instans, hatt en helt sentral rolle i utviklingsarbeidet, både med hensyn til å spesifisere faglig/juridisk innhold, brukergrensesnitt og ved testing av systemet. Det er viktig at organiseringen ikke reduserer deltakelse fra personer som har praktisk kunnskap og erfaring fra den saksbehandling som systemet skal utvikles for å støtte. Det er særlig to grunner for at slike brukerrepresentanter bør være med i arbeidet:

- Saksbehandlere fra første instans har en spesiell type erfaring med anvendelse av regelverk. De vil blant annet kunne sitte inne med kunnskap om hvorledes rettskildene faktisk forstås og fortolkes på grunnplanet i etaten.<sup>30</sup> Slik kunnskap har verdi i minst tre henseender. For det første er forvaltningspraksis relevant ved fortolkningen av rettskildene. Det kan med andre ord tenkes at slik praksis bør få innvirkning på regelrepresentasjonen i systemet. For det andre vil brukerrepresentantene ofte kjenne til hvilke deler av regelverket som i praksis er vanskelig å håndtere. Slik kunnskap kan særlig få betydning for vurderingen av hvilke veiledningsfunksjoner som bør knyttes til systemet og hvorledes disse funksjonene bør utformes. På lignende måte kan slik kunnskap virke inn på valgene i systemavgrensingsfasen, se kapittel 6. Erfaringer for vanskeligheter ved rettsanvendelsen kan for eksempel begrunne at de aktuelle delene gjøres automatisk og innlemmes i den edb-baserte delen av beslutningssystemet. For det tredje kan kunnskap om vanskelig regelverk og/eller regelverk som oppleves som problematisk av andre årsaker (for eksempel fordi parter og andre reagerer negativt på en regel), tenkes å få betydning for de spørsmål om regelverksutvikling som systemutviklingsarbeidet reiser, se kapittel 7. I den ene enden av skalaen gjelder dette tilfelle der regler kan omformuleres og derved forenkles uten at det materielle innholdet endres. I den andre enden av skalaen er tilfelle der en kan argumentere for reelle materielle endringer.
- For det andre vil erfarne saksbehandlere fra ytre etat/ første instans ha erfaring og kunnskap med bruk av det beslutningssystemet som det nye systemet (eventuelt) skal avløse. Slike medarbeidere vil derfor ha gode forutsetninger for å evaluere gammelt system og framlegge forslag til funksjoner, grensesnitt m.v. i det nye systemet.

Ut i fra de grunner jeg her har nevnt, bør brukerrepresentantene om mulig være faste deltakere i samarbeidsgruppen(e). Det er imidlertid viktig at disse representantene ikke opererer på egen hånd, men plasseres innenfor rammene av den formelle linjeorganisering som jeg har foreslått ovenfor. I utgangspunktet er det grunn til å anta at brukerrepresentantene både vil være nyttige for fag- og databehandlingsenhetene. Det kan derfor være grunn til å unngå å knytte slike representanter til én av enhetene. Dersom det kun involveres én brukerrepresentant bør vedkommende derfor utføre arbeid for begge enheter.

Brukerrepresentantene bør være representanter i egentlig betydning ved at det etableres et kontaktnett mellom representanten og andre lokale brukere. Et slikt nett bør både legge til rette for toveis kommunikasjon mellom representanten og en *fast* krets av

---

<sup>30</sup> Se f.eks. Eckhoff og Graver (1991) om regelstyring og lokal rettsanvendelse av bygningsloven.



brukere og mellom representanten og en *ubestemt* krets av brukere. Den faste kretsen av brukere bør være ansatte i "brukerorganisasjonen" (for eksempel lokalkontorer) med oppgave å uttale seg om faglige spørsmål som de sentrale brukerrepresentantene (i samarbeidsgruppene) legger fram for dem (for eksempel vedrørende lokal rettsanvendelse, opplegg for kontrollrutiner, grensesnitt, m.v.). Den "ubestemte" kretsen av brukere betegner alle (kommende) brukere av det system som skal utvikles. Poenget er å ha forventning om og å legge til rette for engasjement og deltakelse fra andre enn de brukerrepresentanter som formelt er tildelt en rolle i utviklingsarbeidet.

For organisasjoner som har tilgang til Internett eller har etablert egen intranettløsning, kan det være hensiktsmessig å legge ut arbeidsbeskrivelser og problemnotater for på den måten å lette kommunikasjonen med brukere i organisasjonen. I tillegg eller alternativt til dette kan det være aktuelt å etablere egne epostlister eller lignende opplegg for toveis kommunikasjon mellom brukerrepresentantene i samarbeidsgruppene og brukerne i (den framtidige) brukerorganisasjonen.

#### *3.4.4 Spesielt om forholdet mellom jurister og teknologer*

For at den edb-baserte delen av beslutningssystemet skal bli rettslig korrekt, er det nødvendig med et nært samarbeid mellom jurister og teknologer (systemerere og programmerere). For det første rår teknologene over enkelte metoder som kan bidra til en mer dekkende beskrivelse av de foreliggende rettslige problemene enn det juristene vil kunne klare ved bruk av juridisk metode, se avsnitt 5.1 (nedenfor). Det er likevel grunn til å understreke at den rettslige problemløsningen må utføres av juristene. For det andre rår teknologene over enkelte beskrivelsesteknikker (datamodeller, flytkart m.v.) og edb-baserte verktøy (hjelpemidler) for systemering og programmering. Disse beskrivelsesteknikkene og verktøyene anvendes bl.a. for å uttrykke innholdet i rettslige kravspesifikasjoner som er utarbeidet av jurister, se kap. 5. Selv om juristene ikke nødvendigvis selv behøver å anvende slike teknikker og hjelpemidler, er det ønskelig med tilstrekkelig innsikt til at juristene kan ta stilling til om det rettslige innholdet i beskrivelsene er i samsvar med spesifikasjonene. Selv om juristene f.eks. ikke selv kan sette opp en datamodell for et rettslig domene, bør de m.a.o. kunne tilstrekkelig til å lese og forstå innholdet av en modell andre har satt opp.

Sett fra den andre siden, er det viktig at teknologene har noe innsikt i grunnleggende rettslige prinsipper, juridisk metode og rettskildebruk. Det er også ønskelig at teknologene har noe kunnskap om forvaltningsområdet for beslutningssystemet. Igjen er målsettingen ikke at teknologene skal ha kunnskaper nok til å opptre som jurister. Derimot bør de ha kunnskap nok til å forstå hva og hvorfor noe utgjør et rettslig problem.

"Overlappende kompetanse" kan etter min mening oppsummere det ideelle forholdet mellom teknologer og jurister. Det bør m.a.o. ikke kreves dobbelt kompetanse, men kunnskaper om hovedtrekkene i den andre profesjonens innsats i utviklingsarbeidet, og om hvor grensen bør trekkes mellom profesjonenes ansvarsområder.

#### *3.4.5 Spesielt om bruk av eksterne konsulenter*

Ikke alle organisasjoner kan holde seg med egne systemerere og programmerere. Dette gjelder ikke bare mindre forvaltningsorganer. I neste avsnitt skal jeg ta opp særlige spørsmål vedrørende omfattende "outsourcing" eller bortsetting av utviklingsarbeidet. En

mindre dramatisk løsning vil være å kjøpe mer begrensede konsulenttenester der konsulenten i større eller mindre grad inkorporeres i det forvaltningsinterne arbeidet. En slik løsning kan være nødvendig, men innebærer samtidig enkelte forholdsvis utfordrende problemer.

For det første vil det typisk være forskjeller på styring av medarbeidere som er ansatte og medarbeidere som er engasjert gjennom en konsulentavtale. Innenfor ansettelsesforhold vil arbeidsgiver ha en forholdsvis vid styrings- og instruksjonsrett overfor sine medarbeidere. I et konsulentforhold vil oppdragsbeskrivelsen kunne innebære en snevrere styringsrett. Sammenlignet med ansettelsesforhold, kan dette innebære en mindre fleksibel bruk av medarbeidere. Slike vanskeligheter kan imidlertid til en viss grad reduseres gjennom kontraktsregulering.

For det andre vil det kunne være et problem at innleide konsulenter ikke har tilstrekkelig kunnskap innen det aktuelle fagområdet. I forrige avsnitt argumenterte jeg for overlappende kompetanse mellom jurister og teknologer. Dette innebærer ikke bare et krav om generell kunnskap om andre profesjonsområder. Også den konkrete kunnskapen om det enkelte forvaltningsområdet må anses som viktig. Dersom det for eksempel hyres inn konsulenter for å gjøre utviklingsarbeid for ligningsetaten, innebærer dette at slike personer også bør ha en viss kunnskap om etatens oppgaver, organisering og om spesielle ligningsrettslige forhold. Konsulenter som mangler slik kunnskap, bør tilegne seg slik kunnskap gjennom prosjektarbeidet, og det bør legges til rette for at dette faktisk skjer.

Et annet problem gjelder kontinuiteten i systemutviklingsarbeidet. Dersom vi holder fast ved at beslutningssystemet vil være under stadig endring (se avsnitt 3.4.2), vil det også være av stor betydning å kunne unngå for hyppige personsifter innen prosjektgruppen. Konsulenter som engasjeres for en kortere tid, kan skape problemer med kontinuiteten. Riktignok vil også ansatte skifte arbeidssted. I noen tilfelle kan det derfor bare være tale om gradsforskjeller mellom ansatte og konsulenter. Det viktigste er derfor ikke betegnelsen på medarbeideren, men den reelle varigheten av arbeids- eller oppdragsforholdet. Utsiktene til hyppige personsifter stiller uansett store krav til dokumentasjon, se kapittel 7.

### **3.5 Spesielt om bortsetting ("outsourcing") av utviklingsarbeidet**

#### *3.5.1 Generelt om problemstillingen og problemoversikt*

I avsnitt 3.4 forutsatte jeg at utvikling av beslutningssystemet ble utført av forvaltningsorganet selv. Det er imidlertid ikke uvanlig at forvaltningen helt eller i stor grad vurderer å overlate en eller flere IT-funksjoner til andre. Særlig er det aktuelt at drift og deler av videreutviklingen settes bort til en kommersiell aktør, i henhold til kontrakt med forvaltningsorganet. Her er det bortsetting av (store eller små) utviklingsoppgaver som interesserer. En vanlig brukt engelskspråklig uttrykk som løslig betegner en slik endret arbeidsdeling er "outsourcing". På norsk kan vi snakke om å "sette bort" IT-funksjonen eller (litt finere) å "eksternalisere" den, dvs gjøre den til en oppgave som utføres eksternt, utenfor egen organisasjon.

Innen offentlig forvaltning går det et avgjørende skille mellom de deler av systemutvikling som må betegnes som offentligrettslig myndighetsutøvelse og de oppgaver som ikke kan

klassifiseres slik (for eksempel utøvelse av det offentliges eiendomsrett). Dersom det er tale om å eksternalisere utviklingsoppgaver som må klassifiseres som myndighetsutøvelse, blir det første avgjørende spørsmålet om dette skjer på en måte som gjør at det kan sies å foreligge *delegasjon* av slik myndighet. Dersom en kommer til at det er tale om delegasjon, blir spørsmålet videre om det er adgang til å delegere. Delegasjonsspørsmålene blir kortfattet behandlet i avsnittene 3.5.2 og 3.5.3. Dersom det ikke er adgang til å delegere, blir spørsmålet i hvilken grad og på hvilken måte det (likevel) er adgang til å endre arbeidsdelingen ved å kjøpe mer avgrensede utviklingstjenester fra private, dvs på måter som ikke innebærer delegasjon av offentligrettslig myndighet, se avsnitt 3.5.3.

### 3.5.2 Om adgangen til å delegere offentligrettslig myndighet

For å forstå hvilke grenser som gjelder for bortsetting av systemutviklingsoppgaver til private aktører (eventuelt til sideordnede offentlige etater), er det avgjørende å klargjøre grensene mellom kompetansetildeling i form av delegasjon og endret arbeidsdeling uten at myndighetsforholdene endres. Jeg tar ikke opp spørsmålet om delegasjon i sin fulle bredde, men avgrenser til spørsmål jeg mener belyser hovedproblemstillingen vedrørende eksternalisering ("outsourcing") til private.

Delegasjon betegner overføring av et forvaltningsorgans kompetanse til å treffe offentligrettslige avgjørelser til et annet forvaltningsorgan eller til en privat organisasjon (m.v.) på en slik måte at den tildelegerte instansen får samme kompetanse som det forvaltningsorganet som delegerer. Delegasjonsadgangen er uttrykk for forvaltningens organisasjonsmyndighet, og forutsetter normalt at den aktør det delegeres til er underlagt det delegerende forvaltningsorganets instruksjonsmyndighet. Dersom det innen ett og samme forvaltningsorgan er delegert myndighet fra en overordnet til en underordnet person, blir dette ofte betegnet "intern" eller "uegentlig" delegasjon. Slike tilfelle er ikke interessante for vår problemstilling, og det er derfor den "egentlige" delegasjon jeg tar for meg, dvs en situasjon der kompetansen til å treffe avgjørelser gis til en organisatorisk enhet som ligger utenfor det forvaltningsorganet som ønsker å delegere.

Uansett hvilken avgjørelsesmyndighet det er tale om å delegere, er vilkåret for at det kan sies å foreligge delegasjon at *avgjørelsen treffes* av en annen enn den myndighet som innehar primærkompetansen. Dersom det er saksforberedende funksjoner eller andre støttefunksjoner som et forvaltningsorgan ønsker å sette bort til andre, vil det derfor ikke foreligge delegasjon dersom selve avgjørelsen reelt sett treffes av det forvaltningsorganet som har primærkompetansen.

Det er grunn til å understreke at spørsmålet om hvem som treffer avgjørelse i en sak ikke er et spørsmål om formaliteter, men forutsetter en konkret vurdering av de reelle forhold. Dersom et saksforberedende arbeid som utføres av private leder ut i resultater som uten videre legges til grunn av den forvaltningsmyndighet som formelt treffer avgjørelsen, vil den saksforberedende aktøren reelt sett måtte ses på som beslutningsfatter. I så fall må kravene til lovlig delegasjon være oppfylt selv om det formelt sett er forvaltningsorganet som treffer avgjørelsen, jf nedenfor.

Når delegasjonsadgangen skal vurderes er det nødvendig å skille mellom Regjeringens og departementenes delegasjonsadgang på den ene side, og på den andre side underordnede forvaltningsorganers adgang til å delegere. I de først nevnte tilfellene er

det i forvaltningsrettslig teori antatt at det i utgangspunktet er en forholdsvis vid adgang til å delegere kompetanse til å gi forskrifts- og treffe enkeltvedtak, og at slik delegasjon også kan tenkes til et side- eller underordnet organ eller til et privat selskap eller organisasjon. Det er likevel ikke slik at delegasjon kan skje uansett, og spørsmålet avhenger av en konkret vurdering av relevante lovbestemmelser, formålet med loven, reelle hensyn m.v. I denne framstillingen nøyer jeg meg med å etablere dette utgangspunktet, for videre drøftelse av de øverste forvaltningsorganers delegasjonsadgang, viser jeg til Eckhoff v/Smith s ?? – ??.

For delegasjon fra underordnede organer (som for eksempel et direktorat e.l.) eller fra en kommune er utgangspunktet motsatt: Det er ikke adgang til delegasjon av myndigheten til å treffe forskrifts- eller enkeltvedtak uten at det er klare holdepunkter for dette i lov. I slike tilfelle kan det m.a.o. ikke delegeres til et side- eller underordnet forvaltningsorgan eller til en privat organisasjon eller privat selskap.

Når delegasjonsadgangen i følge rettsteorien er stengt både i forhold til kompetansen til å treffe forskrifts- og enkeltvedtak, er det etter min mening en sikker konklusjon at det samme i utgangspunktet også må gjelde for kompetanse til å treffe avgjørelser om hvorledes lover, forskrifter og andre rettskilder skal transformeres i et rettslig beslutningssystem. Konklusjonen er m.a.o. at et underordnet forvaltningsorgan i utgangspunktet ikke kan delegere kompetansen til å treffe rettslige systemavgjørelser til sideordnede forvaltningsorganer eller til et privat selskap e.l., uten at det foreligger klar hjemmel for dette i lov. Jeg kommer ikke her inn på spørsmålet om hva som eventuelt skal til for at vilkårene for delegasjon fra et departement til (f.eks.) et privat firma skal være tilfredsstillt. Generelt kan det likevel sies at det skal forholdsvis meget til for at en delegasjonsadgang kan sies å foreligge. Dersom den aktuelle kompetansen er av inngripende karakter (fastsette beregningsgrunnlag og beregne skatter og avgifter m.v.) med effekt for mange mennesker, er det momenter som taler mot at det foreligger adgang til å delegere.

Ofte er det dessuten neppe grunn til å velge delegasjon til et privat selskap eller til en sideordnet myndighet. Ønsket å sette bort utviklingsoppgaver vil sjelden springe ut av et behov for å gjøre noe med selve myndighetsforholdene. Derimot vil det være et behov for å endre på arbeidsdelingen, slik at forvaltningsorganet gjør mindre (eller betydelig mindre) av de forberedende arbeidsoppgaver som er nødvendige for å utvikle et beslutningssystem. I så fall er de avgjørende spørsmålene:

- Hva er den "nedre grensen" for delegasjon, dvs hvor lite arbeid kan forvaltningsorganet gjøre uten at det faktisk sett foreligger en delegasjon? (se avsnitt 3.5.3) og
- Hvilke krav må stilles til utførelsen av oppdrag som en privat organisasjon utfører for offentlig forvaltning når oppgavene har nær tilknytning til forvaltningens offentlige myndighetsutøvelse? (se avsnitt 3.5.4).

### *3.5.3 Den "nedre grensen" for delegasjon og krav til myndighetsutøvelsen i tilknytning til eksternalisering av systemutviklingsoppgaver*

Ovenfor har jeg presisert at det ikke er tale om delegasjon med mindre det skjer en kompetansetildeling og faktisk endring av myndighetsforholdene. Spørsmålet er så hvilke funksjoner som må utføres av forvaltningen for at vi skal kunne si at den har

avgjørelsesmyndigheten i behold? Etter min mening er de fire følgende kravene retningsgivende for vurderingen:

- Forvaltningsorganet må på informert grunnlag reelt avgjøre alle spørsmål om rettsanvendelse.
- Forvaltningsorganet må på informert grunnlag reelt avgjøre alle spørsmål om skjønnsutøvelse.
- Forvaltningsorganet må på informert grunnlag avgjøre hvorledes saksforberedende funksjoner som utføres av en privat aktør e.l. skal være for å tilfredsstillende krav til forsvarlig saksbehandling.
- Forvaltningsorganet må på informert grunnlag avgjøre hvorledes driftsfunksjoner som utføres av en privat aktør skal være for å tilfredsstillende krav til forsvarlig saksbehandling.

I kravet om at forvaltningsorganet på informert grunnlag reelt må avgjøre alle spørsmål om rettsanvendelse, ligger det at det er forvaltningsorganet som må angi 1) hvilke rettsspørsmål som det er nødvendig å ta stilling til og 2) hva som er en rettsriktig løsning av disse rettsspørsmålene. Jeg viser generelt til framstillingen i kapitlene 4 – 7 (nedenfor). Innenfor denne rammen må private aktører kunne brukes i vid utstrekning, for eksempel i forbindelse med framfinning av underlagsmateriale, analyse, programmering, testing m.v.

Forvaltningens myndighetsutøvelse vil i praksis primært være knyttet til utarbeidelse av rettslige relevante deler av kravspesifikasjonen, dvs de deler av spesifikasjonen der det er gitt anvisning på hvilke rettsspørsmål som skal håndteres av beslutningssystemet og hva disse løsningene består i. Dette er det sjelden mulig å spesifisere på en måte som fullt ut lar seg realisere uten at programmerer eller andre finner grunn til å foreslå løsninger som på bestemte punkter avviker fra den opprinnelige spesifikasjonen. Kravet til forvaltningsorganets kontroll med rettsspørsmålene innebærer derfor at forvaltningen også skal avgjøre spørsmål om endring og avvik fra den opprinnelige spesifikasjonen. For de rettslige spørsmålene skal det m.a.o. så langt som mulig være et 1:1 forhold mellom spesifikasjonen/dokumentasjonen og det som faktisk er nedfelt i beslutningssystemet/programkoden. Dersom dette ikke blir gjort, vil det i realiteten ha skjedd en faktisk (og normalt ulovlig) delegasjon av offentlig myndighet. Det er imidlertid krevende å skulle utforme spesifikasjon/dokumentasjon på en så formalisert måte at det tilfredsstiller dette kravet om "programnærhet", jf avsnitt 5.1.2 (nedenfor).

Til spørsmålene om rettsanvendelse hører også spørsmålene om hvilke rettslige rammer som gjelder for utvikling og drift av beslutningssystemet, jf avsnittene 3.2 og 3.3 (ovenfor). Dette innebærer at en privat aktør gjerne kan utrede slike spørsmål, og også legge fram forslag til konklusjon m.v. Forvaltningsorganet må imidlertid vurdere et slikt underlagsmateriale med eventuelle forslag til konklusjoner på selvstendig måte, og treffe avgjørelser som de både reelt og formelt kan innestå for.

Kravet om at forvaltningsorganet på informert grunnlag reelt må avgjøre alle spørsmål om skjønnsutøvelse, gjelder tilfelle der regelverket gir anvisning på en avveining som ikke er av (en ren) rettslig karakter, for eksempel dersom forvaltningsmyndigheten er gitt kompetanse til å avgjøre hva som skal anses å være "nødvendig", "rimelig", "forsvarlig" e.l. Kravene til forvaltningsmyndighetens kontroll med slike spørsmål tilsvarer trolig de krav som ovenfor er beskrevet for rettsspørsmålene. I forholdet til representasjon i

datamaskinprogrammer m.v. innebærer dette bl.a at det må være forvaltningsorganet som tar stilling til *om* skjønsspørsmål skal håndteres innenfor de maskinelle rutinene eller ikke, og på hvilken måte dette eventuelt skal skje, jf avsnitt 3.3.4. Her som for rettsspørsmålene er det den løsningen som faktisk er realisert i systemet som myndigheten skal ha godkjent.

Forvaltningsorganet må på informert grunnlag avgjøre hvorledes saksforberedende funksjoner som utføres av en privat aktør e.l. skal være for å tilfredsstillere krav til forsvarlig saksbehandling. Som nevnt må forvaltningsorganet i vid utstrekning kunne la private foreta saksforberedende oppgaver. For at en slik arbeidsdeling kan anses å være forsvarlig må det imidlertid trolig kreves at forvaltningsorganet stiller systematiske og bindende krav til hvorledes den private aktøren skal utføre oppgavene. Således vil det ofte være aktuelt å stille krav til faglig kompetanse, undersøkelsesmetode og dokumentasjon av utført arbeid. Jo større betydning det har at kvaliteten av det arbeidet den private aktøren utfører er høy, jo strengere og mer detaljert må trolig forvaltningens krav til arbeidets utførelse være. Innen forvaltningsområder der saksbehandlingskvaliteten kan få stor innvirkning på folks sosiale eller økonomiske velferd, må kravene stå i forhold til konsekvensene av mulige feil.

Forvaltningsorganet må også på informert grunnlag avgjøre hvorledes driftsfunksjoner som utføres av en privat aktør skal være for å tilfredsstillere krav til forsvarlig saksbehandling. Drift av beslutningssystemer kan ikke uten videre sammenlignes med andre driftsoppgaver, bl.a. fordi drift i denne sammenhengen innebærer at en medvirker til at den rettsanvendelse som er foreskrevet i programmene faktisk utføres til den tid og på den måte som er fastlagt. Det må derfor også stilles krav fra forvaltningsmyndigheten til private aktørers drift av ferdig utviklede beslutningssystemer. Kravene må bl.a. omfatte spørsmål som sikring av krav til systemets konfidensialitet, tilgjengelighet og integritet (jf avsnitt 3.2, ovenfor). Dette innebærer *bl.a.* at forvaltningsorganet må stille krav om tiltak mot uautorisert tilgang til systemet (opplysninger og programmer), uautoriserte endringer av opplysninger og programmer og tiltak for å sikre at systemet er tilgjengelig og i drift slik at krav til saksbehandlingstider og svarfrister m.v. kan etterleves.

De kravene som jeg har nevnt ovenfor og som bør innfris for at saksbehandlingen kan sies å være forsvarlig, er ikke uttømmende. Det er dessuten et poeng at kravene til forsvarlig saksbehandling både bør vurderes for hver av hovedkategoriene av spørsmål som er behandlet i dette avsnittet og for myndighetsutøvelsen som sådan, dvs etter en samlet vurdering.

### *3.5.4 Det samlede bildet*

Ovenfor har jeg bl.a. konkludert med at utvikling av beslutningssystemer i forholdsvis stor grad kan settes bort til private aktører utenfor forvaltningsorganet. Forutsetningen vil normalt være at slik arbeidsdeling ikke innebærer overføring av kompetanse til å utøve forvaltningsmyndighet til private. Endringer som innebærer overføring av forvaltningsmyndighet må vurderes i forhold til læren om forvaltningens delegasjonsadgang, og denne gir strenge rammer for delegasjon, særlig for underordnede forvaltningsorganers delegasjon. Det vil som oftest nettopp være slike underordnede forvaltningsorganer som utfører utviklingsfunksjonene og som derfor ønsker å sette bort oppgavene til private.

Når det gjelder endring av arbeidsdeling som skjer uten at myndighetsforholdene endres, har jeg pekt på at saksforberedende oppgaver (mht rettsanvendelse og/eller skjønnsutøvelse) og driftsoppgaver i utgangspunktet i forholdsvis stor grad kan eksternaliseres. En forutsetning er imidlertid at forvaltningsorganet selv treffer alle retts- og skjønnsavgjørelser. Denne avgjørelsesmyndigheten skal være reell, dvs forvaltningen må foreta selvstendige vurderinger av det beslutningsgrunnlag som framkommer som et resultat av oppdragstakerens saksforberedelser. Jeg har i tillegg forutsatt at forvaltningen stiller opp tilstrekkelige krav til det arbeidet oppdragstaker skal utføre (saksforberedelse og drift), slik at kravet til forsvarlig saksbehandling kan etterleves.

Avslutningsvis vil jeg peke på at eksternalisering av oppgaver til private ikke innebærer at kravet til forvaltningsorganers styring av de aktuelle oppgavene blir redusert. Den største forskjellen i forhold til å utføre oppgavene "i eget hus" er trolig at styringen i stor grad må skje ved hjelp av kontrakter, og ikke ved hjelp av generelle og individuelle instruksjoner til de medarbeidere som skal utføre oppgavene. Det er grunn til å anta at kontraktsstyring på mange måter vil være mer krevende enn styring ved hjelp av instruksjonsmyndighet. Forvaltningsorganer som forestår utvikling og drift av beslutningssystemer har dessuten ikke alltid klare interne rutiner som dekker spørsmål om den tilknyttede myndighetsutøvelsen m.v. Under forutsetning av slik kontraktsregulering, vil bortsetting av systemutviklingsoppgaver derfor kunne medføre at styringen over saksforberedelse og drift m.v. blir bedre enn om disse funksjonene fortsatt hadde blitt utført innen forvaltningsorganet uten bruk av tilfredsstillende interne rutiner.

## 4 Fase for innsamling av rettskilder

### 4.1 Generelt

Fasen for innsamling av rettskilder går i korthet ut på å etablere et rettslig tekstsysteem som består av de rettskilder som utviklingen av beslutningssystemet skal baseres på, jf avsnitt 1.2. Mer presist uttrykt har arbeidet med å kartlegge, velge ut og samle inn rettskildematerialet særlig to funksjoner:

- Det skal etablere et fundament for de rettslige fortolkninger som skal inngå i kravspesifikasjonen, se kapittel 5, jf kapittel 6.
- Det skal danne utgangspunkt for rettslig systemdokumentasjon og regelverksutvikling, se kapittel 7.

Den samling av rettskilder som skal etableres kan sies å utgjøre selve grunnmuren for beslutningssystemet. Som ved annen konstruksjon er det viktig å ikke ta lett på grunnarbeidet og begynne på reisverk og detaljer for tidlig. Arbeidet med etablering av tekstsysteemet bør m.a.o. være fullført eller i alle fall ha kommet langt før selve spesifiseringen av det rettslige innholdet tar til, jf. kapittel 5.

I det følgende vil jeg angi og forklare de forskjellige elementene i fasen for etablering av beslutningssystemets rettskildemessig basis. Fasen inneholder hovedaktivitetene kartlegging, utvelgelse og innsamling av slike rettskilder som anses å være relevante for utviklingen av systemet. Den angitte rekkefølgen på de oppgavene vil ofte være hensiktsmessig, men bør ikke praktiseres på en rigid måte. Hvilke repetisjoner og avvik fra anvisningene som bør skje, må avgjøres konkret.

Med rettskildeprodusent mener jeg i det følgende den instans som har utferdiget en rettskilde. Betegnelsen brukes imidlertid ikke på Stortinget selv om nasjonalforsamlingen er "produsent" av lov- og plenumsvedtak. I slike tilfelle bruker jeg i stedet "rettskildeprodusent" om det departement som er tillagt det forvaltningsmessige ansvaret for vedtaket.

### 4.2 Kartlegge rettskilder

#### 4.2.1 Oversikt over mulige rettskilder

Når det rettskildemessige grunnlaget for beslutningssystemet skal etableres er oppgaven å finne fram til de rettskilder som *kan* få innvirkning på de enkeltsaker som systemet skal behandle. Om de *bør* eller *vil få* slik innvirkning er et annet spørsmål som avgjøres i neste fase av arbeidet, det vil si når rettskildene blir gjenstand for analyse og fortolkning, se kapittel 5.

Nedenfor har jeg ført opp mulige rettskildekategorier. Alle kategorier vil sjelden være aktuelle for ett system, og det vil kunne være klare forskjeller i rettskildet bildet avhengig av om systemet skal løse oppgaver innen privat eller offentlig sektor, og avhengig av hvilket forvaltningsområde utviklingsarbeidet gjelder. Innen privat sektor vil for eksempel avtaler typisk spille en større rolle enn innen offentlig forvaltning, mens lov- og forskriftsreguleringer ofte vil spille den mest sentrale rollen innen offentlig forvaltning.



## AKTUELLE RETTSKILDER I UTVIKLINGSARBEIDET

- Lover
- Stortingets plenumsvedtak
- Forskrifter (sentrale/lokale)
- Kommunale vedtak (kommunestyrevedtak, formannskapsvedtak m.v.)
- Avtaler/kontrakter
- Traktater, konvensjoner m.v.
- For- og etterarbeider til lover m.v.
- Interne regler (generelle instruksjoner og retningslinjer)
- Vedtaksorganets (presedens) avgjørelser
- Avgjørelser i eksterne klageinstanser
- Domstolsavgjørelser
- Uttalelser fra Sivilombudsmannen
- Uttalelser fra Justisdepartementets lovavdeling
- Standarder (for eksempel Norsk Standard)
- Edb-programmer og dokumentasjon til andre relevante beslutningssystemer
- Rettsoppfatninger i juridisk litteratur
- 

Jeg gjør for ordens skyld oppmerksom på at oppregningen ovenfor ikke gir uttrykk for noe rettskilde*hierarki*. Listen er dessuten langt mer detaljert og konkret enn det som er vanlig i juridisk litteratur. For nærmere orientering om innbyrdes forhold mellom ulike rettskilder m.v., viser jeg til framstillinger av rettskildelæren.<sup>31</sup> Eksemplifiseringen ovenfor omfatter stort sett rettskilder som jurister er vant til å håndtere. Jeg vil likevel knytte noen kommentarer til enkelte mer "ukurante" kilder i oversikten.

Innen flere forvaltningsområder eksisterer det kommunale forskrifter, det vil si tilfelle der det i lov eller (sentral) forskrift er gitt hjemmel for å gi utfyllende regler på kommunalt nivå.<sup>32</sup> Slike forskrifter gjelder primært vedkommende kommune, men kan også være relevante for å belyse rettsspørsmål knyttet til tilsvarende forskrifter i andre kommuner.

I enkelte tilfelle bør (tekniske) standarder betraktes som rettskildemateriale. Dette gjelder i det minste i de tilfelle der en forskrift e.l. viser til de løsninger på tekniske spørsmål som følger av Norsk Standard eller en internasjonal standard (ISO-, EN-standarder). Det kan for eksempel være at en byggeforskrift viser til en standard for beregning av "bruksareal".

<sup>31</sup> Se f.eks Torstein Eckhoff "Rettskildelære", 4. utgave v/Jan E. Helgesen, Tano Aschehoug 1997, s 22 flg.

<sup>32</sup> Lokale forskrifter er tilgjengelige fra <http://www.lovdatab.no/for/lf/index.html>.

Ved utvikling av beslutningssystemer for byggesaker, kan det da være aktuelt å anvende standarden som "rettskilde", innenfor rammene og i lys av relevant lovgivning, forskriftsverk m.v.

I programkoden til eksisterende beslutningssystemer ligger det løsninger av rettsspørsmål. Dersom det ikke er konkrete holdepunkter for noe annet, vil organets praksis i enkeltsaker være basert på de løsninger som er nedfelt i programmene. Det rettslige innholdet av programmene kan i så fall ses på linje med dokumenter ellers som uttrykker forvaltningspraksis. Spørsmålet om programmer som rettskilde er mer inngående behandlet i avsnitt 5.1.4.

#### 4.2.2 Oversikt over mulige tekstsystemer og rettskildeleverandører

Det er av vesentlig betydning at en ved begynnelsen av utviklingsarbeidet framskaffer en *mest mulig fullstendig* oversikt over hvorfra de aktuelle rettskildene kan innhentes. Oversikten bør ikke avgrenses til de rettslige tekstsystemer som en faktisk kjente til da utviklingsarbeidet startet. Lovdata tilbyr helt sentrale tjenester vedrørende formidling av rettskilder. Disse tjenestene omfatter blant annet lover, forskrifter og domstolsavgjørelser. Utfordringen på dette arbeidssteget gjelder derfor i stor grad kartlegging av tekstsystemer som er egnet til å supplere Lovdatas samlinger, dvs innen rettskildetyper som Lovdata ikke dekker eller bare delvis dekker. *Rundskriv* er eksempel på en kildetype der det kan være behov for supplerende tekstsystemer.

Den oversikten dette arbeidet bør resultere i kan for eksempel se slik ut:

RETTSKILDEKATEGORIER	RETTSKILDELEVERANDØR OG KONTAKTPERSON
Lover og sentrale forskrifter	Lovdata, kontaktperson: Peder Å
Høyesterettsavgjørelser	Lovdata
Underrettsavgjørelser	Lovdata og KAD, avdeling x, kontaktperson: Mia Ås
For- og etterarbeider til lover	Biblioteket i y
Rundskriv/uttalelser om lovtolking	KAD, avdeling x, kontaktperson: Finn Holm og avdeling y, kontaktperson Ola Nord
Programkode	Husbanken, Bostøttekontoret, kontaktperson: Per Bua
OSV.	

### 4.2.3 Tekstsystemenes kvalitet

Det er av vesentlig betydning å bringe klarhet i hvilken *kvalitet* rettskildesamlingene hos de potensielle leverandørene av rettskilder har. Dette gjelder selv om det kun foreligger én mulig instans å innhente rettskildene fra. Det er selvsagt ikke mulig å gjennomføre noen full kvalitetskontroll som ledd i et systemutviklingsarbeid. De følgende punktene bør i det minste kontrolleres og resultatet av vurderingene dokumenteres:

a) Om vedkommende tekstsystem er basert på et systematisk utvalg eller ikke, og hvilke utvalgsriterier som gjelder.

Presedenssamlinger kan for eksempel være basert på subjektive (og "tilfeldige") utvalg, mens andre samlinger (for eksempel Rikstrygdeverkets rundskriv) er basert på et fast system. Opplysninger om utvalgsmetoder og -riterier er avgjørende for vurderinger av om en trenger å gjøre supplerende undersøkelser av rettskildesituasjonen, jf avsnitt 4.3.2 (nedenfor).

b) Om det eksisterer rutiner for å unngå formelle og innholdsmessige feil i rettskildene og hvilke rutiner dette er.

Selv om utvalget er systematisk, vil det kunne være brister i tekstsystemet ved at rettskildene inneholder formelle og innholdsmessige feil. Dette kan være feil som skriver seg fra rettskildeprodusenten (som for eksempel har henvist til en opphevet bestemmelse), eller feil kan tilskrives tekstsystemet (det er for eksempel uteglemt tekst ved skanning/innskiving i systemet. Innenfor rammene av et systemutviklingsarbeid er det heller ikke på dette punktet plass for en fullstendig kvalitetskontroll. Minst de følgende spørsmål bør imidlertid stilles:

- Foretas det noen kontroll med formelle krav til rettskilden?  
(hjemmel, betegnelse på dokumentet, ikrafttredelse, henvisninger)
- Foretas det noen innholdsmessig kontroll av rettskilden?  
(korrektur av skannet og innskrevet materiale)

Opplysninger om disse forholdene får avgjørende betydning for de kontroller en selv må iverksette som ledd i systemutviklingsarbeidet, se avsnitt 7.3.3.2.

c) Om det eksisterer oppdateringsrutiner for tekstsystemet og hvilke rutiner dette er.

Oppdateringen av de underliggende rettskildene er selvsagt avgjørende for den rettslige kvaliteten av det ferdige beslutningssystemet. Faste oppdateringsrutiner må langt på vei ses som en forutsetning for over hode å kunne benytte et rettslig tekstsystem som hovedkilde for etablering av beslutningssystemet.

Det bør både innhentes opplysning om oppdateringsmåte og oppdateringsfrekvens. Kunnskap om oppdateringsmåten danner grunnlag for en vurdering av oppdateringens pålitelighet. Frekvensen sier noe om ajourholdet er tilstrekkelig for i forhold til systemutviklingsoppgaven og det videre vedlikeholdet. Utilfredsstillende oppdatering kan særlig begrunne at supplerende tekstsystemer anvendes for å sikre en ajourholdt rettskildesamling. Det kan for eksempel bli bestemt at det på utvalgte områder skal anvendes papirbaserte tekstsystemer i tillegg til det elektroniske hovedsystemet. For noe rettskildemateriale vil det også kunne være behov for "utdateringsrutiner", dvs rutiner for å fjerne rettskilder fra en samling etter en viss tid. Presedenssamlinger kan for eksempel

begrunne utdatering av slike avgjørelser som er fattet i henhold til et regelverk som er betydelig endret eller som på annen måte har mistet sin aktualitet.<sup>33</sup>

## 4.3 Valg og bruk av rettslige tekstsystemer

### 4.3.1 Valg av hvilke tekstsystemer som skal benyttes

Med utgangspunkt i vurderingene i forrige avsnitt bør det foretas et utvalg av de tekstsystemer det skal gjøres bruk av i utviklingsarbeidet. En bør fortrinnsvis velge samlinger som rettskildeprodusentene selv vedlikeholder og/eller samlinger som rettskildeprodusentene godkjenner som tilstrekkelig korrekte og ajourførte. I mange tilfelle vil det være mest nærliggende å forholde seg direkte til rettskildeprodusenten. Dette gjelder for eksempel ved innsamling av interne instruksjoner og edb-programmer. Likevel kan det forekomme at andre enn rettskildeprodusenten har samlinger som er mer komplette. I andre tilfelle kan tekstsystemer hos andre enn rettskildeprodusenten være et verdifullt supplement. Det kan for eksempel være at det er mangler ved en etats oversikt over egne rundskriv, mens det ved hjelp av bestemte mottakerene av rundskrivene kan bli etablert en komplett oversikt.

I andre tilfelle vil kvalitet og ajourhold være tilfredsstillende hos rettskildeprodusenten, men slik at rettskildene likevel er vanskeligere tilgjengelige der enn gjennom et autorisert tekstsystem. For lover, forskrifter og dommer samt flere andre typer kildemateriale vil det således være aktuelt å anvende stiftelsen Lovdatas informasjonstjenester framfor departementenes egne samlinger. Dette fordi Lovdata har rettskildene lett tilgjengelig i maskinlesbar form, normalt (minst) med den samme kvalitet og oppdateringsgrad som hos departementene selv. Lovdata tilbyr bl.a. lover, forskrifter og nye høyesterettsdommer gratis via Internett.<sup>34</sup> Tilsvarende kan gjelde innen andre spesielle forvaltningsområder, for eksempel slik at en privat publisering av et departements eller direktorats rundskriv, gir bedre og lettere tilgang til disse enn det departementet selv har.

Dersom flere tekstsystemer skal anvendes i kombinasjon, bør denne sammenstillingen kort beskrives. Det kan for eksempel være at et elektronisk hovedsystem suppleres av et eller flere manuelle systemer.

### 4.3.2 Valg av hvorledes de utvalgte tekstsystemene skal brukes

I samband med valg av tekstsystemer må det også tas stilling til *hvorledes* de aktuelle systemene skal anvendes. Dette innebærer bl.a. kartlegging av hvorledes rettskildene skal innhentes fra tekstsystemet, hvilke tilrettelegging som skal skje for videre bruk, hvilke IT-verktøy som skal anvendes, hvilke kontroller av innholdet som skal gjennomføres m.m.

Normalt bør det være en målsetting å innhente eller omforme *alt* rettskildemateriale i/til maskinlesbar form. Fordi regeltekster har så mange mulige og nødvendige anvendelser, må det normalt antas å være hensiktsmessig og kostnadsbesparende å stille krav om maskinlesbare rettskilder. Kravspesifikasjonen vil for eksempel i stor grad måtte

---

<sup>33</sup> Det kan f.eks være at forvaltningsorganet legge om sin praksis slik at det som tidligere var presedenser ikke lenger kan tillegges samme vekt.

<sup>34</sup> Se <http://www.lovdata.no/all/>.

inneholde gjengivelse av aktuelle bestemmelser og henvisninger til disse. Det bør ofte også være aktuelt å utvikle beslutningssystemer der regeltekster m.v. inngår i ulike støttefunksjoner, og i begrunnelsestekster for enkeltvedtak fra systemet. Se også avsnitt 7.3.2 (siste del) om rettskilder i maskinlesbar form som forutsetning for etablering av tilfredsstillende interne regelverk.

For de rettskilder som skal innhentes i maskinlesbar form må det tas stilling til filformater, overføringsmåte (over linje, diskett m.v.), oppdateringsfrekvens, ansvars- og oppgavedeling hos avgiver og mottaker av rettskildematerialet m.v. For materiale som mottas som tekst på papir må det fastsettes lignende rutiner, herunder rutiner for skanning/innskriving, korrektur m.v.

I denne fasen av arbeidet bør det også tas stilling til om det bør skje noen tilrettelegging av rettskildematerialet fra vedkommende rettskildeprodusents side. I tillegg til selve rettskilden kan det særlig være aktuelt å be om henvisninger innen rettskilder (for eksempel til legaldefinisjoner) og henvisninger til andre rettskilder (for eksempel til forskrifter, dommer og presedensavgjørelser). Slike tillegg til selve rettskilden, f.eks. opplysninger i fotnoter og pekere til andre deler av samme teksten eller til andre tekster, er gjerne beskyttet av opphavsrett. Bruken av slike tillegg må derfor normalt skje etter særskilt avtale, eventuelt mot betaling av vederlag til opphavsmannen. Dersom slike tilleggsopplysninger blir brukt, er det viktig at det klart går fram hva som er tillegg og hva som er rettskilden i dens autentiske form.

## 4.4 Utvalg og innsamling av rettskilder

### 4.4.1 Innledning

I avsnitt 4.2 gjaldt primært de tekstsystemer som er aktuelle som kilde for det aktuelle rettskildematerialet. I dette avsnittet er oppgaven å velge ut det konkrete rettskildematerialet som skal danne grunnlag for det videre arbeidet med å utvikle beslutningssystemet.

### 4.4.2 Fastlegge utvalgsriterier for det aktuelle rettskildematerialet.

De rettskilder som er tilgjengelige i de utvalgte tekstsystemene vil være langt flere enn de som vil bli benyttet som grunnlag for utarbeidelse av kravspesifikasjonen. Lovdatas base over sivile høyesterettsdommer består for eksempel av alle dommer, og det må selvsagt gjøres et konkret utvalg av relevante avgjørelser i henhold til den oppgaven som skal løses. På samme måte vil det for eksempel være med forskrifter og interne retningslinjer. Det må derfor bestemmes hvilket utvalg som skal skje og som skal bestemme det rettskildemessige grunnlaget for utviklingsarbeidet.

Utvalget av rettskilder styres for det første av en *relevansvurdering*. Det kan vanskelig sies noe presist om hva som generelt må anses å være "relevant". I utgangspunktet vil imidlertid alle rettskilder som *kan* ha innvirkning på fastleggingen av systemets rettslige innhold sies å være "relevante". Et slikt utgangspunkt gir imidlertid et meget omfattende utvalg, og det vil i tillegg være svært vanskelig å gjennomføre en tilnærmet personuavhengig og konsekvent relevansvurdering.

For å unngå en utflytende og lite konsistent vurderingspraksis over tid, og for å sikre kontinuitet i utvalget av rettskilder, kan det ofte være hensiktsmessig å formulere faste relevans- eller utvalgskriterier for rettskildene. Med dette mener jeg "regler" som beskriver de utvalg av rettskilder som skal ligge til grunn for systemutviklingen. Det vil her være aktuelt å formulere utvalgskriterier for hver rettskildekategori, jf listen i 4.2.1 (ovenfor).

En grunn til at utvalget av relevante rettskilder bør styres av utvalgskriterier, er at det skal være mulig for brukerne å danne seg et bilde av rettskildegrunnlaget for systemet kun ved å få kunnskap til slike generelle regler. Dette vil kunne lette legalitetskontrollen, fordi det vil bli enklere å bringe på det rene om det rettskildemessige grunnlaget for systemet er mangelfullt eller om det er lagt til grunn rettskilder som det på annen måte kan rettes innvendinger mot.

Et utvalgskriterium kan for eksempel lyde: "Alle forskrifter gitt med hjemmel i ligningslovens kapittel 6". Utforming av klare og uttømmende utvalgskriterier for de rettskilder som arbeidet er basert på, vil således kunne danne grunnlag for kontroll og kritikk, for eksempel av at visse relevante forskrifter gitt med hjemmel i skattebetalingsloven ikke er tatt med (jf. eksempelet).

En annen viktig funksjon ved faste utvalgskriterier er at de gir stabilitet i rettskildegrunnlaget over tid og stor grad av uavhengighet i forhold til de enkeltpersoner som deltar i arbeidet. Rettskildegrunnlaget bør ikke gjøres avhengig av den enkelte medarbeiders subjektive syn på hva som er relevant, men følge av en omforenet forståelse mellom de personer som er gitt myndighet og har kompetanse til å avgjøre rettsspørsmål i tilknytning til systemutviklingsarbeidet. Dette betyr selvsagt ikke at utvalgskriteriene ikke kan forandres. Tvert i mot bør forventningen være at kriteriene gjennomgår revisjon med noen års mellomrom.

Som et utgangspunkt bør en utforme utvalgskriterier for hver rettskildekategori. Kriteriet for én kategori kan imidlertid med fordel knyttes til kriteriet for en annen kategori. For eksempel vil utvalget for forskrifter kunne knyttes til hjemmelsloven.

Ofte vil lovgivningen være forholdsvis oversiktlig og derfor lett å gjennomføre relevansvurdering for. Langt vanskeligere vil det være å fastlegge relevans og utvalgskriterier for domsavgjørelser og forvaltningens presedensavgjørelser m.v. I slike tilfelle vil formulering av utvalgskriterier gi uttrykk for ett ambisjonsnivå blant flere mulige forsvarlige nivåer. Et mulig kriterium for domsavgjørelser vil for eksempel være:

"Alle høyesterettsdommer som det er vist til i etaten [X]s arkiv [Y] og som i fulltekstversjonen inneholder henvisning til lov [a] og forskrifter [b, c eller d]".

Et slikt kriterium vil for eksempel ikke fange opp dommer som kan danne grunnlag for analogiske slutninger. Hvilke kriterier som er juridisk forsvarlige, vil avhenge av en konkret vurdering.

Ved formulering av utvalgskriterier er det flere teknikker og typer av kriterier som er mulige. Målsettingen må imidlertid være å velge kriterier som er så stabile og enkle å anvende som mulig. Rettskildetype, rettskildeprodusent, ansvarlig myndighet, dato for avgjørelse eller ikrafttredelse og anført hjemmelslov, er eksempler på *formelle* og stabile kriterier. I tillegg vil det kunne være behov for kriterier som tar tak i innholdsmessige kjennetegn, for eksempel "Alle lover som gjelder offentlige pensjonsordninger". Det kan

herunder være aktuelt å benytte andres klassifisering av innhold, ved for eksempel å benytte henvisninger til det systematiske registeret i Norges lover. I visse tilfelle vil det også være behov for å foreta en positiv angivelse av konkrete rettskilder som det ikke er mulig å innbefatte i en generell kategori. For eksempel vil en konkret ønske å angi forvaltningsloven dersom dette er den eneste lovtekst av sitt slag i det relevante rettskildematerialet.

#### 4.4.3 Gjennomføre utvalg, organisering og tilrettelegging av rettskildene

Gjennomføringen av utvalget av rettskilder m.v. har fire formål:

Etablere et tekstsysteem med en fysisk samling av relevante rettskilder.

Etablere strukturer i og mellom de relevante rettskildene.

3 Prøve ut og revidere utvalgskriteriene.

4 Prøve ut og revidere valg av utvalgskriterier.

Et viktig element i arbeidet består i å anvende utvalgskriteriene på de aktuelle tekstsystemene. Ved søk etter dokumenter innenfor et bestemt saksområde som skal skje i store og generelle rettskildebaser, står en overfor noen særlige utfordringer. Jeg vil ikke her komme nærmere inn på hvorledes rettskildesøkene bør gjennomføres, men nøyer meg med å understreke noen enkle men viktige poenger.

Arbeidet med å formulere utvalgskriterier gjør det nødvendig å ta stilling til hvilke ord og uttrykk som alene eller sammen med andre er egnet som søkeord ved fritekstsøk. Gjelder utvalgskriteriet "alle lover om offentlige pensjonsordninger", innebærer det for det første at søket kan avgrenses til Lovdatas base over lover. Dernest blir oppgaven å finne fram til ord som kan være anvendt for å beskrive slik lovgivning som en mener er omfattet av "offentlig pensjonsordning". For teknikker og utfordringer knyttet til søk i fritekst, viser jeg for øvrig til Bing (1989). Et generelt råd er imidlertid at slike søk bør gjennomføres av øvede personer og/eller i samråd med informasjonsleverandøren (Lovdata).

Når utvalget skal gjennomføres må alle de rettskilder som i henhold til utvalgskriteriene skal inngå i det videre utviklingsarbeidet være fysisk tilgjengelige. Som tidligere nevnt bør målsettingen være at slike rettskilder skal foreligge i maskinlesbar form, og utgjøre et eget elektronisk tekstsysteem til bruk ved den videre systemutviklingen, for veiledningsformål m.v. Når den fysiske samlingen foreligger bør dokumentene ordnes og struktureres etter følgende kriterier:

1) Beslutningsprosess: Dokumentene bør først ordnes etter den beslutningsprosess de er resultatet av. Lovgivningsprosessen er her hovedeksempelet. For det første bør alle dokumenter fra og med et lovarbeid settes i gang (for eksempel oppnevning av offentlig utvalg) og fram til ikrafttreden av lovvedtaket, normalt med. I tillegg bør rettskilder som er resultatet av alle beslutningsprosesser som etterfølger lovvedtaket tas med. Andre eksempler på beslutningsprosesser gjelder Stortingets budsjettbehandling, Stortingets plenumsvedtak ellers, utarbeidelse av interne beslutningssystemer m.v. Hvor meget som bør knyttes opp til lovgivningsprosessen er langt på vei et spørsmål om hensiktsmessighet. Ofte vil det være mulig å knytte de aller fleste delene av aktuelle rettskilder til en lov.

2) Hierarkisk struktur: Oppgaven er her å ordne rettskilder fra samme beslutningsprosess i en hierarkisk struktur (i den grad en slik rangering er mulig å begrunne). Her bør en i utgangspunktet være forsiktig, og kun gjennomføres

strukturering der hierarkiet er uomtvistelig og dokumentene er av samme karakter; for eksempel a) særlov (og forskrifter), b) generell lov (og forskrifter).

3) Kronologi: Innenfor hver beslutningsprosess og hvert hierarki bør dokumentene ordnes kronologisk. Det samme gjelder mellom dokumenter på samme hierarkiske nivå (for eksempel mellom forskrifter og instruksjer).

4) Legaldefinisjoner: Når alle dokumenter er ordnet i henhold til punktene 1–3 ovenfor, bør alle legaldefinisjoner i materialet kartlegges. Fra definisjonene bør det etableres pekere til a) forklaringer m.v. i forarbeidenes motiver e.l. og til b) alle steder i de endelige vedtakene (lov, forskrift, rettskraftig dom) der det definerte begrepet er anvendt. Denne kartleggingen har særlig betydning for arbeid med den rettslige informasjonsmodellen se avsnitt 5.3.8.

5) Henvisninger internt i dokumentene: Ofte kan det i en rettskilde være gitt henvisninger til andre deler av samme dokument, for eksempel til en paragraf, til et ledd eller til uttalelse fra mindretallet i komiteen. Alle slike henvisninger bør kartlegges og pekere etableres.

6) Henvisninger til andre rettskilder: Ofte vil det i en rettskilde forekomme henvisninger til andre rettskilder. En forskrift kan vise til en lovbestemmelse, en komitéinnstilling kan vise til en budsjettproposisjon m.v. Alle slike henvisninger bør kartlegges og pekere etableres.

Gjennom ordningen og struktureringen av de utvalgte rettskildene vil det være etablert en oversikt som bedre setter en i stand til å vurdere utvalgskriteriene. På dette stadiet bør en derfor evaluere kriteriene og justere dem for å sikre at:

- 1) Dekningsgraden er tilstrekkelig,
- 2) dekningen ikke er uhensiktsmessig stor (skjerpet relevansvurdering) og
- 3) at kriteriene er tilstrekkelig presist formulerte slik at det ikke oppstår misforståelser (sikrer et framtidig enhetlig utvalg).

I samband med evalueringen av utvalgskriteriene bør også valg og anvendelser av tekstsysterer evalueres. Særlig er det aktuelt å vurdere fullstendighet og oppdaterhet. Utilfredsstillende forhold bør søkes rettet ved å foreslå bedringer av tekstsysteret eller ved å velge supplerende tekstsysterer.

## 4.5 Kvalitetsvurdering av rettskildematerialet

Utvikling av et beslutningssystem bør som nevnt bygge på prinsippet om "en rettslig stødig grunnmur" for systemet. Dette innebærer at rettskildeprodusenten om mulig bør (ta initiativ til å) rette på åpenbare feil og/eller klart misvisende forhold ved de rettskilder som systemet skal baseres på. Særlig dersom det mangler lovhjemmel for en forskriftsbestemmelse som skal inngå i det rettslige grunnlaget for systemet må det tas initiativ for å rette opp forholdet. Likedan dersom det ved feilskrift, utglemmelser e.l. er andre formelle feil ved en rettskilde. Dette arbeidet bør ses på som en del av det *regelutviklingsarbeidet* som normalt bør skje parallelt med utviklingen av et beslutningssystem, se avsnitt 7.3.3.

Arbeidet med å rette formelle og innholdsmessige *åpenbare feil*, bør så langt som råd er holdes adskilt fra arbeid med materielle endringer av andre faglig/politiske grunner. I



tilknytning til de analyser som skjer som ledd i utviklingsarbeidet vil det for eksempel kunne avdekkes ønsker om og behov for materielle endringer. Disse fordrer imidlertid ofte nærmere politiske overveielser og juridiske vurderinger av en annen art enn når åpenbare feil er påvist. Om ønsker og behov for materielle endringer, se avsnittene 5.5.1 og 7.3.3.4 (nedenfor).

## 5 Spesifiseringsfasen

### 5.1 Innledende bemerkninger om spesifiseringsfasen

#### 5.1.1 Oversikt

Dette kapitlet gjelder spørsmål vedrørende kartlegging og spesifisering av beslutningssystemets rettslige innhold. Basis for arbeidet er det rettskildematerialet som er klargjort i tråd med anbefalingene i forrige kapittel om etablering av et rettslig tekstsysteem for domenet. Enkeltreglene i rettskildene skal deretter kartlegges, ordnes og fortolkes, og tolkningsresultatene skal nedfelles i en rettslig kravspesifikasjon. Med "rettslig kravspesifikasjon" sikter jeg til en beskrivelse av de rettslig relevante delene av beslutningssystemet, se nærmere om dette i avsnitt 5.1.2. Jeg forutsetter langt på vei en beskrivelse i to trinn: Først en rettslig analyse og beskrivelse i henhold til anvisningene i dette kapitlet. Dernest forutsetter jeg utarbeidet en beskrivelse der en gjør bruk av anerkjente beskrivelsesmåter (datamodellering m.v.), som skal utgjøre det direkte grunnlaget for programmering. Når det gjelder denne andre delen, nøyer jeg meg med å vise til anerkjent litteratur på området.<sup>35</sup>

Denne rettslige kravspesifikasjonen skal både omfatte rettsregler med materielt innhold<sup>36</sup> og saksbehandlingsregler. Jeg bruker i primært regler med materielt innhold som eksempler, men også enkelte saksbehandlingsregler kan med fordel inngå i systemløsningen. En kan f.eks. tenke seg rutiner i beslutningssystemet som omfattet automatisk varsling av parter, jf fvl § 16. I avsnitt 5.5.2 tar jeg opp noen særlige spørsmål vedrørende saksbehandlingsregler. Spesifikasjonen er ikke begrenset til å gjelde edb-baserte deler av beslutningssystemet, selv om tyngdepunktet klart ligger på de automatiserte delene. Omfanget av den rettslige informasjonsmodellen og den rettslige prosessmodellen avgrenses spesielt etter retningslinjer som gis i avsnittene 5.3.2 og 5.4.2.

Spørsmålet om hvor grensene mellom de edb-baserte og manuelle delene av beslutningssystemet skal gå, behandles for seg i kapittel 6 ("Systemavgrensingsfasen"). Dette gjør jeg til tross for at det er en nær sammenheng mellom spesifisering og systemavgrensing. Min måte å disponere stoffet på er primært begrunnet ut i fra to hensyn. For det første innebærer det at systemavgrensingen får en klarere og mer markert behandling enn det den ellers ville ha fått. Spørsmål om systemavgrensing er gitt lite oppmerksomhet i den systemdokumentasjon m.v. som jeg har studert. Mine tidligere undersøkelser tyder også på at manglende oppmerksomhet om systemavgrensing gir fare for uriktige enkeltavgjørelser.<sup>37</sup> For det andre er arbeidet med

---

<sup>35</sup> En innføring i og oversikt over ulike tilnærminger til datamodellering finnes i Andersen (1989) kap. 11.

<sup>36</sup> Det vil si regler som er bestemmende for resultatet av enkeltavgjørelsene, i motsetning til saksbehandlingsreglene som gjelder spørsmål vedrørende partenes rett til å ha innflytelse på saksbehandlingen, hvem som har kompetanse til å treffe avgjørelse, hvilken arbeidsdeling (internt/eksternt) som skal følges m.v.

<sup>37</sup> Et eksempel er referert i Schartum (1989) s 53-54 (d. Samordningsregler som ikke dekkes av Dagpengesystemet)

å spesifisere i seg selv så mangesidig at en inkorporering av spørsmål vedrørende systemavgrensning ville ha gjort stoffet vanskelig å håndtere.

Arbeidet med å spesifisere det rettslige innholdet av beslutningssystemer er her delt inn i 4 hovedaktiviteter. Basis er en samling rettskilder som primært er ordnet i henhold til den systematikk som er angitt i avsnitt 4.3.3. Den første aktiviteten som blir beskrevet innenfor spesifiseringsfasen, er etablering av en oversikt over de enkeltregler som beslutningssystemet skal baseres på (avsnitt 5.2). Denne oversikten er igjen gjenstand for en nærmere analyse når det gjelder de aktuelle opplysningstypene (avsnitt 5.3) og de aktuelle prosesser/operasjoner som skal utføres på opplysningene (5.4). Det en sitter igjen med etter denne gjennomgangen er et rettskildemateriale som er kartlagt, ordnet og til en viss grad fortolket med tanke på formalisering og programmering. I avsnitt 5.5 kommer jeg så inn på problemstillinger som spesielt er knyttet til transformeringen av rettskildematerialet til datamaskinprogrammer. Vurderingene her gjelder særlig i hvilken grad og på hvilken måte rettsanvendelsen kan automatiseres. Denne fasen av arbeidet gir også viktige innspill til diskusjoner om dokumentasjon og regelverksutvikling. En femte aktivitet som gjelder å bekrefte implementeringen av den rettslige kravspesifikasjonen, kunne i og for seg ha vært med i spesifiseringsfasen, men er plassert inn som en del av framstillingen vedrørende systemdokumentasjon, se avsnitt 7.2.2.2.

Før jeg kommer inn på de enkelte aktiviteter i spesifiseringsfasen, er det nødvendig å knytte enkelte generelle kommentarer til denne arbeidsoppgaven (avsnittene 5.1.2 – 5.1.6).

### 5.1.2 Rettslig systemspesifikasjon

Innen systemutviklingen opererer en gjerne med "kravspesifikasjoner", d.v.s. beskrivelser av det innhold og de egenskaper som en ønsker at den ferdige systemløsningen skal ha. Kravspesifikasjoner inneholder dessuten angivelser av en rekke andre forhold, f.eks. krav til teknisk plattform, responstider, grensesnitt m.v., men slike spørsmål blir ikke nærmere behandlet her.<sup>38</sup>

"Rettslig systemspesifikasjon" betegner en detaljert angivelse av hvorledes de *rettsspørsmålene* som skal behandles i et rettslig beslutningssystem skal løses. Spesifikasjonen er ikke bare rettet mot vanskelige spørsmål, men omfatter alt fra det "åpenbare" til det vanskelige. Siden det er en *systemspesifikasjon*, d.v.s. en spesifikasjon av en helhet av enkeltdeler som hører sammen, er poenget like meget å angi *sammenhenger* mellom elementene som å angi det enkelte element.

Siden den rettslige kravspesifikasjonen gjelder juridiske spørsmål og skal være basert på relevante rettskilder og akseptert rettskildebruk, er det kanskje på sin plass å understreke at slike spesifikasjoner i liten grad kan ha preg av å være brukernes preferanser. Når oppgaven er å angi fortolkninger i samsvar med gjeldende rett, framstår rettssystemet som en forholdsvis klar ramme for innholdet av spesifikasjonen. I enkelte deler av den rettslige spesifiseringen står brukerne imidlertid i en friere situasjon. Dette gjelder særlig

---

<sup>38</sup> Se f.eks. ISO 9000-3, punkt 5.3 om "Purchaser's requirements specification". I flg. standarden skal kravspesifikasjoner ha avgjørende funksjoner i forhold til validering av programvaren og dermed for spørsmålet om i hvilken grad kontrakter mellom en oppdragsgiver og oppdragstaker er etterlevet.

i forhold til supplerende forslag for å øke saksbehandlingskvaliteten, se avsnitt 5.5.2. For øvrig må brukerønsker knyttes til spørsmål om regelverksutvikling, se avsnitt 7.3.

All rettslig systemspesifikasjon må være *skriftlig*, d.v.s. nedtegnet i naturlig eller (delvis) formalisert språk, herunder matematiske uttrykk, anerkjente notasjonsmåter i tilknytning til systemutvikling m.v. Som for tekstsystemet (jf kapittel 4) bør alle dokumenter foreligge i maskinlesbar form. Skriftlighet er nødvendig for at jurister og programmerer skal kunne kommunisere uten misforståelser. Dette betyr selvsagt ikke at meget av diskusjonen mellom jurist og programmerer kan og bør skje muntlig. Når slike diskusjoner er nødvendig, f.eks. for å avklare usikkerhet ved en skriftlig spesifikasjon som juristen har levert, skal imidlertid alle avklaringer nedfelles i skriftlig form. Skriftlighet er også ønskelig fordi det kan gjøre det lettere å kontrollere at programmene inneholder korrekte rettsregler. Dokumentasjon i betydningen skriftlige "bekreftet spesifikasjonen" (se avsnitt 7.2.2) er dessuten nødvendig i arbeidet med å oppdatere/endre systemet som følge av regelendringer m.v.

Etter min mening er det viktig at det benyttes spesifikasjonsmåter som det er forholdsvis raskt å sette seg inn i. Dette innebærer at graden av formalisering i beskrivelsene bør være forholdsvis beskjeden. Framstillingen i dette kapitlet inneholder få og enkle forslag til beskrivelsesmåter. Formaliseringen er stort sett begrenset til angivelse av ulike rettslige kategorier og kombinasjoner av slike kategorier.

### 5.1.3 *Fra saksdrevet til systemdrevet fortolkning*

En rettslig spesifikasjon vil gjerne inneholde avklaringer av tolkningsspørsmål som har basis i en regeltekst (lov, forskrift, kontrakt). Ved behandling av enkeltsaker vil jurister tradisjonelt bare ta stilling til de tolkningsspørsmål som *hver enkelt sak* direkte foranlediger. Det er for eksempel fru Nilsens krav på dagpenger som det skal tas stilling til og ikke dagpengesaker for alle andre arbeidsledige. Denne tradisjonelle tilnærmingen til anvendelse av rettsregler kan vi kalle saksdrevet fortolkning.

Når edb-baserte beslutningssystemer skal spesifiseres er en saksdrevet tilnærming til rettsspørsmålene utilstrekkelig. I stedet må juristen anlegge en systemdrevet fortolkningsmåte. Dette uttrykket betegner at det ikke er enkeltsaker, men beslutningssystemets krav til systematisk kartlegging av "alle"<sup>39</sup> fortolkingsspørsmål som er bestemmende for hvilke tolkingsspørsmål som skal kartlegges og løses i spesifikasjonen.

Det at fortolkningsmåten må være systemdrevet, innebærer selvsagt ikke at individuelle saker mister sin betydning. Enkeltsaker, særlig i form av forvaltningens presedensavgjørelser og domsavgjørelser, er ofte utslag av at det foreligger vanskelige rettsspørsmål knyttet til en regeltekst eller lignende. Løsningen av slike enkeltsaker kan ha overføringsverdi og tjene som argument ved løsningen av andre saker. Derfor er eksistensen av og den konkrete løsningen på problemer i slike enkeltsaker klart relevante også når fortolkningen er systemdrevet. Poenget er imidlertid at det ikke er *tilstrekkelig* med en slik saksdrevet tilnærming når de rettslige problemstillingene knyttes til et beslutningssystem skal kartlegges.

---

<sup>39</sup> Ikke riktig alle rettsspørsmål som kan gjøres til gjenstand for automatisert behandling blir del av den edb-baserte løsningen, se kap. 6 om systemavgrensingsfasen.

I de aller fleste tilfelle må arbeidet med systemdrevet fortolkning ta utgangspunkt i en lov- eller forskriftstekst, eventuelt en kontrakt. Dette er regelverk som bl.a. angir formål, begrepsdefinisjoner, de viktigste vilkår og fremgangsmåter for å treffe rettsriktige enkeltavgjørelser. Andre rettskilder, f.eks. enkeltavgjørelser, forarbeider o.l. kommer primært inn og supplerer det bildet som disse regeltekstene gir.

Moderne lover og kontrakter er ofte meget omfattende og detaljerte. Når dette er tilfellet vil det forholdsvis sjelden opptre saker som byr på alvorlig tvil. Dersom regelverksfortolkningen er saksdrevet, innebærer det at mange av de vanskelige tolkningsspørsmål som ligger innbakt i teksten i lang tid kun vil være av teoretisk interesse, fordi det ikke kommer opp konkrete saker som krever en løsning av tvilsspørsmålet. Enkelte tvilsspørsmål blir endog aldri aktualiserte. Når regelverksfortolkningene skjer på en systemdrevet måte for å spesifisere innholdet av et beslutningssystem, må en i utgangspunktet derimot løse alle tolkningsspørsmål. En kan med andre ord ikke vente til problemet dukker opp i konkrete saker, men er henvist til å løse det på forhånd. Merk imidlertid kap. 6 om systemavgrensning.

Overgangen fra saksdrevet til systemdrevet fortolkning skaper et juridisk-metodisk problem, fordi jurister ikke har noen dekkende metode for å foreta en uttømmende *kartlegging* av alle fortolkningsspørsmål som er knyttet til en regeltekst og/eller andre rettskilder. Juristene kan derfor ha god hjelp av å anvende andre faggruppers metoder, særlig knyttet til informasjons-/datamodellering og prosessanalyse. Disse framgangsmåtene kan imidlertid suppleres av enkelte juridisk-vinklede framgangsmåter som jeg vil gjøre rede for nedenfor.

Når tolkingsspørsmålene først er klarlagte, er det som gjenstår langt på vei vanlig rettskildebruk, det vil si tolkningsproblemer løses i henhold til vanlig juridisk metode. Det er likevel enkelte særegenheter forbundet med de fortolkningsoppgavene en står overfor når de er "systemdrevet".

En del av de tolkningsspørsmål som oppstår i en systemdrevet fortolkning vil for det første være så detaljerte og/eller lite praktiske at en vanskelig vil finne støtte for bestemte løsninger i forarbeider, domsavgjørelser og lignende. Det vil derfor ikke sjelden være slik at *formålsbetraktninger* vil kunne få relativt stor innvirkning ved løsningen av slike spørsmål.

For det andre vil bestemte typer av *reelle hensyn* kunne virke sterkere inn på fortolkningen enn når rettsanvendelsen skjer for å løse konkrete enkeltsaker. Årsaken er bl.a. at de tolkningsvalg som treffes kan tenkes å få store systemtekniske og/eller økonomiske konsekvenser. Når kunnskap om slike virkninger erverves i spesifiseringsfasen, vil dette lett kunne virke inn på de tolkningsvalg som til slutt treffes. Til sammenligning vil de vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslag m.v. ofte nærmest være av symbolsk karakter fordi konsekvensene kun blir utredet, ikke *utprøvet* slik det skjer når systemspesifikasjonen blir realisert.

Et eksempel på systemmessige konsekvenser av rettslige valg kan være at en i etat A ønsker å legge til grunn en definisjon av en opplysningstype som avviker noe fra definisjonen av informasjon som finnes maskinlesbar i etat B. Dersom en i etat A ønsker å holde fast ved sin definisjon, vil dette standpunktet få en "prislapp" som sier noe om kostnaden ved å la være å samordne definisjoner og overføre opplysninger maskinelt fra etat B. Et annet eksempel kan være at en mulig forståelse av regelverket gir vesentlig

mer komplisert programmering enn en annen. Dette kan skape problemer med å holde oversikt, noe som igjen kan øke risikoen for at feil skal oppstå. Dersom et annet tolkningsalternativ som ikke har de samme systemmessige konsekvensene lar seg forsvare som rettsriktig, skal det i en slik situasjon gode argumenter til for ikke å velge den enkleste løsningen.

#### 5.1.4 Programkode som rettskilde?

Ovenfor behandlet jeg det forhold at den "systemdrevne" tilnærmingen får avgjørende betydning for hvilke rettsspørsmål som kartlegges og fortolkes. Et forhold som er spesielt for rettskildebruken ved utvikling av edb-baserte beslutningssystemer gjelder muligheten for å *anvende datamaskinprogrammer som rettskilde*. Dersom en er i tvil om hvorledes en rettsregel er å forstå, kan det med andre ord være aktuelt å legge vekt på den løsning som har vært valgt i et annet relevant beslutningssystem. Dette innebærer at systemperspektivet ikke bare får betydning for hvilke tolkningsspørsmål som reises, men også kan virke inn på tolkningsresultatene. Jeg vil særlig peke på tre situasjoner der det kan være aktuelt å anvende datamaskinprogrammer som rettskilde:

For det første er programkode aktuell som rettskilde der et beslutningssystem skal *nyskrives*. I slike tilfelle vil det med andre ord foreligge en systemløsning og (ofte) en langvarig forvaltningspraksis som er basert på systemet.

For det andre kan det eksistere løsninger i *parallele systemer*. F.eks. kan det være grunn til å vurdere de løsninger som er valgt i andre kommunale beslutningssystemer innen samme forvaltningsområde (for eksempel økonomisk sosialhjelp).

For det tredje kan det være grunn til å legge vekt på løsningen av visse *felles spørsmål* i beslutningssystemer selv om disse er utviklet innenfor *andre* forvaltningsområder. Et eksempel er regler for håndtering av tid. Få rettsregler gir detaljerte anvisninger på hvorledes slike spørsmål skal løses. I så fall kan det være aktuelt å legge vekt på hvorledes lignende spørsmål i andre systemer innen samme sektor er løst. Dersom det f.eks. er tvil om en "arbeidsuke" består av 5, 6 eller 7 dager, kan det være grunn til å undersøke hvorledes dette er løst i andre systemer der dette uke-begrepet inngår.

Programkode kan i de ovenfor nevnte tilfellene hevdes å representere rettskildefaktoren "andre myndigheters praksis".<sup>40</sup> Når forvaltningspraksis skal belyses, har jurister tradisjonelt først og fremst vært opptatt av presedensavgjørelser. Forvaltningens presedenser gjelder gjerne klageinstansers avgjørelser av prinsipielle rettsspørsmål, noe som innebærer at det kun er en liten andel av det totale sakstilfanget som inngår i materialet. Selv om presedenser skal ha en normerende effekt på den brede praksisen, er denne presedensvirkningen i utgangspunktet usikker, bl.a. fordi det ikke alltid er tilstrekkelig tilrettelagt for at relevante presedenser er tilgjengelige og kan finnes igjen.

I rettslig argumentasjon er det anledning til å legge vekt på innholdet av den brede alminnelige forvaltningspraksisen. Normalt vil imidlertid slike studier være alt for tidkrevende til at de kan få særlig praktisk betydning. I kontrast til tradisjonelle presedenser vil programkode ofte kunne gi forholdsvis sikker kunnskap om en bred og langvarig praksis. Selvsagt bør påliteligheten av programkoden som uttrykk for praksis undersøkes før dette eventuelt tillegges vekt. Det er imidlertid ofte langt enklere å skaffe

<sup>40</sup> Se f.eks. Eckhoff v/Helgesen (1997) s 221-28.

relativt sikker viten om dette enn det er å skaffe tilsvarende kunnskap om tradisjonelle presedensers gjennomslagskraft. Bruk av "rettslig programkode" som rettskilde innebærer således et nytt inntak til studier av forvaltningspraksis.

Programkoder fra andre systemer bør selvfølgelig ikke legges til grunn for programmeringen av et nytt system uten at det rettslige innholdet av koden er klarlagt og funnet å representere en rettslig korrekt løsning. Begrunnelsen er primært at de personer som har faglig ansvar for det rettslige innholdet av beslutningssystemer alltid må kunne innestå for det rettslige innholdet. Dette følger av grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling og vil normalt måtte innfortolkes i mandatet for utviklingsarbeidet. Noen *automatikk* i bruk av eksisterende programkode ved utvikling av et nytt system, bør det m.a.o. ikke være. Dette gjelder selv om den aktuelle koden tidligere har vært godtatt som korrekt og ikke senere har vært berørt av regelendringer e.l.

Når en skal ta stilling til hvilken rettskildemessig vekt som er nødvendig for at deler av en programkode skal være bestemmende for den rettslige løsningen, kan en ta utgangspunkt i to situasjoner som kan sies å representere ytterpunkter, nemlig når:

- Spørsmålet som er løst i programmet ikke er løst i andre rettskilder, og
- spørsmålet som er løst i programmet står i motstrid med de løsninger som andre rettskilder gir uttrykk for.

I de først nevnte tilfellene, kan de fortolkninger som programkoden uttrykker forholdsvis lett få gjennomslag selv om koden generelt sett må anses å ha beskjeden rettskildemessig vekt. Det motsatte er tilfellet når andre rettskilder taler for en løsning som avviker fra den som er lagt til grunn i programkoden. I slike tilfelle kan det være tjenlig å skjelne mellom noen ulike situasjoner:

- Løsningen i programkoden har vært *alminnelig kjent*. Selv om løsningen av et rettsspørsmål i et datamaskinprogram har vært fulgt i stort omfang og over lang tid, er det ikke alltid at de berørte har vært oppmerksomme på forholdet. Dersom det derimot har vært allmenn kunnskap om løsningen av rettsspørsmålet i programmet, taler dette (og hensynet til forutberegnelighet) for at programmet tillegges forholdsvis stor vekt.
- Programkoden representerer praksis av et ikke ubetydelig *omfang*. Eksistensen av programkode med et visst rettslig innhold innebærer ikke nødvendigvis at løsningen har fått anvendelse i mange enkeltsaker. Omfanget av praksis bør derfor undersøkes konkret og tillegges stor betydning. Jo større omfang, jo større rettskildemessig vekt. Stort omfang i løpet av meget kort tid, f.eks. i forbindelse med satsvis kjøring i løpet av et døgn av et stort antall saker, bør normalt ikke tilsi at løsningen i programmet får særlig vekt p.g.a. omfanget. Omfanget bør særlig vurderes i sammenheng med varigheten av vedkommende praksis.
- Programkoden representerer praksis av lang *varighet*. En relativt kort varighet (noen måneder, et år) bør ikke hindre relativt stor rettskildemessig vekt når omfanget er stort. Omvendt er det liten grunn til å tillegge en langvarig praksis av lite omfang særlig rettskildemessig vekt. Særlig gjelder dette dersom denne praksisen er lite kjent.
- Programkoden må anses å gi uttrykk for juridiske synspunkter på *vedkommende rettsspørsmål*. Programmeringsvalg kan gi rettslige

konsekvenser som er utilsiktede, men som likevel kan forsvares i ettertid. Normalt bør løsninger som er resultatet av "ubevisste rettslig valg" ("elegant programmering" med utilsiktede rettslige konsekvenser) tillegges liten rettskildemessig vekt. Hvor overveiet en løsning har vært, kan bl.a. gå fram av "stjernetekst" i programkoden eller av dokumentasjonen til systemet.

Enkelte av de løsninger som er valgt på rettsspørsmål i programkoder kan primært være resultatet av rene teknisk-administrative overveielser. Slike løsninger kan vise seg å stå i veien for resultater som bedre er i overensstemmelse med formålet bak regelverket, konkrete rettferdighetsbetraktninger eller lignende. Dersom den valgte løsningen ikke kan gis en klar rettslig begrunnelse, vil dette svekke den rettskildemessige vekten av vedkommende program.

Den situasjon at det er aktuelt, relevant og gjennomførbart å tillegge annen programkode vekt som rettskilde, innebærer selvsagt ikke at programkoden uten videre får bestemmende betydning for utfallet av vurderingene. Også her er det *samlede* rettskildebildet avgjørende for konklusjonen.

### 5.1.5 *Bruk av annet enn juridisk metode*

Juridisk metode kan som nevnt ikke sies å dekke de behov som en systemdrevet fortolkningsmåte skaper. Særlig er det et problem å finne fram til metoder som kan understøtte kartleggingen av mulige tolkningsspørsmål som er knyttet til en regeltekst. I samband med analyse av saksopplysninger (5.3) og prosesser (5.4) forutsetter jeg derfor bruk av enkelte ikke-juridiske metoder, det vil si metoder som tar tak i de rettslige beskrivelsene av opplysningstyper og prosesser og analyserer dem videre. Formålet er primært å utarbeide en spesifisering som er så entydig forståelig for programmerere som mulig. Hensikten er imidlertid også å oppnå en så god kartlegging av fortolkningsspørsmål som mulig.<sup>41</sup> Tanken er at slike modelleringsteknikker kan bidra til å avdekke rettsspørsmål som ikke nødvendigvis blir avdekket som ledd i den rettslige spesifisering som jeg gir anvisning på i dette kapitlet.

For at jurister skal kunne arbeide med teknologenes analysemåter og modeller må de enten beherske metodene selv, eller de må innlede samarbeid med personer som har den nødvendige kunnskap. I mange tilfelle vil det således være påkrevet med et samarbeid mellom jurister og systemerere eller programmerere. Det vil da lett være de personer som behersker metoden som vil være førende. For at teknologenes metoder skal være hensiktsmessig å anvende for å kartlegge rettslige spørsmål, bør juristene kjenne metoden i grove trekk.

### 5.1.6 *Generelt om den videre tilnærmingen til arbeidet med rettslig systemspesifisering*

Den videre framstillingen er basert på et skille mellom spesifiseringer som er knyttet til de deler av rettsreglene som beskriver *opplysningstyper* i sakene, og spesifisering av de deler av reglene som beskriver hvorledes disse saksopplysningene skal *prosesser*es.

---

<sup>41</sup> Når det derimot gjelder *løsningen* av de rettsspørsmål som kartleggingen gir oversikt over, er det den *juridiske metoden* vi må falle tilbake på.



Spørsmål vedrørende spesifisering av saksopplysninger behandles i avsnitt 5.3, mens spørsmål hvorledes disse saksopplysningene skal prosesseres omtales i avsnittet 5.4.

Skillet mellom saksopplysninger og regler for behandling av opplysningene avviker fra en tradisjonell juridisk tilnærming. I jussen er det forholdsvis vanlig å operere med et enkelt skille mellom "betingelser"/"rettsfakta" på den ene side og "rettsvirkning" på den annen side, gjerne i formen:

"Hvis [rettsfaktum] så [rettsvirkning]"

I denne framstillingen er konsentrasjonen rettet mot å "åpne opp" og spesifisere "rettsfaktum" og "rettsvirkning". Dersom vi kun har ett enkelt rettsfaktum og én enkel rettsvirkning, vil oppgaven kunne være å ta stilling til innholdet av to begreper. Som regel vil imidlertid både rettsfaktum og rettsvirkning være forholdsvis kompliserte. Faktum og virkning kan som oftest ikke representeres ved hjelp av enkle saksopplysninger, men må i tillegg beskrives ved hjelp av ulike typer operasjoner som skal utføres på opplysningene:

"Hvis barnet er eldre enn tre år og yngre enn 6 år og bor i kommunen og barnet hører med til de prioriterte gruppene av barn, så skal barnet tilbys plass i kommunal barnehage."

I det følgende legger jeg en noe annen modell enn den enkle "hvis-så" modellen til grunn for framstillingen. For det første skiller jeg som nevnt mellom opplysningstyper og prosesser. Opplysningstypene beskriver saksforhold som skal eller kan legges til grunn for enkeltavgjørelser, og som dessuten beskriver selve avgjørelsen. Noen ganger bruker jeg "opplysning" (til forskjell fra "opplysningstype") i betydningen verdier av opplysningstyper slik de fastsettes i den enkelte sak. "Kvinne" kan f.eks. være en verdi av opplysningstypen "kjønn" som forteller noe om en bestemt part. Når mange opplysningstyper knyttet til personer, gjenstander m.v. settes i en formalisert, helhetlig sammenheng, benevner jeg dette en "informasjonsmodell". Når modellen i hovedsak er basert på rettskildemateriale, bruker jeg betegnelsen rettslig informasjonsmodell.

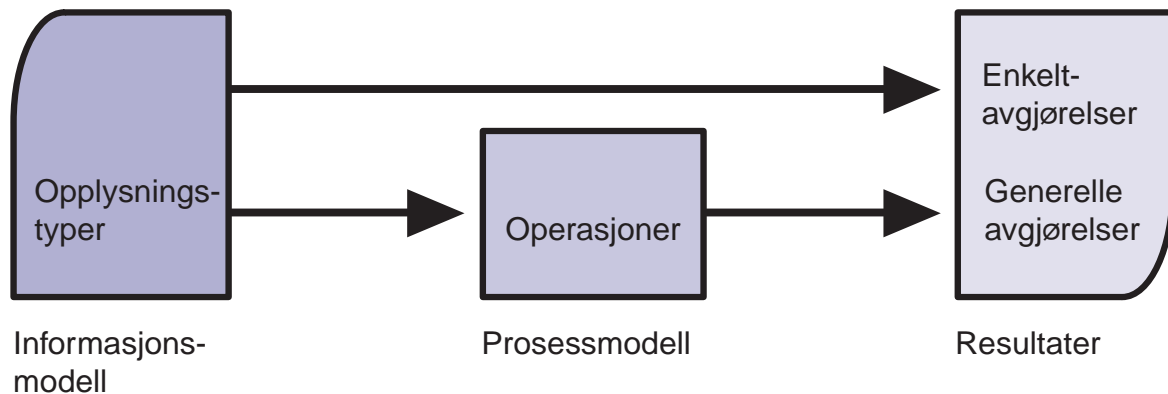
"Prosess" betegner regler for hvorledes opplysningstyper skal behandles (for eksempel i datamaskinsystemet). Hver prosess leder fram til et bestemt resultat, for eksempel til et enkeltvedtak av en viss type. En sammenhengende og helhetlig formalisert beskrivelse av prosessene innenfor et bestemt område kaller jeg en prosessmodell. Når modellen er basert på rettskildemateriale, er betegnelsen en rettslig prosessmodell. Ikke alle opplysningstyper blir gjenstand for prosessering. F.eks. vil en opplysning om partens navn som oftest bare "flyte gjennom systemet" og bli knyttet til resultatene fra prosesseringen.

Resultatene fra prosesseringen kan være av flere slag. En hovedkategori er "enkeltavgjørelser", d.v.s. avgjørelser som vedrører den enkelte. Blant enkeltavgjørelsene er "enkeltvedtakene" en særlig viktig gruppe som meget av framstillingen rettes spesielt inn mot. Dette er enkeltavgjørelser som treffes under utøving av offentlig myndighet og som er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer, se forvaltningsloven § 2 bokstav b, jf bokstav a.

Blant enkeltavgjørelsene er det også grunn til å trekke fram "andre realitetsavgjørelser", d.v.s. der det er fattet en avgjørelse, men uten at avgjørelsen er "vedtak" i forvaltningslovens forstand. En uttalelse til en part fra forvaltningsorganet om realiteten i en sak kan være av slik karakter. For det tredje kan det treffes prosessledende

avgjørelser i enkeltsaker, d.v.s. avgjørelser som ikke er enkeltvedtak men som bestemmer noe om hvorledes en sak skal behandles. En avgjørelse om å sende en feilsendt sak over til "rett organ" (jf fvl § 11 fjerde ledd) er eksempel på en slik avgjørelse.

I tillegg til enkeltavgjørelser kan prosesseringen også lede ut i resultater av *generell* karakter. Det kan her være tale om rapporter med sammenstilling av opplysninger om enkeltpersoner (f.eks. journaler), eller det kan være aggregerte opplysninger i form av statistikk, regnskapstall og annet, jf avsnitt 1.3 ovenfor.



Figuren ovenfor skal illustrere hvorledes noen opplysningstyper ikke er gjenstand for noen prosessering, men inngår uforandret i vedtaket. Dette kan f.eks. være navn, adresse, kjønn, bostedskommune m.v.<sup>42</sup> De fleste opplysningstyper prosesseres imidlertid av programmer med rettslig innhold (tykk pil, venstre) og resulterer i nye opplysningstyper som inngår i vedtaket (liten pil, høyre). For å beregne skatt inngår f.eks. opplysninger om inntekt, formue m.v., og prosesseringen av disse opplysningstypene resulterer i et vedtak som inneholder (nye, avledede) opplysningstyper om skattegrunnlag, utliknet skatt, innbetaling til Folketrygden m.v.

## 5.2 Etablere en oversikt over enkeltregler

### 5.2.1 Innledning

Det som her skal beskrives er arbeidet med å kartlegge og skaffe oversikt over de *enkelregler* som kan være grunnlag for avgjørelser i enkeltsaker. Oversikten skal danne utgangspunkt for videre kartlegging og analyse av opplysningstyper og prosesser, slik dette blir presentert i de følgende avsnittene.

I denne innledende fasen av spesifikasjonsarbeidet legger jeg ikke opp til noen bred rettskildebruk. Hele tilfanget av rettskilder vil imidlertid bli brukt i detaljanalysene, se fra og med avsnitt 5.3. I dette avsnittet (5.2) begrenses rettskildebruken til de aktuelle *regelverk*, det vil typisk si til lover, forskrifter, instruksjoner og kontrakter. Kartleggingen av innholdet av regelverkene skjer ved at det stilles visse generelle spørsmål til regeltekstene. Spørsmålene skal både fungerer som hjelpemiddel for *analyse* og som

<sup>42</sup> I enkelte tilfelle kan også slike opplysninger inngå i prosesseringen. F:eks kan "kjønn" være bestemmende for hvilke saksbehandlingsrutiner som blir brukt (menn kan f.eks bli sjekket mer inngående enn kvinner i saker om forsørgertillegg), og oppgitt adresse og kommune kan overstyres av avvikende opplysninger fra Folkeregisteret.

kriterier for å *sortere* analyseresultatene. Spørsmålene som det gis anvisning på i det følgende er knyttet til stikkordene "partskategorier" (5.2.2) og hva reglene gjelder (5.2.3).

### 5.2.2 Kartlegge og sortere ut i fra "partskategorier"

Den første innfallsvinkelen er knyttet til partskategorier og innebærer at alle enkeltregler innenfor saksområdet knyttes til ulike kategorier av aktører. Med "partskategorier" sikter jeg til kategorier innen en noe snevrere personkrets enn det partsbegrepet som forvaltningsloven § 2 bokstav e gir anvisning på. Her er jeg i første omgang bare interessert i de parter som direkte får etablert rettigheter eller plikter i enkeltvedtak som kan treffes i henhold til de aktuelle regelverkene. Dette er gjerne parter som framsetter krav<sup>43</sup> om en pengeytelse/tjeneste eller som oppgir grunnlag for beskatning, avgiftsbetaling eller lignende. Avgrensingen her er primært begrunnet ut i fra behovet for å etablere en hovedstruktur før detaljstudiene begynner. Senere vil kretsen av parter i fremstillingen bli utvidet i tråd med forvaltningslovens bestemmelser, se avsnitt 5.3.3.

Første må partskategoriene innen saksområdet bestemmes. Fastleggningen av mulige parter må skje ut i fra en fortolkning av teksten i de aktuelle regelverk. Fortolkninger under detaljstudiene vil skje ut i fra en langt bredere rettskildebredde. Dersom vi holder oss til enkeltvedtak om tildeling av dagpenger ved arbeidsledighet som eksempel, får vi bl.a. de følgende partskategoriene:

- Arbeidstakere, unntatt spesielle grupper, jf følgende oppregning.
- Personer under utdanning, opplæring, etablering av egen virksomhet m.v. (ftl § 4-6)
- Permitterte (ftl § 4-7)
- Personer over 64 år (ftl § 4-17)
- Fiskere og fangstmenn (ftl § 4-18)
- Personer som avtjener verneplikt (ftl § 4-19)

Opgaven er m.a.o. å identifisere de persongrupper som regelverket selv peker ut som parter. Deretter bør en kartlegge hvilke enkeltregler som gjelder for den enkelte partskategori. Det bør legges vekt på å få klart fram hva som er *felles* regler for alle/flere partskategorier og hva som representerer *særlige* regler for den enkelte kategori. Noen av de særlige reglene for partskategoriene av arbeidsledige framgår av parentesene i oppstillingen ovenfor. I et konkret analysearbeid må en imidlertid analysere alle relevante regelverk (forskrifter, instruksjoner m.v). Ved beregning av dagpenger finnes det i tillegg flere felles regler i § 4-11 (dagpengegrunnlag) og § 4-12 (dagpengenes størrelse), men også felles unntaksregler i § 4-13 (graderte dagpenger) og § 4-16 (gjenopptak av løpende stønadperiode), § 4-20 flg. (bortfall av dagpenger) og § 4-24 flg (samordning med andre ytelser). Dette er m.a.o. regler som er knyttet til alle partskategorier.

Sorteringen av regler ut i fra partskategorier bør lede fram til en oversikt der de aktuelle reglene er "grovsorterte". Det neste settet av spørsmål som skal nyttes for å analysere rettsreglene vil dels bidra til å ordne reglene ytterligere, og dels foranledige en mer fullstendig kartlegging.

---

<sup>43</sup> Enten fremsetter de krav selv eller noen gjør det på deres vegne.

### 5.2.3 Kartlegge og sortere ut i fra hva reglene gjelder

I neste trinn av arbeidet med å kartlegge og sortere rettsreglene gjør jeg bruk av de følgende regelkategorier der reglene blir klassifisert etter deres innhold:

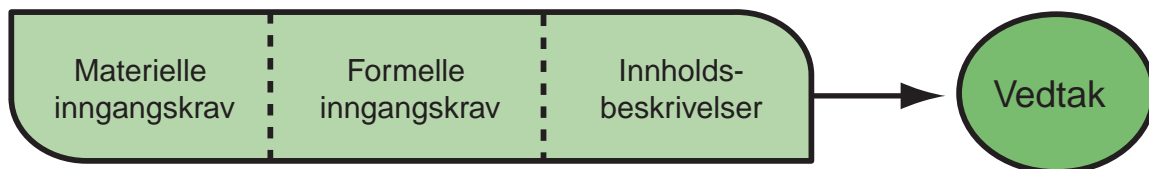
- Regler knyttet til formelle inngangskrav.
- Regler knyttet til materielle inngangskrav.
- Regler knyttet til avgjørelsens nærmere innhold.

Med regler vedrørende formelle inngangskrav sikter jeg til vilkår som blir stilt til former og framgangsmåter for at enkeltsaker skal kunne tas under behandling, se avsnitt 5.3.4. En erklæring eller søknad skal for eksempel være underskrevet, det skal følge bestemte vedlegg, m.v.

Materielle inngangskrav gjelder krav til hvilke faktiske forhold som skal foreligge i saker av en bestemt type for at en enkeltavgjørelse skal kunne treffes i henhold til partens krav/intensjon, se avsnitt 5.3.5. For å kunne vedta tildeling av lån fra Statens lånekasse for utdanning kreves det for eksempel at en er tatt opp som student/elev ved visse læresteder, har en viss alder m.v. Bare dersom de krav som følger av disse inngangskravene er tilfredsstilte, kan det være tale om å beregne hva som skal ytes i lån.

Regler knyttet til avgjørelsens nærmere innhold gjelder slike regler som er bestemmende for fastsettelsen av konkrete og endelige resultater, for eksempel for å beregne størrelsen på lån fra Statens lånekasse for utdanning eller for å avgjøre prioritet ved tildeling av barnehageplasser m.v., se avsnitt 5.3.6.

#### REGELVERK



Denne tilnærmingen kan forklares ved hjelp av et konkret eksempel fra innvilgelse og beregning av dagpenger ved arbeidsledighet. For arbeidsledige som søker dagpenger stilles det f.eks. opp et formelt inngangskrav om at det skal foreligge en skriftlig og underskrevet søknad fra den arbeidsledige. Videre stilles det bl.a. opp som materielt inngangskrav at søkeren må være arbeidsledig uten egen skyld, stå tilmeldt arbeidskontoret som arbeidsledig, ha hatt en inntekt som overstiger et visst beløp m.v. Når disse vilkårene er tilfredsstilte, gir reglene videre anvisning på et nærmere innhold av vedtaket, ved at ulike inntektstyper skal summeres, justeres i forhold til endringer av grunnbeløpet i folketrygden, beregne gjennomsnittlig årsinntekt m.v.

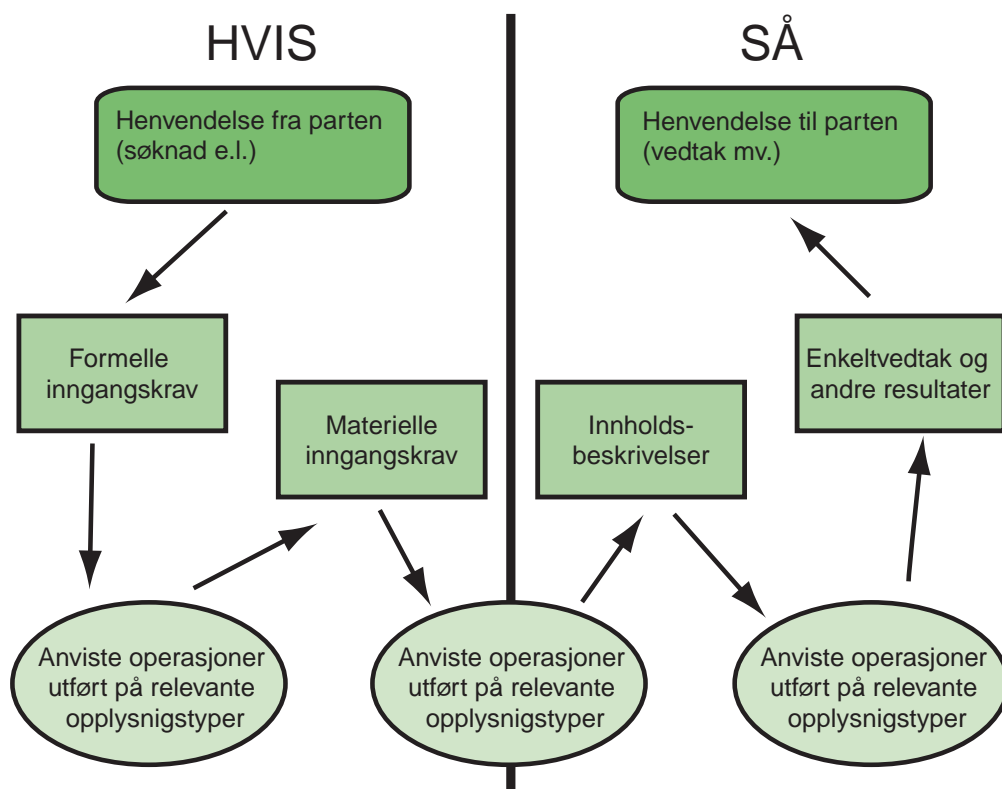
På dette stadiet er oppgaven kun å identifisere og sortere de aktuelle reglene. Tilnærmingen i dette avsnittet vil i stor grad innebære en nærmere sortering av de regler som allerede er identifisert og ordnet i henhold til partskategorier. Resultatet fra dette steget i arbeidet med å kartlegge og sortere regler kan med fordel settes opp som en enkel tabell eller lignende:

Regelkategori \ Partskategori	Formelle inngangskrav	Materielle inngangskrav	Innholdsbeskrivelser
Felles			
Permitterte, § 4-7			
Over 64 år, § 4-17			
Fiskere m.v, § 4-18			
Vernepilktige, § 4-19			

De fleste formelle- og materielle inngangskrav og

innholdsbeskrivelser vil være felles for alle eller mange partskategorier. Det må imidlertid alltid undersøkes om det er gitt særskilte krav for partskategoriene. Inndelingen i de tre regelkategoriene vil bli drøftet nærmere under avsnittene 5.3 og 5.4 nedenfor. Oppgaven vil da være å angi innholdet av formelle og materielle inngangskrav og innholdsbeskrivelser i større detalj ved å skjelne mellom de opplysningstyper og prosesser/operasjoner som reglene kan sies å bestå av.

I avsnitt 5.1.6 poengterte jeg at Hvis – Så modellen med en rettsfaktum og rettsvirkning er for enkel for vårt formål. Inndelingen i formelle og materielle inngangskrav og innholdsbeskrivelser, samt skillet mellom opplysningstyper og prosesser/operasjoner, innebærer i virkeligheten en forsiktig videreutvikling av "Hvis – Så tilnærmingen. Figuren nedenfor er ment å illustrere hvorledes denne framstillingen kan sies å "åpne opp" elementene rettsfaktum og rettsvirkning.



## 5.3 Kartlegging av opplysningstyper

### 5.3.1 Rettslig informasjonsanalyse, oversikt

På basis av et samlet og sortert regelverk slik det foreligger etter gjennomgangen i avsnitt 5.2, skal jeg i det følgende gå nærmere inn på enkeltheter ved reglene. I dette avsnittet behandler jeg spørsmål som gjelder utvalg og tolkning av de *opplysningstyper* som i henhold til reglene skal inngå i enkeltavgjørelsene. I neste avsnitt (5.4) vil oppmerksomheten bli rettet mot den *prosessering* som i henhold til reglene skal skje, d.v.s. det forløp av logiske og aritmetiske operasjoner m.v. som skal utføres på saksopplysningene for å nå fram til en enkeltavgjørelse. Den rettslige informasjonsanalysen går ut på å identifisere og beskrive/definere den enkelte

opplysningstype som inngår i saksbehandlingen. Herunder er oppgaven å beskrive de rettslige *relasjonene* mellom opplysningstypene.

*Utgangspunktet* for å etablere oversikten over prosesser og opplysningstyper i avsnitt 5.2 var (kun) de aktuelle regelverkene (lov, forskrift, instruks, avtale). Når opplysningstypene i disse regelverkene skal gjøres til gjenstand for en nærmere rettslig analyse, skal dette skje ut i fra en bred og fullstendig rettskildebruk, jf det rettslige tekstsystemet som er etablert i samsvar med anbefalingene i kapittel 4.

*Metoden* for fortolkningen av opplysningstypene er i hovedsak alminnelig juridisk metode, supplert av anvisninger i dette avsnittet.

*Resultatet* av den rettslige informasjonsanalysen er i første rekke en rettslig informasjonsmodell, det vil si en delvis formalisert beskrivelse av resultatet fra fortolkningen av opplysningstypene. Dernest bør analysen danne grunnlag for å supplere den regelverkoversikten som ble beskrevet i avsnitt 5.2 (ovenfor). Det kan for eksempel være at en regel med opplysningstyper kun framgår av rettspraksis og derfor ikke er med i regeloversikten. Når en slik regel avdekkes i arbeidet med den rettslige informasjonsmodellen, bør denne også nedfelles i regeloversikten.<sup>44</sup>

### 5.3.2 Hva skal med i informasjonsmodellen?

Språket er på en måte "uten bunn". Et begrep kan "alltid" forklares eller presiseres ved hjelp av andre begreper, og hvert av disse kan igjen forklares og presiseres på lignende måte. "Samboer" kan for eksempel spesifiseres som "å bo sammen i et ekteskaps-lignende forhold" (jf bioteknologiloven § 2-2), noe som igjen kan presiseres, for eksempel ved at "bo sammen" og "ekteskapslignende forhold" presiseres nærmere. En rekke av slike mulige presiseringer vil igjen gjøre bruk av vage eller skjønnsmessige uttrykk, noe som igjen vil kunne begrunne nye presiseringer. For de fleste regelverk som bruker samme begrep, vil det være noe ulike presiseringer av begrepet. Begrepsdefinisjonene tilpasses de aktuelle rettskilder og spesielle hensyn innen hvert rettsområde.<sup>45</sup>

Det er behov for å ta stilling til hvor "dyp" (intensiv) og omfattende (ekstensiv) en rettslig informasjonsmodell skal være. Fordi modellen er *rettslig* (og ikke språklig) er det viktig å understreke at det er det samlede rettskildet bildet som avgjør hvor dyp og bred en slik modell maksimalt *kan* være. Selv om tilfanget av rettskilder ofte er stort, vil denne avgrensingen føre til en langt mindre intensiv modell enn om en rent språklig tilnærming var valgt.

En "fullstendig rettslig informasjonsmodell" kan sies å foreligge når modellen er så ekstensiv og intensiv som rettskildene gir anvisning på. Det innebærer at den i) omfatter

---

<sup>44</sup> I enkelte deler av landet praktiserte for eksempel arbeidskontorer folketrygdloven slik at selvstendig næringsdrivende lastebileiere m.v. som hadde faste oppdragsforhold til en oppdragsgiver ble behandlet som arbeidstaker med rett til ledighetstrygd. Dette kunne en bare få kunnskap om ved å studere administrativ praksis. En slik analogisk (og "frirettlig!") anvendelse av arbeidstakerbegrepet ville begrunnet innhenting av opplysninger om slike selvstendige næringsdrivendes forhold.

<sup>45</sup> Etter gjeldsordningslovens § 2-1 skal det for eksempel (også) gis opplysninger om samboers inntekter, formue m.v. Siden hensynet her er å hjelpe folk ut av en økonomisk krisesituasjon, er det ikke rart om samboerbegrepet her blir presisert noe annerledes enn når formålet er å avgjøre hvem som kan få tilbud om kunstig befruktning, jf bioteknologiloven § 2-2.

rettslige definisjoner, detaljeringer m.v. av alle rettslig relevante opplysningstyper som i henhold til regelverket kan være beslutningsgrunnlag innenfor vedkommende rettsområde,<sup>46</sup> og ii) omfatter alle presiseringer av disse opplysningstypene som er tilgjengelige i det aktuelle rettskildematerialet.

En slik fullstendig rettslig informasjonsmodell er selvsagt alltid svært krevende å etablere og vedlikeholde, selv for små og forholdsvis avgrensede rettsområder. Dersom det inngår skjønnsmessige opplysningstyper er ambisjonen om en fullstendig modell dessuten prinsipielt umulig. Et viktig kjennetegn ved skjønnsmessige avveininger er nettopp at det aldri er mulig på forhånd uttømmende å angi de relevante momentene.<sup>47</sup> Det kan derfor være god grunn til å velge mindre ambisiøse opplegg. Nedenfor skal jeg skissere tre alternative ambisjonsnivå.

For det første kan det være aktuelt å la informasjonsmodellens "bredde" være bestemt av de opplysningstyper i rettsreglene som skal inngå i det planlagte *edb-baserte beslutningssystemet*. Det innebærer at en lar omfanget av og innholdet i de automatiserte rutinene være bestemmende for hva modellen skal innehold, se kap. 6 om systemavgrensing. Dette kan kalles en "automatiserings-orientert rettslig informasjonsmodell". Hvis en lovtekst for eksempel inneholder krav om at parten skal være "samboer", innebærer denne tilnærmingen at "samboer" bare skal med i modellen dersom denne opplysningstypen skal inngå i edb-delen av beslutningssystemet.

"Dybden" av en automatiseringsorientert rettslig informasjonsmodell kan på lignende måte være bestemt av det detaljeringsnivået som systemløsningen gjør nødvendig. Dersom det ikke er opplysningen om "samboer" som skal prosesseres, men de enkelte elementene som samboerbegrepet etter rettskildene kan sies å inneholde, vil også disse enkeltelementene inngå i modellen. Det kan for eksempel være krav om at samboerskap forutsetter personer i) med felles boligadresse eller med midlertidig ulik bostedsadresse og ii) med felles barn eller med særkullsbarn som har felles adresse med samboeren [o.s.v.].

Den neste mulige valget av modell jeg vil nevne er en "problemorientert rettslig informasjonsmodell". "Bredden" av en slik modell bestemmes på lignende måte som for en fullstendig modell, ved at alle relevante saksopplysninger som i henhold til rettsreglene direkte kan inngå som beslutningsgrunnlag, tas med i modellen. Problemorienteringen er spesielt knyttet til modellens "dybde" og intensive karakter. I en slik modell bør det legges vekt på å omfatte spesielt vanskelige fortolkningsspørsmål. Det kan for eksempel være at uttrykket "samboer" volder problemer å fortolke og derfor gjøres til gjenstand for en nærmere detaljering i modellen. Problemorienteringen, d.v.s. utvalget av opplysningstyper som skal gjøres til gjenstand for en intensiv analyse, bør både avhenge av erfaringer fra praktiseringen av regelverket og juridisk-teoretisk innsikt. Hensynet til erfaringer tilsier at saksbehandlere med relevant første hånds kunnskap til regelverket (brugerrepresentanter) trekkes inn i arbeidet med å velge probleminnretning og ambisjonsnivå for modellen.

En fordel med en problemorientert tilnærming er at den også vil omfatte detaljert informasjon om mange av de rettsspørsmål som faller utenfor den edb-baserte delen av

---

<sup>46</sup> En slik modell kan neppe bli "fullstendig" i egentlig forstand bl.a.. fordi relevansvurderingens subjektive karakter gjør at de relevante rettskildene sjelden kan angis på uttømmende måte.

<sup>47</sup> For eksempel ved avgjørelse om noe skal anses som "rimelig" eller "hensiktsmessig".

beslutningssystemet (jf kap. 6), men som det ved senere systemendringer kan være aktuelt å omfatte. Modellen kan derfor også gi viktige innspill til arbeid med regelverksutvikling, se kapittel 7.

*Forskjellen* mellom disse to alternative avgrensingene av informasjonsmodeller kan illustreres ved hjelp av et eksempel der regelverket innebærer at en må ta stilling til om en part lever i samboerskap eller ikke. Dersom en ønsker en automatiseringsorientert modell, innebærer dette (som ovenfor) at det bare er de opplysningstyper som inngår i det (planlagte) automatiserte behandlingsopplegget som skal med i modellen (deriblant opplysningstypen "samboerskap" med tillatte verdier ja, nei og blank). En *problemorientert* modell vil i samme situasjon kunne innebære at en også tar de nærmere vilkår som må være oppfylt for at samboerskap kan sies å foreligge inn i modellen. Foranledningen er i tilfellet at dette begrepet blir oppfattet som problematisk for saksbehandlere.

Det kan være aktuelt å velge en kombinasjon av de nevnte tilnærmingene. En mulighet er å kombinere en problemorientert og en automatiseringsorientert tilnærming ved å begrense problemorienteringen til det edb-baserte beslutningssystemet. I så fall dekker den rettslige informasjonsmodellen alle opplysningstyper som i henhold til rettsreglene er relevante (uansett automatisering), men går kun i dybden når det gjelder opplysningstyper som i) er del av den edb-baserte delen av beslutningssystemet og ii) er ansett å representere et vanskelig spørsmål.

Etter min mening vil denne kombinasjonsmodellen ofte være å foretrekke. Årsaken er primært at den ikke inviterer til noe skarpt skille mellom edb-baserte og manuelle deler av beslutningssystemet. Dersom det skal gjennomføres en gjennomgang av forholdet mellom de manuelle og de edb-baserte delene av systemet, må det uansett forutsettes en modell som også omfatter manuelle deler. En rent automatiseringsorientert modell vil altså være utilstrekkelig for et slikt formål, se avsnitt 6.4.1.

### 5.3.3 *Opplysningstyper med variable og faste verdier*

For hver opplysningstype kan det knyttes visse verdier som representerer beslutningsgrunnlaget i den enkelte sak. I den rettslige informasjonsanalysen bør en skille etter hva slags verdier en opplysningstype kan ha. Det bør særlig skjelnes mellom to kategorier som har rettslige implikasjoner:

- *Opplysningstyper som har variable verdier*, det vil si opplysningstyper som skal fastsettes ut i fra de individuelle kjennetegnene ved den enkelte sak og som derfor må undersøkes i hvert enkelt tilfelle. Det kan her være tale om meget stabile opplysninger som for eksempel kjønn eller meget ustabile opplysninger som en persons oppholdssted. De aller fleste opplysninger som er knyttet til en enkeltsaksbehandling hører med under denne kategorien. I tillegg hører
- *opplysningstyper som har faste verdier* med til informasjonsanalysen. Med dette sikter jeg til opplysninger som beskriver kjennetegn ved større sakskategorier og som ikke varierer fra sak til sak. Dersom det kan fastslås at en sak tilhører en bestemt kategori, vil det da ikke være behov for å gjøre



individuelle undersøkelser for å fastsette de faste saksopplysningene.<sup>48</sup> Eksempler på faste saksopplysninger er folketrygdens og lånekassens grunnbeløp, antallet dager i en arbeidsuke, satsen for barnetillegg ved beregning av dagpenger ved arbeidsløshet m.v.

Skillet mellom opplysningstyper med variable og faste verdier har særlig betydning for plikten til saksutredning. Eksistensen av opplysningstyper med variabel verdi vil innebære en (mer eller mindre omfattende) plikt til å undersøke partens konkrete forhold. Dersom opplysningene ikke har parten som kilde (direkte eller indirekte) vil det ofte eksistere en plikt til å forelegge slike opplysninger for parten før vedtak treffes, jf fvl § 17 annet ledd. Dette har særlig betydning i tilfelle der en ønsker å benytte maskinlesbare opplysninger om enkeltpersoner fra et annet forvaltningsorgan eller fra en privat organisasjon eller lignende.

#### *5.3.4 Spesielt om informasjon vedrørende private parter og andre aktører*

I avsnitt 5.2 tok jeg utgangspunkt i ulike "partskategorier" som var snevrere enn forvaltningslovens partsbegrep. I den rettslige informasjonsmodellen bør det i tillegg inngå en oversikt over alle de kategorier av personer, virksomheter og forvaltningsorganer som rutinemessig vil bli berørt av de saker som beslutningssystemet skal behandle. Den første hovedgruppen av slike aktører er *parter*. Forvaltningsloven definerer "parter" og gir disse en spesiell posisjon. De to første kulepunktene nedenfor tar utgangspunkt i forvaltningslovens partsbegrep, se § 2 bokstav e.

- For det første vil berørte parter være de som saksbehandlingen retter seg mot, for eksempel den som står som søker om et gode eller er gjenstand for saksbehandling med sikte på å etablere en plikt for vedkommende (skatt, avgift m.v.), jf avsnitt 5.2.2.
- For det andre kan aktører som vedtaket ellers direkte gjelder være "parter". For eksempel kan ektefelle som pleier person som søker om sykehjemsplass, kunne komme i denne kategorien når søknaden behandles.
- For det tredje kan det i lov eller i medhold av lov være fastsatt hvem som i bestemte sakstyper skal regnes som parter eller likestilles med parter. For eksempel bestemmer Plan- og bygningsloven at nabovarsel skal sendes til "naboer og gjenboere",<sup>49</sup> og forvaltningslovens § 28 gir klagerett til personer med "rettslig klageinteresse" selv om de ikke er parter.

De to siste kulepunktene innebærer at det tas med partskategorier bestående av personer som i liten grad er direkte beskrevet ved hjelp av aktuelle opplysningstyper i regelverket, men som likevel vil bli berørt av enkeltavgjørelser. Det er grunn til å angi relasjonen mellom slike parter og den part som opplysningene og saken primært gjelder (f.eks. et slektskaps- eller pleieforhold). Opplysninger om slike løsere tilknyttede parter,

---

<sup>48</sup> Dersom det f.eks. er klart at en person er alderspensjonist i folketrygden, er det uten videre klart at folketrygdens grunnbeløp skal legges til grunn ved beregning av pensjonen – grunnbeløpet er altså en "fast saksopplysning". Ut i fra det faktum at en person er alderspensjonist kan det imidlertid ikke slutes noe bestemt om vedkommendes navn, alder, adresse, inntekt, opptjeningsår m.v. (altså variable saksopplysninger).

<sup>49</sup> Se plan- og bygningsloven § 94, 3 ledd. Gjenboere vil også kunne komme direkte inn under partsbegrepet i forvaltningsloven.

er særlig viktig ved analyse av saksbehandlingsregler, for eksempel fordi de har krav på forhåndsvarsel (fvl § 16) eller har klagerett (fvl § 28).<sup>50</sup>

En fjerde hovedgruppe aktører er de som *bidrar til sakenes opplysning* (uten å være parter e.l.). Det er her nærliggende å skille mellom aktører med:

- Oppgave- eller rapporteringsplikt, d.v.s. en plikt innenfor et på forhånd angitt område, på nærmere bestemte måter og *på eget initiativ* til å inngi opplysninger til forvaltningsorganet. Ligningslovens kap. 6 etablerer for eksempel plikt til å inngi oppgaver til ligningsmyndighetene.
- "Svarpliktige", d.v.s. aktører som *på forespørsel* har plikt til å gi opplysninger til forvaltningsorganet. Etter merverdiavgiftloven § 47 skal for eksempel næringsdrivende "på forlangende gi avgiftsmyndighetene opplysninger".
- Andre som har *frihet* til å gi opplysninger, d.v.s. aktører som kan velge å gi opplysninger (på forespørsel eller uten). I merverdiavgiftloven 50 første ledd heter det for eksempel at "Ligningssjefen *kan* også gi slike opplysninger til bruk ved ..." (min kursiv).
- Den sjette hovedgruppen av aktører er andre som *vesentlig bidrar til gjennomføring av saksbehandlingsarbeidet* (og som ovenfor ikke allerede er nevnt). Eksempler på slike er datasentraler som utfører maskinell behandling av saksopplysninger, Posten og betalingsinstitusjoner (banker, innkrevingsentraler) som deltar i effektueringen av enkeltavgjørelser. Dette er aktører som ofte utfører tjenester etter oppdrag og mot godtgjørelse, dvs på et privatrettslig grunnlag.

### 5.3.5 Opplysningstyper som er knyttet til formelle inngangskrav

Med "formelle inngangskrav" sikter jeg (som tidligere nevnt) til vilkår som stilles til former og framgangsmåter for at enkeltavgjørelser skal kunne treffes. I avsnitt 5.2 ble det gitt anvisning på hvorledes enkeltregler i de aktuelle *regelverk* skulle kartlegges og sorteres. De formelle inngangskravene vil ikke bare følge av regelverk direkte, men kan også være basert på forvaltningspraksis, rettspraksis og på instruksjoner som ikke inngår i noe samlet regelverk. Instruksjoner og praksis kan igjen være basert på grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper, f.eks. vedrørende forsvarlig saksbehandling og saksutredning, jf for eksempel forvaltningsloven § 17 første ledd. Her er oppgaven altså å spesifisere nærmere hvilke opplysningstyper som i henhold til alle de aktuelle rettskildene kan inngå i prøvingen av om de formelle inngangskravene er tilfredsstilte eller ikke.

For å oppnå en best mulig kartlegging av rettskildenes anvisning på formelle inngangskrav kan det være nyttig å ta utgangspunkt i noen hovedtyper av krav. Det er imidlertid grunn til å understreke at de typer av krav som er nevnt nedenfor i høy grad er overlappende. Listen kan benyttes ved å "spørre rettskildene" om det eksisterer krav av vedkommende type. En slik gjennomgang vil for det første resultere i en supplerende regeloversikten i avsnitt 5.2. For det andre vil den resultere i en liste over opplysningstyper som er nødvendige for å prøve om kravene er oppfylte eller ikke.

---

<sup>50</sup> Dette er aktører som kan sies å ha en aktuell rettslig interesse i å oppnå bestemte resultater i en sak. Årsaker kan for eksempel være et konkurranse- eller avhengighetsforhold til en part.

Vi kan skille mellom de følgende hovedgrupper av krav som er nevnt i listen nedenfor. Det er imidlertid grunn til å understreke at det i mange tilfelle ikke kan stilles opp rettslige krav som korresponderer med listen. Under avsnitt 5.5 blir imidlertid spørsmålet om enkelte slike krav *bør* stilles, jf. også arbeidet med regelverksutvikling i avsnitt 7.3.

- Personelle krav
- Krav vedrørende format
- Krav vedrørende fremsendelse
- Krav vedrørende tid
- Krav vedrørende kvalitet
- Krav vedrørende tilgjengelighet
- Krav vedrørende diskresjon

"Personelle krav" kan f.eks. gjelde hvem avsender og/eller mottaker kan være. Slike krav vil igjen kunne være knyttet til formkrav, se straks nedenfor. Det kan for eksempel gjelde et krav om at søknader underskrives av søkeren, og at søknader som sendes inn av andre personer må bekreftes av en fullmakt fra søkeren, eller at søknaden må bekreftes av en hjelpeinstans eller lignende (søknader om sykehjemsplass som ikke er undertegnet av søkeren, kan for eksempel undertegnes av nære slektninger, men må i visse tilfelle også bekreftes av behandlende lege).

Når opplysningene samles inn maskinelt, vil de personelle kravene kunne gjelde hvilke informasjonskilder som kan godtas. Adresseopplysninger er for eksempel både tilgjengelige fra Folkeregisteret og fra Rikstrygdeverket. De personelle kravene vil da kunne gjelde hvilke kilder eller kombinasjoner av kilder som kan aksepteres.

Personelle krav kan også gjelde hvem som er rette mottaker av en søknad eller oppgave fra en part. Denne delen av oppgaven blir å beskrive hvem som skal få oversendt innkomne saker av ulike typer. "Rette vedkommende" kan her både være enheter innen egen organisasjon og andre myndighetsorganer. I offentlig sektor har forvaltningsorganet en vid plikt til å videresende henvendelser til riktig instans, se forvaltningsloven § 11 fjerde ledd. Det kan derfor bare unntaksvis stilles opp noe kriterium om riktig adressering av henvendelsen til forvaltningen.

Krav vedrørende *format* kan gjelde eventuelle krav til medium ved henvendelse til forvaltningsorganet eller ved organets henvisning til parten (papir, telefon, Internett). Det kan også gjelde hvilket tekstoppssett e.l. som kan godtas. Et eksempel ved manuell behandling er krav til bruk av spesielle blanketter og nærmere krav til utfylling av disse. I flere lover er det således bestemt at søknader m.v. skal framsettes skriftlig på fastsatt skjema.<sup>51</sup> For maskinell innsamling vil det kunne stilles lignende krav til formater, verdier i de ulike datafeltene o.s.v. For eksempel kan det kreves at bestemte filformater for at et dokument som er sendt over nettet anses for å ha kommet fram til adressaten.

Det kan også tenkes krav vedrørende hvorledes opplysninger skal *fremsendes*. Visse opplysningstyper skal for eksempel sendes i rekommandert sending eller med bud, mens andre vedtak kan sendes som brevpost, gis muntlig, eller sendes som telefax eller

---

<sup>51</sup> Se f.eks. barnetrygdloven §§ 6 og 8, gjeldsordningsloven § 2-1 annet ledd, finansieringsvirksomhetsloven § 4-1. Statens pensjonskasseloven § 31 og sysselsettingsloven § 14.

elektronisk post.<sup>52</sup> For å avgjøre hvilken forsendelsesmåte som er påbudt, kan det for eksempel være nødvendig både å fortolke regler i forvaltningsloven, personregisterloven, konsesjon fra Datatilsynet, interne instruksjer, virksomhetsplaner med videre.

Krav vedrørende *tid* kan gjelde partens, oppgavepliktiges og andres overholdelse av frister (for ordinær behandling, for klagebehandling), men kan også gjelde tilsvarende krav til bruk av kilder for maskinlesbar informasjon og for det ansvarlige organets egen interne saksbehandling. Parten og andre informasjonskilder har for eksempel overholdt fristene for innsending av opplysninger, mens det i tillegg kan gjelde interne frister for klargjøring/viderebefordring av opplysninger som skal gjøres til gjenstand for saksbehandling i en satsvis maskinell rutine.

Formelle krav knyttet til *kvalitet* kan for eksempel gjelde minstekrav til korrekthet og fullstendighet av opplysningstyper som har innholdsmessig betydning for enkeltavgjørelser. Når innsamlingen av saksinformasjon er manuell, kan dette for eksempel gjelde krav om bekreftede utskrifter, attester m.v. Når innsamlingen av saksinformasjon skjer maskinelt, vil kvalitetskravene kunne gjelde krav om samsvar mellom flere informasjonskilder, bruk av sikre overføringsmåter m.v. (kryptering, bruk av digitale signaturer m.v.).

Det kan også være at det i rettskildene er formulert krav knyttet til *tilgjengeligheten* av opplysningstypene, det vil for eksempel si minimumskrav til hvem, hvordan og til hvilken tid opplysningstypene skal være klar for saksbehandling eller innsyn. Slike krav overlapper ofte med krav vedrørende tid og personelle krav.

Krav knyttet til *diskresjon* er vanlig og viktig. Dette er minstekrav til begrensning av tilgangen til opplysninger. Et sentralt eksempel er regler om taushetsplikt, et annet eksempel er krav til passordbeskyttelse for bestemte opplysningstyper eller spesielle krav knyttet til fremsendelse av opplysninger, for eksempel krav til at visse opplysninger ikke skal fremsendes.

Når de eksisterende formelle inngangskravene er kartlagt i henhold til kategoriene ovenfor, kan det være grunn til å vurdere om krav som retter seg mot parter eller andre utenfor forvaltningsorganet har tilstrekkelig hjemmel. Dette gjelder særlig krav som framkommer i rundskriv eller lignende og som er fastsatt ut i fra forvaltningspraksis eller lignende. Er det for eksempel grunnlag for å kreve at opplysninger fra oppgavegivere skal fremsendes på bestemte filformater?

---

<sup>52</sup> For Husbankes bostøtteordning var det f.eks. (i 1994) bestemt i forskriftens § 11 (KAD 23.3.84) at innmelding av opplysninger fra kommunene skal skje on-line eller sendes Norsk informasjonsteknologi.

## MULIGE FORMELLE INNGANGSKRAV KNYTTET TIL OPPLYSNINGSTYPEN "BOSTED"

### Personlige krav:

Opplysningen må være innhentet fra folkeregisteret. Kan begrunne innsamling av opplysninger om hvem som er kilde for opplysningene.

### Krav vedrørende format:

Opplysningen må foreligge skriftlig, utfylt på fastlagt skjema.

### Krav vedrørende fremsendelse:

Skjemaet kan leveres eller fremsendes med brevpost eller fax. Kan begrunne innsamling av opplysninger om fremsendelsesmåte.

### Krav vedrørende tid:

Opplysningen må på søknadstidspunktet ikke være eldre enn 1 måned. Kan begrunne innsamling av opplysninger om dato for utskrift fra folkeregisteret og dato for igangsatt saksbehandling.

### Vilkår vedrørende kvalitet:

Opplysninger om bosted i henhold til meldinger til folkeregisteret som er mer enn fem år gamle, skal kontrolleres når partens alder er < 25 år. Kan begrunne innsamling av opplysninger om partens alder.

### Vilkår vedrørende tilgjengelighet:

Opplysningen skal være tilgjengelig for alle som i henhold til xx er autoriserte som saksbehandlere. Kan begrunne innsamling av opplysninger om autorisasjon som saksbehandlere.

### Vilkår vedrørende diskresjon:

Opplysningen er undertlagt taushetsplikt. Kan begrunne innsamling av opplysninger om hvem som er autoriserte til å få innsyn.

En gjennomgang ved hjelp av "spørsmålslisten" ovenfor, vil trolig avdekke at mange forhold som ikke er rettslig regulert og som strengt tatt burde være det (eller bare er "løst" regulert). I tilfelle vil gjennomgangen gi viktige innspill til fasen for regelverksutvikling, se avsnitt 7.3. Eksempelet på neste side viser hvorledes prøving av formelle inngangskrav kan begrunne innsamling av opplysningstyper.

### 5.3.6 Opplysningstyper som er knyttet til materielle inngangskrav

Materielle inngangskrav gjelder krav vedrørende de individuelle saksforhold som må tilfredsstilles for at en enkeltavgjørelse av en bestemt type skal kunne treffes. For eksempel er vilkårene for å treffe vedtak om tildeling av arbeidsledighetstrygd *blant annet* at søkeren:

- er trygdet i Norge (ftl. kap. 2)
- oppholder seg i Norge (ftl. § 4-2)
- har tapt arbeidsinntekt som arbeidstaker på grunn av arbeidsløshet (ftl. § 4-3),
- har hatt en minste arbeidsinntekt over et visst beløp (ftl. § 4-4),
- er reell arbeidssøker (ftl. § 4-5),
- ikke er under utdanning, opplæring eller etablering av egen virksomhet (ftl. § 4-6).

Ideen her er med andre ord å identifisere alle de opplysningstyper som kan være av betydning for om en enkeltavgjørelse med et visst innhold skal kunne treffes eller ikke. Av eksemplene ovenfor framgår det at det ved tildeling av arbeidsledighetstrygd bl.a. trengs opplysningstyper som kan beskrive forhold vedrørende medlemskap i folketrygden (ftl kap. 2), opphold i landet, tap av arbeidsinntekt m.v. Vilråene kan ofte være langt enklere på andre forvaltningsområder enn i eksempelet, og antallet opplysningstyper derfor langt færre. Hovedvilkåret for å være pliktig til å betale arveavgift er f.eks. at "arvelateren ved sin død [...] var bosatt i riket eller var norsk statsborger." (arveavgiftloven § 1) For å motta barnetrygd er hovedkravet at en "forsørger barn under 16 år som er bosatt i riket" (barnetrygdloven § 1).

De opplysningstyper som aktualiseres som resultat av slike vilkår er i første omgang forholdsvis åpenbare. Med hvilken bredde og dybde slike vilkår skal være omfattet av den rettslige informasjonsmodellen, er avhengig av om en har valgt en automatiserings- eller problemorientert tilnærming, eller en kombinasjon av disse, jf 5.3.2.. En ren automatiseringsorientering vil ofte gjøre at slike materielle inngangskrav vil falle utenfor modellen. Årsaken er at en ofte vil velge å gjennomføre prøvingen av slike vilkår manuelt, uten direkte bruk av beslutningssystemet, se kap. 6 om systemavgrensning. En problemorientert tilnærming vil ofte føre til en svært "dyp" informasjonsmodell. I eksempelet fra barnetrygdloven er Kongen f.eks. gitt myndighet til å fastsette nærmere regler om hvem som anses som "bosatt i riket". Med den store variasjonsbredden i familieforhold, flyttemønster, feriepraksis m.v. vil slike forskrifter sammen med tilhørende forvaltningspraksis, lovforarbeider m.v. kunne forvandle et "enkelt" kriterium til en komplisert struktur av opplysningstyper.

Som det framgår av listen ovenfor foreligger det ikke alltid materielle krav som gjør bruk av faste og klare vurderingstemaer. Ikke sjelden vil opplysningstypene være knyttet til skjønnsmessige vurderinger og/eller helhetsvurderinger ellers. Vedtak om tildeling av dagpenger ved arbeidsledighet er f.eks. avhengig av om den arbeidsledige er "reell arbeidssøker". Spørsmålet om en person kan tildeles plass på sykehjem eller ikke, kan for eksempel bli avgjort etter en konkret og skjønnsmessig vurdering og på grunnlag av ulike typer vurderinger (medisinske, sosiale, sikkerhetsmessige), og slik at det er en

myndighets helhetsvurdering av de ulike faglige skjønnene som blir avgjørende. I andre tilfelle kan det være at de kriteriene som må være tilfredsstilt i og for seg er faste og klare, samtidig som det åpnes for en helhetsvurdering som kan være utslagsgivende i spesielle saker. I slike tilfelle er det meget som taler for å holde opplysningstypene utenfor det som skal omfattes av det edb-baserte beslutningssystemet, jf kap. 6 om avgrensning av beslutningssystemer.

### *5.3.7 Opplysningstyper vedrørende det nærmere innholdet av enkeltavgjørelsene*

Det er viktig å ha klart for seg at oppmerksomheten mot slike materielle inngangskrav som er behandlet i forrige avsnitt ikke innebærer at det kan settes noe skarpt skille mellom slike krav og fastsettelsen av det nærmere materielle innholdet av enkeltavgjørelsen. Når forvaltningen har tatt stilling til oppfyllelsen av de innholdsmessige vilkårene, er det også avgjort hvilken *type* resultat saken vil bli avsluttet med (for eksempel om arbeidsledighetstrygd innvilges helt eller delvis eller avslås, om sykehjemsplass tildeles eller ikke eller om søknaden avslås eller stilles i kø). Det nærmere innholdet av avgjørelsen avhenger imidlertid av den videre materielle prøvingen av sakens fakta for øvrig (vedrørende, forsørgelsesbyrde, helsetilstand, bosituasjon m.v.).

Der vedtaket i stor grad kan uttrykkes i form av kronebeløp, vil den videre innholdsmessige prøvingen for en stor del bestå av beregninger. Når de innholdsmessige vilkårene for tildeling av arbeidsledighetstrygd er oppfylt (jf ovenfor), blir spørsmålet f.eks. hvilke opplysningstyper som kan inngå i beregningen av utbetalt beløp. Av § 4-11 framgår det bl.a. arbeidsinntekt, dagpenger, sykepenger, fødselspenger og adopsjonspenger inngår ved beregning av arbeidsledighetstrygd.

Der vedtaket (også) består i tjenesteyting (sykehjems- eller barnehageplass) eller et forbud (mot oppføring av bygning) eller påbud (om fjerning av giftig avfall), vil den videre innholdsmessige vurderingen kunne bestå i en fortsatt prøving av nærmere vilkår som rettsreglene fastsetter, eller av skjønnsutøvelse i henhold til de skjønnsstema som rettsreglene angir ("rimelig tid", "saklig"). Her er det en gradvis overgang mellom opplysningstyper som har betydning for innholdsmessige krav og opplysningstyper som er bestemmende for det nærmere resultatet.

Når innholdet av enkeltavgjørelsen fastlegges ut i fra en fortsatt prøving av vilkår, vil det variere sterkt hvor tydelig skillet mellom saksopplysninger knyttet til materielle inngangskrav og saksopplysninger vedrørende det nærmere innholdet av avgjørelsen er. Ved søknad om opptak til barnehage er det f.eks. fastlagt et krav om at barnet må være mellom 1 og 6 år og være bosatt i kommunen. Ved fordelingen av plasser kan det være fastsatt nærmere vilkår og opplysningstyper (for eksempel opplysninger om kjønn, fødselsdato, sosiale forhold, psykiske og fysiske handikap m.v.) som skal prøves for å avgjøre *prioriteringen* mellom barn som tilfredsstiller de materielle inngangskravene.

Det nærmere innholdet av en avgjørelse kan også gjelde avslag, at saken stilles i bero m.v. De opplysningstyper som i slike tilfelle skal kartlegges er slike som skal inngå i avslaget m.v. I avslag på en søknad om barnehageplass skal det f.eks. med barnets navn, adresse m.v., søknadsdato, navnet på barnehage der det er søkt om plass, årsaken for avslaget (begrunnelsen) osv. Sagt med andre ord vil alle saker ha et resultat,

og det er opplysningstyper knyttet til ethvert slikt resultat. Skjemaet på neste side angir de viktigste kategorier av resultater som er enkeltavgjørelser:

<b>ENKELTVEDTAK</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>· Påstanden følges helt</li><li>· Påstanden avvikes delvis til en parts fordel</li><li>· Påstanden avvikes delvis til en parts ulempe</li><li>· Påstanden følges ikke</li><li>· Påstand foreligger ikke</li><li>· Tidligere vedtak omgjøres etter klage</li><li>· Tidligere vedtak omgjøres etter forvaltningsorganets eget tiltak</li><li>· Avslag</li></ul>
<b>ANNEN REALITETSAVGJØRELSE</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>· Det gis (foreløpig) realitetsuttalelse i saken</li></ul>
<b>PROSESSLEDENDE AVGJØRELSE</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>· Saken avvises (frister m.v.)</li><li>· Saken oversendes annen (rette) offentlig myndighet</li><li>· Saken oversendes annen instans til uttalelse</li><li>· Saken stilles i bero (dokumenter mangler m.v.)</li></ul>

Ved å gjennomgå hver avgjørelseskategori, vil alle aktuelle opplysningstyper som kan være relevante for å nå fram til den enkelte kategori kunne kartlegges. Mange av opplysningstypene vil være knyttet til mange/flere måter å avslutte en sak på. Partens personalia og saksnummer er eksempler på opplysningstyper som er aktuelle for alle avgjørelsestyper. Oversikten over avgjørelsestyper kan brukes på lignende måte ved kartlegging av formelle og materielle inngangskrav, jf 5.3.5 og 5.3.6.

### *5.3.8 Valg av navn og referanse på elementene i den rettslige informasjonsmodellen*

Et sentralt poeng i framstillingen av dokumentasjonsfasen (se kapittel 7) er at det må etableres en tett sammenheng mellom beslutningssystemet og det rettslige grunnlaget for systemet, det vil si de rettsregler m.v. som danner grunnlag for spesifiseringen. Det er ikke minst viktig å knytte båndene mellom den rettslige informasjonsmodellen og de bakenforliggende rettskildene (særlig til regelverk). For hver opplysningstype er det derfor viktig å kunne referere til den/de rettskilde(r) der opplysningstypen forekommer eller som angir den nærmere avgrensing av opplysningstypen (begrepsdefinisjoner m.v.) Til modellen bør det knyttes presise henvisninger, f.eks. til paragraf, ledd og setning, eventuelt til hovedreferanse til høyesterettsdom og angivelse av avsnitt i domsteksten.

I informasjonsmodellen bør en på denne bakgrunn så langt det er råd benytte entydige referanser mellom enkeltelementene i modellen og rettskildene. Dersom det ikke benyttes verktøy som gjør det mulig å lenke modellen direkte til teksten i rettskildene, bør dette skje gjennom de begreper som en velger å benytte i modellen. Begrepene i informasjonsmodellen må da i størst mulig grad samsvare med begrepsbruken i rettskildene. Årsaken er primært at det i så liten grad som mulig skal introduseres usikkerhet med hensyn til den rettslige betydningen av modellen. En så lik begrepsbruk som mulig i regel og modell er også en forutsetning for at det lett skal kunne foretas en legalitetskontroll av modellen.



I en modell som omfatter opplysningstypen "arbeidsinntekt", bør betegnelsen med andre ord ikke erstattes av "inntekt" eller andre mer "lettvinne" uttrykk. I reglene for tildeling av statsborgerskap bør en således bruke lovens uttrykk "Utlending" framfor andre uttrykk som en regner med er synonyme (for eksempel "utenlandsk statsborger"), men som kan vise seg å være upresist eller endog feil (for eksempel fordi også statsløse er innbefattet i "utlending").

## 5.4 Kartlegging av prosesser

### 5.4.1 Rettslig prosessanalyse, oversikt

Prosessene kan sies å manipulere de opplysninger som danner grunnlaget for saksbehandlingen og omformer dem til enkeltavgjørelser, rapporter, statistikk m.v. Her er det imidlertid enkeltavgjørelsene som blir viet oppmerksomhet. Enkelte opplysningstyper prosesseres som nevnt ikke. F.eks. er det vanlig at opplysninger om navn og adresse ikke inngår i noen prosess, men flyter uendret gjennom beslutningssystemet.

I den rettslige prosessanalysen er oppgaven å fortolke de behandlingsregler som opplysningstypene i informasjonsmodellen kan inngå i, slik dette er beskrevet i rettsreglene og øvrige rettskilder. Kriteriet "samboer" kan for eksempel inngå i utprøvingen av en rekke kumulative vilkår, eller et inntektstall kan inngå i en beregning av stønad eller skatt. Oppgaven er med andre ord å fastlegge "hva som skal/kan skje" med de opplysningstyper som finnes i den rettslige informasjonsmodellen.

Utgangspunktet for prosessanalysen er aktuelle rettsregler og øvrige relevante rettskilder. Rettskildebildet utvides med andre ord i forhold til framgangsmåten i avsnitt 5.2 der oppgaven kun var å skape oversikt. Resultatet av analysen skal nedfelles i en "rettslig prosessmodell", det vil si en delvis formalisert angivelse av de tolkningsresultater som analysen av prosessene gir.

Informasjons- og prosessanalysen må som nevnt ses i sammenheng. I dette ligger det blant annet at arbeidet med informasjonsmodellen gir oppgaver til prosessanalysen og arbeidet med prosessanalysen gjør at vi kan etterprøve holdbarheten av informasjonsmodellen, for eksempel fordi spesifikasjonen av prosessene avdekker behov for nye opplysningstyper i modellen.

### 5.4.2 Hva skal med i den rettslige prosessmodellen?

Den første oppgaven i prosessanalysen er å kartlegge og fortolke programmerbare deler av regelverket og rettskildene for øvrig (avsnitt 5.4.3). Dersom vi vil automatisere ut over det rettskildene direkte legger til rette for, krever det at vi fortolker rettsreglene som operasjoner som en datamaskin kan utføre. Vi sier f.eks. at spørsmålet om samboerskap kan løses ved å sammenstille en rekke opplysningstyper som beskriver parforholdet, samtidig som det stilles krav til verdiene for hver opplysningstype enkeltvis og/eller samlet. Med referanse til en artikkel av Bing om "Automatiseringsvennlig lovgivning" kunne f.eks. spørsmålet om en person er "bosatt i Norge" bestemmes ut i fra verdier av

(d.v.s. størrelser som trekker i positiv eller negativ regning) og vekt for de følgende kriterier (se neste side):<sup>53</sup>

Hvis vekten som angir "Bopel i Norge" er større enn en på forhånd fastlagt verdi, anses personen å være bosatt i Norge. Kriteriene, i oppsettet ovenfor og de verdier og den vekt som er knyttet til hvert kriterium, er forutsatt å være basert på rettspraksis, og har således et klart juridisk feste. Ordningen med verdier og vekter for hvert kriterium omskaper en del av den rettslige beslutningsprosessen til regneoperasjoner som en datamaskin kan utføre, på samme måte som maskiner lett kan programmeres til å sjekke om det enkelte vilkår er oppfylt eller ikke. Samtidig skapes imidlertid en rekke nye tolkningsproblemer fordi hvert kriterium inneholder vage uttrykk som igjen kan spesifiseres på lignende måte!<sup>54</sup> Selv om jeg ikke vil gå så langt som i Bings eksperimentelle eksempel, er oppgaven i avsnitt 5.5.1 nettopp å undersøke i hvilken grad deler av de aktuelle regeltekstene kan forstås på måter som gjør automatisering mulig.

### 5.4.3 Kartlegge og fortolke direkte programmerbare deler av rettskildene

Kartleggingen og fortolkningen av de deler av regelverket m.v. som lar seg "oversette" eller transformere til regler uttrykt i form av programkode, omfatter i utgangspunktet såvel formelle inngangskrav som materielle inngangskrav og innholdsbeskrivelser. Det er imidlertid grunn til å anta at transformering av rettsregler er spesielt aktuelt for den sist nevnte gruppen (vedr. innholdet), bl.a. fordi den ofte gjør det nødvendig med omfattende og kompliserte beregninger m.v.

Det er særlig tre typer av elementer i regelverkene og rettskildene for øvrig som er viktige og aktuelle når direkte programmerbare deler av rettskildene skal identifiseres:

- Elementer som uttrykker logiske operasjoner.
- Elementer som uttrykker aritmetiske operasjoner.
- Elementer som gir anvisning på bruk av maskinlesbare kilder for innhenting av opplysningstyper.

Med logiske operasjoner sikter jeg bl.a. til: OG, ELLER, IKKE,  $>$ ,  $<$ ,  $\geq$ ,  $\neq$  m.v. Med "aritmetiske operasjoner" sikter jeg for eksempel til:  $+$ ,  $-$ ,  $/$ ,  $*$ . Det som er felles for slike operasjoner er at de kan representeres i datamaskinprogrammer og dermed utføres maskinelt.

En sjelden gang vil rettskildene uttrykke slike operasjoner på tydelige eller (endog) entydige måter, for eksempel ved at aritmetiske tegn, tabellariske oppsett eller lignende er benyttet.<sup>55</sup> Som oftest er det imidlertid kun brukt vanlig "regelprosa", og uten at de operasjoner som det skal gis anvisning på er eksplisitt og fullstendig uttrykt. Når vanlige ord er anvendt, kan det lett oppstå uklarheter om hvilke regneoperasjoner m.v. det egentlig siktes til. Kartleggingen av slike regler må derfor ofte ha som målsetting å lese

<sup>53</sup> Se Jon Bing: Automatiseringsvennlig lovgivning, Tidsskrift for rettsvitenskap 1977 s 201.

<sup>54</sup> Hva vil det f.eks. si at en formue er konsentrert i et land eller at et arbeidsforhold er knyttet til et land? Her vil vi selvsagt kunne prøve å finne svar på spørsmålene i domspraksis m.v. Jo dypere vi vil gå i slike problemstrukturer, jo vanskeligere vil det trolig bli å finne fram til relevante rettskildefaktorer.

<sup>55</sup> Se for eksempel lov om arveavgift (19.06.64 nr 14) § 13 der kapitalverdier er angitt i tabells form.

"regnestykker" og logiske operasjoner ut av tekster som kun uttrykker dette på en implisitt og upresis måte.

Arveavgiftloven § 13 femte ledd kan stå som eksempel på en tekst som verken kan sies å representere god jus eller god matematikk, men som gjennom en systemdrevet fortolkning (jf 5.1.3) likevel må bringes over til rettslig korrekte logiske og matematiske uttrykk:

"Når en inntektsnytelse kan kreves dekket bare av en avsatt kapital, settes kapitalverdien av inntektsnyttelsen ikke høyere enn kapitalens verdi. Skjønnnes en slik kapital å være utilstrekkelig til å dekke flere påheftede inntektsnyttelser fullt ut, blir kapitalverdien av de enkelte inntektsnyttelser å fastsette under hensyn til den reduksjon de enkelte berettigede må tåle. I mangel av andre holdepunkter for omvurderingen reduseres kapitalverdien av de enkelte inntektsnyttelser forholdsmessig. Det foretas dog ingen omberegning av inntektsnyttelser som det allerede er betalt avgift av."

Heller ikke logiske operasjoner uttrykkes bestandig på klare måter. En vanlig forekomst er f.eks. at loven ikke angir alternative vilkår med "eller", men at dette impliseres, for eksempel ved hjelp av en oppregning av mulige vilkår og karakteren av disse. I folketrygdloven § 4-5 er det f.eks. i bokstavene a – e angitt i alt fem vilkår for å bli ansett som "reell arbeidssøker". Denne bestemmelsen må forstås slik at vilkårene er kumulative, d.v.s. at alle vilkår må være oppfylte for å tilfredsstille kravet. Det kumulative kravet er imidlertid ikke markert språklig ved hjelp av "og". I § 4 – 10 annet i samme lov (om graderte dagpenger) er det gitt en lignende oppregning (bokstavene a – c) der det heller ikke angis om vilkårene er kumulative eller alternative (ved f.eks. å bruke "eller"), men der det ut i fra innholdet av vilkårene klart framgår at dette er alternativer.

I "regelprosa" er det også vanlig at en benytter andre ord enn "og", "eller" og "ikke", men der meningen likevel er *som om* slike ord hadde vært brukt. For å angi alternative beregningsgrunnlag for dagpenger ved arbeidsløshet, uttrykker lovteksten f.eks. dette ved å bruke "i stedet", og "og" uttrykkes som "tas også med" (ftl § 4-11).

Et utpreget eksempel på rene logiske operasjoner finner vi i mønsterlovens § 4: "Mønster kan ikke registreres [...] hvis mønsteret uhjemlet inneholder a) offentlig våpen, flagg eller andre offentlige emblemer eller merker, derunder de offisielle innen- eller utenlandske kontroll- eller garantimerker eller -stempler som er fastsatt for varer av samme eller lignende slag som dem mønsteret er registrert for, eller våpen, flagg eller andre emblemer, segl eller kjennetegn når uhjemlet bruk av det er forbudt med lov. [...]" Her er utfordringen primært å gruppere setningselementene til de ulike alternativene.

Det kan også ofte forekomme blandinger av logiske og aritmetiske operasjoner, for eksempel "Utlending som har budd i riket fra han fylte 16 år og tidligere samanlagt i minst 5 år [...]" (fra riksborgerrettsloven § 3).

Eksemplene her har bare tatt utgangspunkt i regelverk. En mulighet er imidlertid at regelverket ikke angir gjeldende rett på uttømmende måter, men at dette f.eks. må suppleres ut i fra rettspraksis. Utgangspunktet for et *tenkt* eksempel kan være kravet i utdanningsstøtteleven om at det for utdanninger private skoler må foreligge en avgjørelse fra departementet om at skolen i faglig henseende anses likeverdige med offentlige utdanningsinstitusjoner. Det kan da tenkes at domstolene i en konkret sak lempet på kravet om avgjørelse og f.eks. likestiller tilfelle der støtte tidligere faktisk har vært gitt (p.g.a. fast praksis e.l.) med tilfelle der formell avgjørelse foreligger. I så fall kan det

være aktuelt å supplere forskriftsregelen med en regel som er basert på en slik rettspraksis.

Dersom det skal spesifiseres en rutine for prøving av utdanningsstøttelovens materielle inngangskrav, vil denne derfor også måtte omfatte alternativet i de kursiverte linjene (nedenfor) og informasjonsmodellen måtte suppleres med en opplysningstype vedrørende "fast praksis":

Hvis søker er opptatt som elev/student ved offentlige videregående eller høyere utdanningsinstitusjoner

ELLER

Hvis søkeren er opptatt som elev/student ved andre utdanningsinstitusjoner som departementet har vedtatt er faglig likeverdige med offentlige videregående eller høyere utdanningsinstitusjoner

ELLER

Hvis søkeren er opptatt som elev/student ved andre utdanningsinstitusjoner som etter fast praksis er ansett å være faglig likeverdige med offentlige videregående eller høyere utdanningsinstitusjoner

SÅ

kan det gis utdanningsstøtte til søkeren.

I tillegg til å automatisere vilkårsprøvinger og beregninger kan *innhenting av saksopplysninger* tenkes å være gjenstand for automatisering. En opplysningstype er for eksempel "den trygdedes arbeidsinntekt i det siste avsluttede kalenderår" (se flt § 4-11). For at innhentingen av en opplysningstype kan programmeres *direkte* på grunnlag av rettskildene, må det være klart henvist til bestemte digitalt tilgjengelige opplysningstyper. Dette er det meget få eksempler på i norsk regelverk. I reglene for tildeling av bostøtte fra Husbanken, heter det imidlertid at "Bilig og husstandssituasjonen skal baseres på registrerte opplysninger i folkeregisteret pr. nevnte datoer".<sup>56</sup> To andre eksempler som gir anvisning på at det er de registrerte opplysningene som skal legges til grunn, er den generelle ordningen for bostøtte (§ 9 i forskriften) og reglene om forenklet selvangivelse, se ligningslovens §§ 4-2 nr 6 og 7 og 4-3 annet ledd. Disse to sist nevnte ordningene gir imidlertid den enkelte et *valg* med hensyn til om de vil at slike registrerte opplysninger skal legges til grunn for enkeltvedtaket eller ikke.

I de tilfellene rettsreglene *ikke* gir direkte anvisning på bruk av registrerte opplysninger, avhenger spørsmålet om automatisk innhenting eller ikke av en konkret fortolkning. Det må da undersøkes om definisjonen av den aktuelle opplysningstypen i regelverket samsvarer med definisjonen av den opplysningstypen som finnes tilgjengelig i maskinlesbar form. For å avgjøre dette er det nødvendig å foreta en sammenlignende fortolkning mellom de aktuelle opplysningstypene. I folketrygdloven § 1-8 er det f.eks. gitt en definisjon av "arbeidstaker". Det kan da spørres om sysselsettingslovens arbeidstakerbegrep er synonymt med dette slik at automatisert innhenting av slike opplysninger er mulig.

I de aller fleste tilfelle vil det i større eller mindre grad være avvik mellom tilsynelatende synonyme begrepsdefinisjoner. En viktig grunn til dette er at det normalt vil være en selvstendig rettsutvikling for hvert regelverk, særlig dersom disse befinner seg på forskjellige myndighetsområder. Selv om definisjonen av to opplysningstyper er like på

---

<sup>56</sup> Se Forskrifter om bostøtte, 23. mars 1984, § 2 annet ledd, annen setning. I tredje setning gjøres det unntak for situasjoner der de registrerte og faktiske opplysninger ikke stemmer overens og der det foreligger "spesielle tilfelle".

ett tidspunkt, vil de derfor kunne avvike i tråd med senere rettspraksis, f.eks. fordi de reelle hensynene er forskjellige. Dersom en i slike situasjoner likevel velger å foreta en automatisert innsamling av opplysninger, er det nødvendig å gjennomføre supplerende (ofte manuelle) rutiner, se nedenfor i avsnittene 5.5.1 og 5.5.2.

## 5.5 Supplering av opplysningstyper og prosesser i rettskildene

### 5.5.1 Supplerende regler som kan ha materiell betydning

I avsnittene 5.3 og 5.4 har jeg gitt anvisning på teknikker for å kartlegge og fortolke henholdsvis opplysningstyper og prosesser *slik disse direkte framkommer i rettskildene*. Dette avsnittet tar opp mulighetene for å *supplere* dette bildet, d.v.s. legge til regler (opplysningstyper og prosesser) som det *ikke direkte* er gitt anvisning på i rettskildene. I dette underavsnittet tar jeg primært opp slike suppleringer som kan ha betydning for innholdet av enkeltavgjørelsene.

For å illustrere problemstillingen kan vi gå tilbake til samboereksemplet, og forutsette en situasjon der "samboer" forekommer i en lovregel, men ikke er nærmere spesifisert i annet regelverk, kommentert i forarbeider eller fortolket av en domstol. Som ledd i systemutviklingen og i henhold til mandatet for arbeidet, ønsker vedkommende forvaltningsorgan å legge opp til en så automatisert saksbehandling som mulig. La oss si at opplysninger om boligadresse, kjønn, alder, sivilstatus og forsørgerbyrde er tilgjengelig i maskinlesbar form, og at en derfor ønsker å "modellere" et samboerbegrep som kan være gjenstand for automatisk behandling, for eksempel slik:

- Hvis x og y hadde felles boligadresse i år – 3 år
- og x og y har felles boligadresse i år
- og x og y har motsatt kjønn
- og x og y har alder > 18 år
- og x og y forsørger felles barn med alder < 18 år
- og x og y har sivilstatus ugift, separert, skilt, enke eller enkemann
- så tildeles x og y status som samboer.

Dette vil (som i eksempelet) innebære at det utføres en serie operasjoner på opplysningstyper som ikke (nødvendigvis) er angitt i rettskildene. Likevel kan det tenkes at resultatene (enkeltavgjørelsene) stort sett vil bli i samsvar med gjeldene rett. Et annet og mer beskjedent eksempel er at rettskildene angir ulik beregningsmåte i tilfelle der verdien er > og < enn et visst tall, men ikke angir hva som skal være tilfelle når verdien = dette tallet. I så fall må det stilles opp en supplerende regel som regulerer disse tilfellene (men uten at det trekkes inn noen nye opplysningstyper).

Når en skal vurdere om rettskildene kan eller skal suppleres på noen måte, er det viktig å skille klart mellom ulike situasjoner. Det første skillet går mellom tilfeller der suppleringen *kan få innvirkning på* enkeltavgjørelsene og tilfelle der det *ikke kan innvirke* på avgjørelsene. Det kan kanskje virke overraskende å stille opp et slikt skille, bl.a. fordi det kan være grunn til å anta at det vil være uaktuelt å foreslå supplerende regler som ikke har materiell virkning. En modellering av samboerbegrepet f.eks. (jf ovenfor) med tanke på automatisert avgjørelse av spørsmålet, vil imidlertid kunne være aktuell som et rent effektiviseringsiltak og uten noen nødvendig innvirkning på enkeltavgjørelser. En kan f.eks. tenke seg manuelle rutiner som gjør at visse kategorier av automatisk fastsettelse av samboerskap (i henhold til de supplerende reglene) ble gjenstand for en rettslig

kvalitetskontroll i form av en manuell sluttvurdering. I eksempelet ovenfor faller for eksempel samboerpar med særkullsbarn utenfor. Med en særskilt rutine for slike og andre spesielle tilfelle som sikrer en manuell og supplerende vurdering,<sup>57</sup> kan det muligens hevdes at modelleringen av samboerbegrepet vil være i samsvar med gjeldende rett, til tross for at det automatiserte utgangspunktet er utilstrekkelig og snevert.

For de tilfelle der den supplerende regelen vil ha innvirkning på resultatet av avgjørelser bør en igjen skille mellom to situasjoner. For det første tilfelle der den supplerende regelen alltid vil være til partens *fordel*. For eksempel kan en beregningsregel gjøres mer generøs overfor parten gjennom en supplerende regel. I slike tilfelle er det ingen sterke rettssikkerhetsmessige grunner til å unngå suppleringen. Dersom de økonomiske konsekvensene er av særlig betydning, kan det av budsjettmessige og politiske grunner likevel være uakseptabelt å gjennomføre dem.

Den andre situasjonen gjelder tilfelle der suppleringen kan stille parter i en mindre gunstig stilling enn uten, f.eks. fordi en rettighet reduseres en plikt økes eller fordi partens bistand til forvaltningens saksbehandling blir mer byrdefull enn det finnes hjemmel for. I slike tilfelle tilsier legalitetsprinsippet i norsk rett at suppleringen ikke kan gjennomføres uten at det formelt er vedtatt som offentligrettslig bindende rettsregel (lov, forskrift).

Det vil ofte være uklart hvorledes grensen skal trekkes mellom en supplerende (ny) regel og en representasjon som bare anses å inneholde fortolkninger av de regler loven eller lignende gir anvisning på. En mulig retningslinje er å spørre i hvilken grad en fortolkning må antas å være eller kunne bli *omstridt*. Jo mer omstridt en fortolkning antas å være/bli og jo større språklig spenning det kan sies å være mellom ordlyden og tolkningsresultatet, jo større grunn til å behandle fortolkningen som uttrykk for en ny regel. Statens lånekasse for utdanning hadde for eksempel omformulert et krav fra å gjelde felles bolig med det barn som kunden forsørger, til å gjelde et krav om at kunden skulle ha felles bolig med barnets forelder.<sup>58</sup> I dette tilfellet var det høyst tvilsomt om omformuleringen kunne forsvares som en presisering av regelverkets krav. Det var også åpenbart at en slik "fortolkning" vil kunne vekke strid, fordi personer som var berettiget stønad etter forskriften falt ut på grunn av den rettslige løsningen i systemet.

Mer tvil kan det være dersom en for eksempel bestemmer at begrepet "uke" tilsvarer 5 virkedager. Dersom dette er i samsvar med praksis i vedkommende forvaltningsorgan kan en se dette som ("bare") en fortolkning som må kunne supplere rettskildene. Dette til tross for at et slikt resultat kan tenkes å få negative følger for parter når den f.eks. anvendes i beregninger. Dersom det derimot bryter med praksis eller det ikke finnes holdepunkter for hva praksis har vært, og en ny og avklarende regel i programmet derfor får konsekvenser for den enkelte (som ikke er ubetydelige), kan meget tale for å behandle spørsmålet som en ny regel.

Et eksempel på supplerende av de regler som bestemmer enkeltvedtakenes nærmere innhold kan hentes fra folketrygdlovens § 4-11 om beregning av dagpenger ved arbeidsledighet. De beregningsalternativer som er angitt i annet ledd gjelder enten på grunnlag av arbeidsinntekter i siste avsluttede kalenderår eller gjennomsnittet av slike inntekter for de tre siste år. Beste alternativ skal velges. Dette kan sies å være en ufullstendig problembeskrivelse fordi loven ikke sier noe om hva som skal skje dersom

<sup>57</sup> Som f.eks. reduserer kravet til den tid de må ha hatt felles bolig når alderen er under 21 år .

<sup>58</sup> Se Schartum (1989) s 103.

det foreligger tall for de to siste år og gjennomsnittet av disse inntektstallene er høyere enn tallet for siste år. Når bestemmelsen skal fortolkes står en overfor minst tre valg:

- 1) En ser bort i fra tallet for annet år.
- 2) En beregner gjennomsnittsinntekt for to år.
- 3) En beregner gjennomsnittsinntekt som om det gjaldt tre år, dvs  $2 \times \text{inntekt} / 3$ .

I den versjonen av dagpengesystemet som jeg undersøkte var løsning nr 3 valgt, men dette er langt i fra noen åpenbar riktig løsning.

Uansett om supplerende opplysningstyper og prosesser må anses å representere en ny regel som trenger hjemmel i lov, er det grunn til å vurdere om suppleringen av rettskildene også bør lede til endringer av de aktuelle regelverkene. Dette gjelder ikke bare endringer i lover og forskrifter, men også av interne instruksjoner om saksbehandling m.v., som om dette i avsnitt 7.3.

### *5.5.2 Supplerende regler som er fastsatt ut i fra hensynet til saksbehandlingskvalitet*

Det bør alltid være en oppgave å ta stilling til hvorvidt reglene i forvaltningslovgivningen (forvaltningsloven, personregisterloven, særlovgivning) bør suppleres med tanke på å *forbedre saksbehandlingskvaliteten*. I motsetning til de råd som ble gitt i tilknytning til supplerende materielle regler, bør regler for å bedre saksbehandlingskvaliteten både gjelde slike regler som kan implementeres i det edb-baserte beslutningssystemet og regler som skal gjelde for systemet for øvrig.

Slike supplerende regler kan tenkes å ha tre utspring. For det første kan en ta utgangspunkt i de saksbehandlingsregler som følger av forvaltningsloven, personopplysningsloven m.v. og formulere regler som er mer gunstige for parter og andre enn det som følger av lovteksten. For det andre kan en ta utgangspunkt i listen som ble introdusert i avsnitt 5.2.4. Spørsmålet blir da om det kan/bør stilles ytterligere krav til behandlingen av opplysningstyper ut i fra:

- personelle spørsmål
- spørsmål om format
- spørsmål vedrørende fremsendelse
- spørsmål vedrørende tid
- spørsmål vedrørende kvalitet
- spørsmål vedrørende tilgjengelighet
- spørsmål vedrørende diskresjon

Det er viktig å huske på at listen kun inneholder stikkord og at disse må prøves ut i forhold til flere problemstillinger og relasjoner. Her nevner jeg kun enkelte eksempler som kan knyttes til de to sist nevnte kategoriene på listen ovenfor. Vi må f.eks. spørre: Hvor og på hvilken måte er spørsmål om tid av betydning for saksbehandlingskvaliteten? – Og deretter: Hvilke nærmere bestemte krav skal vi stille på det enkelte området? Punktene i listen vil gi delvis overlappende resultater. For eksempel vil enkelte spørsmål om tid også kunne ses som et spørsmål om tilgjengelighet, og enkelte personelle spørsmål kan ses som et spørsmål om diskresjon eller kvalitet.

Vurderingen av om de eksisterende regler skal suppleres eller ikke, må ta utgangspunkt i en oversikt over eksisterende regler, jf avsnitt 5.2. Ut i fra de kartlagte reglene om taushetsplikt, personregisterlovens bestemmelser m.v. følger det f.eks. bare at personopplysninger skal beskyttes. I så fall vil en mulig supplerende regel være at saksbehandlere kun får tilgang til personopplysninger etter pålogging med passord, at det skjer automatisk avlogging etter et bestemt tidsintervall uten bruk av systemet, at opplysninger krypteres når de overføres i eksterne nett, m.v.

For spørsmålet om tilgjengelighet kan supplerende regler f.eks. gjelde tilgang til opplysninger om status for en enkeltsak og krav til forståelighet av felter på skjermbilder, utskrifter m.v. F.eks. kan tilgjengelighet til regelverk sikres ved at regelreferanser og/eller regeltekster knyttes til de aktuelle feltene for utfylling og/eller framhenting av saksinformasjon. Dersom de framgangsmåter som ble anbefalt i kapittel 4 er fulgt, vil det ligge godt til rette for å knytte det rettslige tekstsystemet sammen med beslutningssystemet. Jeg kommer imidlertid ikke nærmere inn på hvilke spesielle krav som bør stilles til tekstsystemer, se nærmere om dette i Bing (1983).

Saksbehandlingskvaliteten kan for det tredje også forbedres av regler av mer materiell karakter. I motsetning til slike materielle tilleggsregler som er beskrevet i avsnitt 5.5.1 er dette imidlertid innholdsmessige tillegg som kun sikrer den rettsriktige løsningen som ellers følger av rettskildene. Jeg vil her særlig nevne to teknikker som er forholdsvis meget anvendt.

Sakene kan sorteres etter antatt *vanskelighetsgrad*, ved at det i systemet defineres noen innholdsmessige kjennetegn på at en sakstype er vanskelig. Dette kan gjøres generelt, d.v.s. uten tidsmessige, geografiske eller personelle begrensninger. I arbeidsmarkedsetaten kan det f.eks. være at all samordning av ledighetstrygd med private forsikringsordninger skal behandles som "ukurant/vanskelig". Det er selvsagt også mulig å spesifisere langt mer raffinerte kriterier for hva som skal anses som "ukurant" eller vanskelig. Ukurantsorteringen kan skje automatisk, eller den kan skje manuelt, f.eks. slik at en saksbehandler inngir en kode for å uttrykke resultatet av vurderingen.

Som antydnet kan ukurantsorteringer være knyttet til geografiske områder, tidsperioder og personer. F.eks. kan saksbehandlere under opplæring få flere sakstyper behandlet som ukurante enn erfarne ansatte. Kriteriene kan også være begrunnet ut i fra ønsket om å gjøre en tidsavgrenset ekstrainsats, eller for å rette søkelyset mot bestemte lokale problemer. Selv om enkelte ukurantsorteringer kan og bør være faste, bør det derfor i tillegg vurderes å gi anledning til variasjoner.

Enkelte *inndatakontroller* kan ses som en variant av ukurantsorteringer, men er særpreget ved at det er knyttet visse formodninger om hva som er grenseverdier for lovlige og eller naturlige saksforhold. Ved å definere regler som angir yttergrensene for det normale eller forventede, vil det være mulig å avdekke feil i datagrunnlaget for enkeltavgjørelsene. Det har f.eks. formodningen mot seg at en person har mere enn 10 barn å forsørge, at inntekten for personer som søker ledighetstrygd overstiger kr 500.000,- eller at en arbeidstaker har flere enn 10 arbeidsgivere. Formodningen innebærer vel å merke intet forbud mot å godta slike verdier. Poenget er kun at ved forekomst av slike verdier skal saksbehandler motta varsel og eventuelt gjøre undersøkelser om riktigheten av opplysningen. Med mindre det følger av rettskildene,



må slike regler med andre ord ikke få noen direkte innvirkning på resultatet av saksbehandlingen.

Inndatakontroller kan selvsagt gjøres langt mer raffinerte enn i eksemplene med bastante grenseverdier. I stedet for å sette en grense på et visst antall forsørgde barn, vil det f.eks. kunne defineres regler med antagelser ut i fra alder, utdannings- og yrkesbakgrunn, inntektsforhold m.v. Ut i fra hensynet til effektiviteten i saksbehandlingen kan det imidlertid være et poeng at kriteriene bare slår ut i et lite antall enkeltsaker.

### *5.5.3 Supplerende regler som er fastsatt ut i fra hensynet til andre funksjoner enn saksbehandling*

I avsnitt 5.3.7 ble det presentert en liste over ulike resultater som enkeltsaker kan avsluttes med. Behandlingen i beslutningssystemet kan imidlertid lede fram til en rekke andre resultater som ikke er enkeltavgjørelser, se foran under avsnitt 1.3 om beslutningssystemers ulike "avledede funksjoner". I dette avsnittet vil jeg kort beskrive kartlegging av behov for prosedyrer knyttet til slike funksjoner.

De antatt viktigste avledede funksjonene gjelder:

- statistikk og styringsinformasjon
- regnskapsføring
- journalføring

Som vist under avsnitt 3.4 er også disse funksjonene til en viss grad styrt av rettsregler. Kartlegging av rettsspørsmål, fortolkning og spesifisering av løsninger på dette området vil imidlertid typisk bli håndtert av andre jurister enn de som har ansvaret for de øvrige arbeidsoppgaver innen denne fasen. Dessuten vil den rettslige reguleringen mer ha preg av å være et rammeverk enn å angi detaljerte løsninger. De rettslige spørsmålene vil derfor ikke være så framtrødende som de normalt vil være ved spesifisering av prosedyrer for enkeltsaksbehandlingen.

En tommelfingerregel som bør følges for hele arbeidet fra kartlegging av de avledede funksjonene som systemet skal understøtte, via spesifisering, til realiseringen (programmering) av disse delene, er at spørsmålene vedrørende primærfunksjoner og avlede funksjoner hele tiden bør holdes klart adskilt. Ved at de særlige prosedyrer som følger av kravene til regnskapsføring m.v. holdes adskilt fra de som gjelder enkeltsaksbehandlingen, vil det være lettere å hindre at de avledede funksjonene kan få innvirkning på enkeltsaksbehandlingen. En slik strategi kan også gjøre det lettere å endre på eksisterende rutiner.

## 6 Systemavgrensingsfasen

### 6.1 Innledning

I fasene for innsamling av rettskilder (kap. 4) og systemspesifisering (kap. 5) ble det ikke diskutert hvor omfattende systemløsningen burde være. Det ble heller ikke sagt noe om hvor stor del av beslutningssystemet som burde være edb-basert. I det følgende skal jeg gå igjennom spørsmål systemavgrensning i to betydninger:

- *Ekstern systemavgrensning*, det vil si avgrensning mellom beslutningssystemet og dets "omgivelser" utenfor forvaltningsorganet. De avgrensningene mot eksterne aktører som jeg vil vie oppmerksomheten her, gjelder dels *partenes* medvirkning (avsnitt 6.2), og *andre organisasjoners* (offentlige og private) medvirkning (avsnitt 6.3).<sup>59</sup> Spørsmålet er altså hva arbeidsdelingen skal være mellom forvaltningsorganet på den ene side og andre eksterne aktører på den annen side.
- *Intern systemavgrensning*, det vil bl.a. si grensegangen mellom de edb-baserte og de manuelle delene av beslutningssystemet, avsnitt 6.4.<sup>60</sup> Et sentralt spørsmål her er om det er grunner som kan gjøre at automatiserbare oppgaver likevel blir beholdt manuelle.

Gjennomgangen av spørsmålene om systemavgrensning følger en enkel struktur som innebærer at en først kartlegger aktuelle rettslige reguleringer for deretter å undersøke eksisterende rutiner og tidligere praksis på området. Innen hvert avgrensningsspørsmål (avsnittene 6.2, 6.3 og 6.4) angir jeg så noen av det jeg mener er hovedspørsmål som bør diskuteres (avsnittene 6.2.3, 6.3.3 og 6.4.3), men uten å argumentere for bestemte konklusjoner. Store deler av systemavgrensningen vil lett kunne lede fram til et ønske om regelverksendringer. Det er derfor en nær forbindelse mellom mange av diskusjonene her og fremstillingen i avsnitt 7.3 om regelverksutvikling.

Som nevnt i avsnitt 5.1.1 er det ikke uproblematisk å foreta systemavgrensningen etter at spesifiseringsfasen for øvrig er gjennomført. Så lenge den faseindelte tilnærmingen i denne framstillingen ikke ses på som en "enveiskjøring", er imidlertid ikke rekkefølgen i mine anvisninger avgjørende. Enten systemavgrensningen skjer før eller etter spesifiseringen av beslutningssystemets rettslige innhold ellers, er det med andre ord nødvendig senere å vurdere den ene aktiviteten i lys av den andre. Et sentralt poeng er imidlertid å se systemavgrensningen som en egen aktivitet.

### 6.2 Ekstern systemavgrensning: partenes medvirkning

#### 6.2.1 Innledning

Parten(e) i forvaltningssaker bidrar ofte til sakens opplysning, særlig ved at de fyller ut kravskjemaer, selvangivelser m.v. På den ene side er partene verdifulle for forvaltningen bl.a. fordi:

---

<sup>59</sup> Denne siste kategorien burde ha vært diskutert i noe større detalj.

<sup>60</sup> I tillegg kommer avgrensningen mot andre interne beslutningssystemer, men disse spørsmålene er ikke tatt opp i denne foreløpige utgaven.

- De kjenner saksfakta best og kan lettest gjøre rede for endringer av betydning.
- Med strukturerte skjemaer og tilstrekkelig veiledning for utfylling kan partene gjøre arbeidsoppgaver som det ville være tidkrevende og dyrt for forvaltningsorganet å gjøre.

På den annen side er det også knyttet problemer til partenes medvirkning i saksbehandlingen, bl.a. fordi:

- Det på grunn av manglende opplæring, innsikt og (noen ganger) ærlighet, inngis opplysninger fra parten som er uriktige og/eller ufullstendige.
- Mange parter kan kun kommunisere med forvaltningen på papir eller muntlig, noe som innebærer at opplysningene må skrives (evt. skannes) inn. Dette er kostbart.

Denne noe ufullstendige og unyanserte momentlisten er kun ment å vise at det her lett kan være rom for uenighet med hensyn til hvor sentral plass partene bør ha i det samlede saksbehandlingsopplegget. I avsnitt 6.2.3 gir jeg innspill som utvider diskusjonen noe.

## *6.2.2. Beskrivelse av partenes medvirkning*

Til grunn for systemavgrensningen bør det alltid foreligge en beskrivelse av partenes plass i den totale saksbehandlingen. Nedenfor vil jeg angi de mest sentrale elementene i en slik beskrivelse.

### **6.2.2.1 Det rettslige grunnlaget for partenes medvirkning**

Det vanlige er at den enkelte selv har en rett og/eller plikt til å igangsette en forvaltningssak, ved for eksempel å søke om et gode eller en ytelse, eller ved å angi opplysninger som danner grunnlag for etablering av en plikt, for eksempel en plikt til å betale skatter og avgifter. Utgangspunktet i forvaltningsloven er videre at forvaltningsorganer har en plikt til å utrede enkeltsakene, se forvaltningsloven § 17 første ledd. Utredningsplikten er imidlertid ofte kombinert med en lovbestemt plikt for den enkelte til å avgi relevante opplysninger. Plikt/rett til å initiere en sak og avgi saksopplysninger blir ofte kombinert med at skjemaer med saksopplysninger må fylles ut "på ære og samvittighet" for at en sak skal bli igangsatt.

Som ledd i systemavgrensningen bør den rettslige reguleringen av partenes medvirkningsplikt og forvaltningsorganets aktivitetsplikt overfor parter gjennomgås. I tilslutning til gjennomgangen av regelverket, bør også praktiseringen av disse reglene vurderes. Særlig er det grunn til å kartlegge tilfelle der praksis innebærer en mer eller mindre aktiv rolle for forvaltningen enn det regelverket forutsetter. Det kan f.eks. være at et forvaltningsorgan av eget tiltak sender ut informasjon om rettigheter og plikter selv om det ikke foreligger noen rettsplikt til å gjøre dette. På lignende måte kan det være at forvaltningsorganet ikke har etablert faste rutiner for å varsle parter (se forvaltningsloven § 16) eller forelegge saksopplysninger for parten (se forvaltningsloven § 17 annet ledd). Slik relevant praksis som supplerer og/eller korrigerer det bildede regelverket gir bør med i beskrivelsen.

I tilknytning til beskrivelsen bør det gis vurderinger av behovet for å endre det rettslige rammeverket for den enkeltes medvirkning. Det kan f.eks. være at den enkeltes

opplysningsplikt bør skjerpes eller at forvaltningsorganet i større grad bør ta initiativ til å igangsette enkeltsaker.

#### **6.2.2.2. Gjennomgang av regler og rutiner for informasjonsinnsamling fra partene**

Partenes innsats i saksbehandlingen er først og fremst knyttet til innsamling av saksopplysninger. Det bør beskrives hvilke innsamlingsmåter som bør kunne benyttes. Det er primært de følgende innsamlingsmåtene som er aktuelle, alene eller i kombinasjon:

- Innsamling av saksopplysninger på fastsatt skjema.
- Innsending av saksopplysninger med brevpost.
- Innsending av saksopplysninger som elektronisk post.
- Innsending av saksopplysninger via forvaltningsorganets nettsider (World-wide Web).
- Angivelse av saksopplysninger i automatisk telefonrutine.
- Angivelse av saksopplysninger i personlig telefonsamtale.
- Angivelse av saksopplysninger i direkte personlig samtale.

Også på dette punktet bør det etableres noen rettslige utgangspunkter. Spesielt er det av betydning å kartlegge den rettslige reguleringen av kommunikasjonsmåten mellom parter og forvaltning. Særlig er det grunn til å rette oppmerksomheten mot krav til skriftlighet, bruk av skjema og adgangen til å ta muntlig kontakt med en tjenestemann, jf for eksempel forvaltningsloven § 11 c.

For hver innsamlingsmåte bør rutiner og erfaringer vedrørende partenes medvirkning kartlegges og beskrives. Beskrivelsene bør dekke fra første kontakt mellom forvaltningsorganet og parten og til beslutningsgrunnlaget er fastlagt. Det er særlig grunn til å vie stor oppmerksomhet til spørsmål om informasjons- og datakvalitet og erfaringer med utforming og bruk av skjemaer som partene skal fylle ut, samt veiledning vedrørende utfylling. Ved gjennomgangen av erfaringer bør en nytte en systematisk tilnærming til slike kvalitetsspørsmål, se for eksempel framstillingen i Bygrave (1996). Resultatene fra erfaringsgjennomgangen skal sammenholdes med en vurdering av bidrag fra mulige oppgavegivere, se avsnitt 6.3.3.1 (nedenfor).<sup>61</sup>

#### **6.2.3 Forhold vedrørende partenes medvirkning som bør drøftes spesielt**

##### **6.2.3.1 Innledning**

I dette avsnittet er oppgaven å forklare hvorledes informasjonsinnsamling direkte fra partene kan tenkes å ha nyttige og ønskede funksjoner. Jeg vil særlig peke på funksjoner i forhold til rettsinformasjon (avsnitt 6.2.3.2) ansvarliggjøring (avsnitt 6.2.3.3) og kunnskapstilgang (avsnitt 6.2.3.4). Til slutt vil jeg kort vurdere et spørsmål av en noe

---

<sup>61</sup>Gjennomgangen av erfaringer knyttet til partenes medvirkning skal også inngå som grunnlag for å utforme nye skjemaer, veiledninger m.v. Denne delen av utviklingsarbeidet er imidlertid ikke diskutert i denne fremstillingen.

annen karakter, idet jeg ser partenes medvirkning i et demokratiperspektiv (avsnitt 6.2.3.5).

### 6.2.3.2 Hensynet til formidling av rettsinformasjon

Gjennom rutiner som innebærer at partene selv må bidra til sakens opplysning, blir de satt i en situasjon der det er nødvendig å orientere seg om hvilke regler som gjelder på vedkommende område. Krav om opplysninger og utfylling av skjemaer vil ofte gi behov for nærmere forklaringer og avgrensninger av opplysningstypene som skal samles inn. Dette vil for eksempel kunne resultere i at parten leser regelverket eller informasjonsmateriale, eller at det blir stilt spørsmål til saksbehandlere. I ett perspektiv kan engasjement fra parter i noen tilfelle ses som en arbeidsbelastning for forvaltningen som det er grunn til å unngå. Fra en annen synsvinkel er rettssystemet langt på vei basert på et ideal om borgere som er orienterte om de rettsregler som gjelder dem. Kunnskapsmangel hos parter i forvaltningssaker om rettslige reguleringer vil kunne føre til feilbehandling og kan således være et hinder for en retts sikker saksbehandling.

Det er i utgangspunktet grunn til å anta at automatisert innhenting av saksopplysninger vil ha negative konsekvenser for spørsmålet om rettsinformasjon til partene. Dersom en ønsker å primært innhente opplysninger fra andre enn partene bør det derfor alltid vurderes om det er behov for *kompenserende tiltak*. Blant de mest aktuelle tiltakene er:

- Økt bruk av aktivt utsendt informasjon til partene. d.v.s. informasjon som sendes etter forvaltningsorganets eget initiativ.
- Økt tilbud om individuell veiledning (personlig samtale, telefon, skriftlig).
- Økt bruk av ekstensive og intensive informasjonssystemer som er beregnet for bruk av brede befolkningsgrupper (for eksempel presentert på forvaltningsorganets nettsider).
- Økt informasjon til "sosiale knutepunkter" (arbeidsgivere, foreninger, andre offentlige etater m.v.)
- Økt informasjon gjennom massemedia m.v.

Jeg går ikke inn på en vurdering av de forskjellige tiltakene, men antar generelt at ett eller flere tiltak alltid bør gjennomføres overfor parter som i henhold til nye rutiner kan velge å være passiv deltaker ved behandlingen av egen sak.

### 6.2.3.3 Hensynet til å ansvarliggjøre partene

Forvaltningsorganet skal påse at enkeltsakene blir utredet så godt som mulig, se forvaltningsloven § 17 første ledd. I mange tilfelle er imidlertid partene ved lov eller forskrift pålagt å melde fra dersom det skjer endring av forhold som har betydning for løpende saker (for eksempel trygde- og sosialhjelpsytelser). Automatiseringstiltak som innebærer at parten ikke lenger blir (hoved)kilde til opplysning av saken, kan gjøre det vanskelig å opprettholde forpliktelser til å melde fra om endringer. Selv om de formelle reglene kan være uendret og upåvirket av automatiseringen, vil det med andre ord *i praksis* kunne bli vanskeligere å sikre en tilstrekkelig etterlevelse av plikten.

Problemer knyttet til parters manglende følelse av ansvar for sakens opplysning er ikke begrenset til tilfelle der manglende opplysninger gir et økonomisk tap for det offentlige. Forvaltningsorganet er langt på vei forpliktet til å utføre sine oppgaver på en uhildet og balansert måte, noe som gjør at også mangler som gir økonomisk tap for parten må/bør

oppfattes som et problem for forvaltningen. Spørsmålet om i hvilken grad den enkelte part skal være ansvarlig for korrektheten og fullstendigheten m.v av saksopplysninger, er viktig og vanskelig. Her skal jeg bare knytte noen enkle kommentarer til problemkomplekset:

Selv om saksbehandlingsrutinene endres slik at opplysningene ikke direkte hentes inn fra partene selv, er det på det rene at opplysningene i de aller fleste tilfelle likevel vil ha partene som kilde. Opplysninger som innhentes fra banker om en persons økonomiske forhold vil for eksempel være basert på personens avgivelse av opplysninger til banken og personens disposisjoner ellers. Spørsmålet om ansvarliggjøring forsvinner med andre ord ikke selv om parten ikke deltar direkte i arbeidet med å opplyse saken, men forskyves utenfor forvaltningens tradisjonelle arbeidsområde. De tiltak som forvaltningen kan iverksette må derfor i stor grad påvirke parten gjennom de oppgavegivere (for eksempel banken) som trer inn som kilde i stedet for parten. Blant de mest aktuelle tiltakene som forvaltningsorganet kan ty til for å ansvarliggjøre parter er:

- Økt bruk av rettsinformasjon og veiledning direkte overfor partene, jf ovenfor.
- Økt bruk av informasjon og veiledning overfor oppgavegivere for derigjennom å bidra til at oppgavegiverne får riktigere og bedre oppdatert informasjon fra sine kilder (d.v.s. partene).
- Intensivert kontroll av opplysninger fra oppgavegivere og derigjennom av partene.
- Mer omfattende hjemler for å sikre større bestemmelsesrett over oppgavegiverens arbeid med å behandle saksopplysninger, se avsnitt 6.3.1.

Heller ikke her vil jeg gå nærmere inn på en vurdering av den enkelte tiltakstype. Bak tiltakene ligger det imidlertid en antagelse om at partene *uansett* er viktig for data- og informasjonskvaliteten, og at forvaltningsorganet derfor er avhengig av å påvirke parten i retning av bedre medvirkning.

#### **6.2.3.4 Hensynet til at forvaltningsorganet kan vinne kunnskap om relevante deler av samfunnsutviklingen**

Under 6.3.2.2 nevnte jeg betydningen av å kunne formidle rettsinformasjon fra forvaltningen og ut til partene. Like viktig kan det være å sikre fortsatt kommunikasjon om rettslige, praktiske og saksbehandlingsmessige forhold "den andre veien", det vil si fra befolkningen til forvaltningen. For eksempel kan kontakten med befolkningen få betydning for hvor informasjons- eller kontrollinnsatsens fra forvaltningsorganet bør settes inn. Kontakten med befolkningen kan også resultere i tilbakemeldinger til politiske myndigheter om uhensiktsmessig og/eller urettferdig lovgivning. Dersom partenes medvirkning i saksbehandlingen reduseres, er det grunn til å tro at den nevnte kommunikasjonen med befolkningen kan bli redusert. Blant de mest aktuelle kompensierende tiltakene for å beholde den alminnelige kontakten med befolkningen er:

- Økt bruk av publikumsundersøkelser.
- Etablering av "åpne linjer" til forvaltningen (telefon, e-post).
- Etablering av forum for frie meningsytringer på Internett eller lignende.

### 6.2.3.5 Hensynet til demokratisk medvirkning

En siste begrunnelse for å involvere partene i saksbehandlingen som skal nevnes, gjelder politiske snarere enn i rettslige hensyn. Den enkeltes medvirkning innebærer også en plikt og/eller oppfordring til faktisk å sette seg inn i de aktuelle saksforhold og offentligrettslige reguleringer. Partenes medvirkning kan derfor antas å innebære en viss kunnskapsspredning vedrørende offentlige ordninger m.v. Dersom vi forutsetter at offentlig saksbehandling som involverer partene innebærer at mange får kunnskap om lovgivning og offentlige ordninger, er det grunn til å anta at dette i sum har betydning for hvor bred, informert og aktiv disse menneskenes deltakelse i demokratiske prosesser vil være.

Argumentet om at partenes deltakelse kan ha betydning for den demokratiske deltakelsen, innebærer nødvendigvis ikke at forvaltningen bør avstå fra å redusere enkelte former for deltakelse. Meget kan imidlertid tale for å kompensere for den "folkeopplysningseffekten" som kan antas å bli borte dersom en velger å involvere parter i mindre grad enn tidligere. En nærliggende mulighet vil her være å legge større vekt på å utvikle informasjonstjenester, f.eks. på nettet eller lignende.

### 6.2.3.6 Samlet vurdering

Når en velger å automatisere innsamlingen av saksinformasjon, vil vurderingene knyttet til rettsinformasjon, ansvarliggjøring og kunnskapstilgang som regel måtte resultere i ett eller flere kompenserende tiltak. En god ledetråd kan være å i) forutsette at alle automatiseringstiltak vil skape skjevheter og problemer, men at ii) disse utfordringene ofte kan håndteres gjennom kompenserende tiltak. Utfordringen er likevel å få etablert kompenserende tiltak som er reelt virksomme, slik at muligheten for slike tiltak ikke bare fungerer som en "unnskyldning" for å redusere partenes medvirkning.

## 6.3 Ekstern systemavgrensning: andre saksbehandlingssystemer

### 6.3.1 Bestemmelsesrett over andres beslutningssystemer

Den andre delen av systemavgrensningen skal skje i forhold til andre saksbehandlingssystemer. Dette kan være systemer i offentlig eller privat sektor og omfatter systemer hos alle andre aktører enn de som er parter, jf partskategoriene i avsnitt 5.3.4 (ovenfor). Jeg forutsetter at dette er organisasjoner med slike rutiner for saksbehandlingen at de kan sies å ha etablert et saksbehandlingssystem som det er mulig å forholde seg til. Mange slike aktører vil ha edb-baserte beslutningssystemer.

Det er grunn til å skille mellom minst tre hovedgrupper av slike andre "saksbehandelnde organisasjoner". For det første kan det være tale om *andre offentlige forvaltningsorganer*; kommunale, fylkeskommunale eller statlige organer, eventuelt private organisasjoner som utøver offentlig myndighet.<sup>62</sup> For det andre kan det være tale om organisasjoner innen privat virksomhet, for eksempel arbeidsgivere, banker og forsikringselskaper. Slike private aktører har ofte rollen som "oppgavegivere" eller "oppgavepliktige" ovenfor offentlig forvaltning. Den tredje gruppen jeg vil peke på er organisasjoner som utfører oppdrag for vedkommende forvaltningsorgan og/eller den private organisasjonen. Typisk

---

<sup>62</sup> Jf. forvaltningsloven § 1 første ledd, tredje setning.

for denne gruppen er at de utfører databehandlingsoppgaver på vegne av andre, gjerne i henhold til kontrakt.

Felles for de ovenfor nevnte organisasjonene er at de bidrar til forvaltningsorganets saksbehandling med avgrensede rettslige vurderinger og saksopplysninger. Fordi opplysningstypene skal prosesseres i forvaltningsorganets beslutningssystem, oppstår det et behov for styring over denne informasjonskilden. Det kan være hensiktsmessig å skjelne mellom de følgende tre typetilfellene. Inndelingen er gjort etter den grad av bestemmelsesrett forvaltningsorganet kan sies å ha:

For det første har vi tilfelle der forvaltningsorganet har liten anledning til å påvirke de opplysninger som overføres fra et annet system. Årsaken kan for eksempel være at de aktuelle opplysningene er fastlagt innenfor rammen av et fellessystem, det vil si med tanke på å fylle mange og/eller vide formål. Enhetsregisteret er et sentralt eksempel på et slikt system.<sup>63</sup> Et annet eksempel er Folkeregisteret som føres for å forsyne en rekke deler av samfunnet med opplysninger om navn og bosted m.v.<sup>64</sup> Opplysningene i slike fellessystemer er kjennetegnet ved at opplysningene ikke direkte er bestemt ut i fra behovene hos alle de organisasjoner som mottar opplysninger.

I en annen kategori kommer tilfelle der forvaltningsorganet har en viss bestemmelsesrett over opplysningene fra det eksterne systemet. Opplysningene blir for eksempel primært behandlet for andre formål enn det å utgjøre beslutningsgrunnlag i det forvaltningsorgan som opplysningene overføres til. Forvaltningsorganet kan ha rett til å få overført bestemte opplysningstyper, men er ikke gitt noen (nevneverdig) myndighet til å fastsette detaljerte bestemmelser vedrørende forholdet. Et eksempel på dette er sysselsettingsloven § 37 som riktignok gir en vid opplysningsplikt overfor Arbeidsdirektoratet (m.fl.) for "enhver", men som ikke gir noen omfattende bestemmelsesrett for direktoratet med hensyn til innretningen av de aktuelle eksterne informasjonssystemer, rutiner for overføring m.v.

Den tredje kategorien er tilfelle der forvaltningsorganet har stor grad av bestemmelsesrett overfor en annen organisasjons informasjonsbehandling. Et eksempel er ligningslovens bestemmelser om oppgaveplikt for arbeidsgivere, banker, forsikringsselskap og andre. I følge ligningsloven § 6-16 kan departementet bl.a. gi forskrifter om hva oppgaver etter kap. 6 i loven skal inneholde, og om framgangsmåten ved overlevering av oppgaver i maskinlesbar form.<sup>65</sup> Ligningslovens bestemmelser innebærer en myndighet som griper forholdsvis dypt inn i de berørte organisasjonenes informasjonsbehandling.<sup>66</sup>

I tråd med de nevnte kategoriene er oppgaven under den eksterne systemavgrensningen å undersøke og fastlegge hvilken bestemmelsesrett forvaltningsorganet har overfor eksterne beslutningssystemer (hvis noen). Dette danner også grunnlag for å vurdere om den eksisterende bestemmelsesretten for forvaltningsorganet er tilstrekkelig, sett i forhold til de behov en mener å ha i tilknytning til utforming og drift av beslutningssystemet, jf avsnitt 7.3 om regelverksutvikling.

Det er i tillegg grunn til å vurdere ulike styringsteknikker som kan være aktuelle:

<sup>63</sup> Se lov av 3. juni 1994 nr 15, lov om enhetsregisteret og Ot. prp. nr 11 (1993-94) "

<sup>64</sup> Se lov av 16. januar 1970 nr 1, lov om folkeregistrering.

<sup>65</sup> Departementets myndighet er delegert til Skattedirektoratet.

<sup>66</sup> Rutinene for utveksling av informasjon i henhold til oppgaveplikt i henhold til ligningsloven er beskrevet i Harket (1996) s 33-43.



- Styring i henhold til lov/forskrift.
- Styring gjennom avtaler med oppgavegivere.
- Påvirkning gjennom informasjon, faglig diskurs m.v.

Jeg kommer ikke her nærmere inn på fordeler og ulemper knyttet til de enkelte styringsteknikker, men minner om at styring gjennom avtaler etter omstendighetene kan få preg av offentlig myndighetsutøvelse, noe som tilsier at forvaltningsorganet bør vurdere å legge (enkelte av) forvaltningslovens regler til grunn for forholdet.

### *6.3.2 Beskrivelse av eksterne organisasjoners deltakelse i saksbehandlingen*

På lignende måte som ved beskrivelse av partenes medvirkning, er oppgaven her å beskrive medvirkningen fra andre kategorier av aktører. Ofte vil det imidlertid være en forholdsvis begrenset gruppe organisasjoner som medvirker. Det vil da ofte være nødvendig eller ønskelig å spesifikt beskrive i forhold til den enkelte organisasjon.

#### **6.3.2.1 Det rettslige grunnlaget for eksterne organisasjoners medvirkning**

Den første delen av beskrivelsen bør inneholde en oversikt over den rettslige reguleringen av eksterne organisasjoners medvirkning. Her spiller lov- og forskriftsregulering av opplysningsplikter m.v en særlig viktig rolle. Forholdet til et annet offentlig forvaltningsorgan kan imidlertid også være basert på instruks fra en felles etatsledelse eller på avtale mellom forvaltningsorganene. Forholdet til oppdragstakende organisasjoner (databehandlingsforetak) vil gjerne være regulert i kontrakt.

Som i forhold til partene (se 6.2.2.1) er det grunn til også å kartlegge praksis, særlig med tanke på å bli klar over praktisering av regelverket som avviker fra det som ut i fra ordlyd m.v. må forventes

Formålet med kartleggingen av det rettslige grunnlaget er (som i forholdet til partene) å kunne vurdere i hvilken grad rettsreglene gjenspeiler den arbeidsdeling mellom eget forvaltningsorgan og andre organisasjoner som er ønskelig ut i fra hensynet til det beslutningssystemet som utvikles. Gjennomgangen har ikke bare til formål å vinne kunnskap om løsninger som regelverket gir rom for. Det kan også være at gjennomgangen av den rettslige reguleringen avdekker forhold i forvaltningsorganet som ikke er i fullt samsvar med denne reguleringen. En gjennomgang av kontrakter med oppdragstakere (databehandlingsforetak eller lignende) kan for eksempel gjøre at en blir klar over at kontrakten ikke er i overensstemmelse med anskaffelsesregelverket og/eller personregisterloven. Dette kan igjen begrunne en endring av den rettslige reguleringen, jf avsnitt 7.3 (nedenfor).

#### **6.3.2.2. Gjennomgang av rutiner for informasjonsinnsamling fra eksterne organisasjoner**

Kartleggingen av de eksterne, samarbeidende organisasjonenes rutiner for behandling av saksinformasjon bør omfatte både manuelle og automatiserte rutiner. Hvor "dyp" og detaljert beskrivelsen skal være avhenger bl.a. av de foreliggende behov for endring av de aktuelle rutinene. De deler av rutinene der eget forvaltningsorgan har bestemmelsesrett (jf 6.3.1) bør imidlertid beskrives i detalj. Likeledes rutiner for øvrig

som det kan være aktuelt å endre. Som for partenes medvirkning bør det beskrives hvilke innsamlingsmåter og –medier som blir benyttet.

Beskrivelsen av andre organisasjoners rutiner skal bl.a. danne grunnlag for en vurdering av data- og informasjonskvaliteten av det som inngis til eget forvaltningsorgan. Det vil føre for langt her å kommentere de mange vurderinger som kan være aktuelle i denne forbindelse. For en nærmere drøftelse av spørsmål vedrørende data- og informasjonskvalitet, viser jeg igjen til Bygrave (1996).

Vurderingen av problemer vedrørende data- og informasjonskvalitet på saksopplysninger fra andre organisasjoner, kan begrunne en rekke tiltak tilsvarende de som er nevnt i forhold til parter (avsnitt 6.2.2.2). I tillegg kan det være aktuelt på aktiv måte å stille krav til de beslutningssystemer og rutiner ellers som anvendes i de aktuelle organisasjonene. Reguleringsmåten vil her i stor grad være avhengig av styrken i og karakteren av styringsretten, se avsnitt 6.3.1. For ensidig å pålegge en privat organisasjon plikter trengs hjemmel i lov. Når organisasjonen er en oppdragstaker i et gjensidig forhold, vil spørsmålet kunne reguleres i kontrakt. I forhold til andre forvaltningsorganer kan instruks fra Kongen, etatsledelse eller lignende og avtale mellom forvaltningsorganene være aktuelle reguleringsmåter i tillegg til lov- og forskriftsregulering.

### *6.3.3 Forhold vedrørende eksterne deltakelse i saksbehandlingen som bør drøftes spesielt*

#### **6.3.3.1 Vurdere lovligheten av å benytte andre kilder for saksinformasjon enn partene**

Under avsnitt 6.2.3 ble det bl.a. gjennomgått ulike hensyn som kan tale for å la partene inngi saksopplysninger. I en del tilfelle vil konklusjonen likevel være at opplysninger bør samles inn fra andre enn parten, for eksempel fra private oppgavegivere. Det kan også være at en ønsker både å innhente fra partene og fra oppgavegivere m.v., for derved å kunne sammenstille og sammenligne opplysningene med tanke på evaluering av data- og informasjonskvalitet.

Dersom informasjonsinnsamlingen skal skje fra en oppgavegiver i stedet for fra parten, er det første spørsmålet som må stilles om en slik endring er lovlig, d.v.s. om det er rettslig adgang til å innhente opplysningene på en slik måte. Særlig praktisk vil det være at bestemmelser om taushetsplikt gjør det ulovlig å innhente opplysninger fra en organisasjon i stedet for fra vedkommende part. Selv om taushetsplikt ikke er til hinder, kan personvernreguleringer knyttet til angivelse av formålet for behandling av personopplysninger være til hinder for endrede innsamlingsrutiner.<sup>67</sup> En tredje vurdering som kan hindre endret arbeidsdeling gjelder sikring av personopplysninger. En endret arbeidsdeling som leder til dårligere kvalitet, tilgjengelighet og/eller konfidensialitet vil i følge de foreslåtte bestemmelsene til lov om behandling av personopplysninger, kunne danne et selvstendig grunnlag for at Datatilsynet kan stoppe endringen (se personopplysningsloven § 46, jf § 13).

---

<sup>67</sup> Se preg.. § 11 første ledd, jf § 6 første ledd og forslaget til lov om behandling av personopplysninger §§ 7 og 8.

I tilslutning til spørsmålet om det er lovlig å innhente opplysningene kommer spørsmålet om det ut i fra data- og informasjonskvaliteten er ønskelig å benytte kilden. Det kan for eksempel være at en kommer til at reglene om taushetsplikt og lovkrav til kvaliteten av opplysningene ikke innebærer noe absolutt hinder mot å innhente opplysningene fra en ekstern organisasjon. Likevel kan rettslige krav til data- og informasjonskvaliteten innebære at det vil være lite økonomisk å utnytte en slik mulighet. Dette kan for eksempel bli situasjonen dersom kvaliteten er så dårlig at det må etableres (manuelle) kontrollrutiner for å sikre rettsriktige enkeltvedtak.

### **6.3.3.2 Skaffe oversikt og vurdere sammenhenger mellom interne og eksterne saksbehandlingsrutiner**

Jeg har vært inne på spørsmålet om forvaltningsorganets bestemmelsesrett overfor de eksterne organisasjoner som i større eller mindre grad bidrar til saksbehandlingen. Dette spørsmålet er beslektet med spørsmålet om hvorledes arbeidsdelingen mellom forvaltningsorganet og de eksterne organisasjonene vil framstå for partene og andre interesserte. Hvor alvorlig en bør vurdere mangelen på/begrensninger i bestemmelsesretten, bør bl.a. avhenge av hvor integrerte og oversiktlige de eksterne saksbehandlingsrutinene vil fremstå for parter m.v.

Utgangspunktet må være at forvaltningsorganet alltid må ha oversikt og kunnskap om saksbehandlingsrutiner som utføres av eksterne organisasjoner når disse rutinene har direkte betydning for forvaltningsorganets egen saksbehandling. Denne kunnskapen bør være slik at det er lett å få fram sammenhenger mellom eksterne og interne saksbehandlingsrutiner. Slike sammenhenger bør også omfatte de mer praktiske (reelle) sidene ved saksbehandlingen (og ikke bare de formelle/ideelle). Det bør med andre ord etableres en sammenhengende, fullstendig og oppdatert beskrivelse av forholdet mellom eksterne og interne saksbehandlingsrutiner. Dette innebærer bl.a. at forvaltningsorganet bør kunne forklare alle arbeidsoperasjoner og vurderinger i den eksterne organisasjonen når disse kan være av rettslig betydning i eget forvaltningsorgan.

Dersom vanskeligheter med å tilfredsstille nevnte krav til oversikt og sammenheng i saksbehandlingsarbeidet kommer i tillegg til svak styringsrett for forvaltningsorganet (avsnitt 6.3.1), taler dette *mot* å tillegge de aktuelle arbeidsoppgavene til den eksterne organisasjonen.

Ofte vil det oppstå problemer når antallet eksterne organisasjoner som deltar i saksbehandlingen er mange med forholdsvis små og/ eller uensartede enheter. En systemavgrensning som innebærer en slik komplisert og uensartet samhandlingsstruktur bør bare unntaksvis kombineres med svak styringsrett for forvaltningsorganet. Saksbehandlingsrutiner som gjør bruk av fellessystemer, vil derimot langt lettere kunne aksepteres, bl.a. fordi det vil være én organisasjon å forholde seg til, samtidig som de eksterne rutinene vil være forholdsvis stabile.

## 6.4 Intern systemavgrensning: Forholdet mellom edb-baserte og manuelle deler av beslutningssystemet

### 6.4.1 Utgangspunktet

I dette avsnittet tar jeg opp spørsmål om forholdet mellom forvaltningsorganets manuelle og edb-baserte deler av beslutningssystemet.

Jeg lar et fremstillingsmessig utgangspunkt for den interne systemavgrensningen være en systemløsning som innebærer at alle automatiserbare rettsregler er omfattet av den edb-baserte delen av systemet. Jeg understreker imidlertid at dette kun danner et utgangspunkt. Vurderingene under avsnitt 6.4.3 (nedenfor) gjelder nettopp begrunnelser for (med dette utgangspunktet) å likevel holde deler av regelverket *utenfor* det edb-baserte delen av beslutningssystemet.

### 6.4.2 Beskrivelse av de manuelle delene av saksbehandlingen

#### 6.4.2.1 Den rettslige reguleringen av forholdet mellom manuell og automatisert forvaltning

På samme måte som i forholdet til partene og oppgavegivere bør en innledningsvis kartlegge den rettslige reguleringen av forholdet mellom de manuelle og de edb-baserte delene av beslutningssystemet. Forholdet mellom automatiserte og manuelle deler av saksbehandlingen er sjelden eksplisitt regulert, og utfordringen er derfor å kartlegge mer indirekte følger av reguleringer. Her vil jeg nevne tre typetilfelle der rettsregler og/eller rettslige prinsipper på mer *indirekte* måte kan virke inn på forholdet mellom beslutningssystemet og de manuelle saksbehandlingsrutinene.

For det første kan prinsippet om likebehandling innebære at det trengs en begrunnelse for å behandle noen saker manuelt og noen ved hjelp av beslutningssystemet. Særlig kan en tilfeldig fordeling av saker mellom manuelle og automatiserte rutiner tenkes å støte an mot dette prinsippet. Behandlingsopplegget er f.eks. slik at et tilfeldig utvalg saker blir gjenstand for manuell etterbehandling og kontroll, mens alle øvrige saker kun få automatisert saksbehandling. Dersom 5 % av de manuelt kontrollerte sakene inneholder feil, kan det være grunn til å tro at feilfrekvensen er like høy for saker som ikke er kontrollerte.

For det andre vil det kunne være problematisk å benytte beslutningssystemet i klagesaker når klagen gjelder eller kan gjelde det rettslige innholdet av beslutningssystemet og/eller tilstøtende rutiner. Dette kan sies å følge implisitt av forvaltningsloven § 33 annet ledd som sier at "Underinstansen skal gjøre de undersøkelser som klagen gir grunn til". Dette vil lett innebære at det ikke er nok å sjekke at systemet er teknisk i orden, for så på ny å legge rettsanvendelsen som systemet bygger på til grunn for klagevedtaket. I slike klagesaker må utgangspunktet derfor være at det foreligger en plikt til å treffe manuelle enkeltvedtak.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Etter forslaget til lov om behandling av personopplysninger (NOU 1997: 19) kan den enkelte i visse tilfelle kreve manuell behandling. Dette gjelder i visse tilfelle der ordinær saksbehandlingsrutine er fullstendig automatisert, se § 27 i lovforslaget.

For det tredje vil anvisninger på fritt skjønn for forvaltningsorganet kunne innebære en plikt til å behandle slike delspørsmål manuelt.<sup>69</sup> Dette fordi skjønnsspørsmål prinsipielt sett ikke lar seg modellere og representere i et datamaskinprogram, jf avsnitt 5.4.2 (ovenfor) om modellering av et vagt kriterium. Uansett hvor avanserte beslutningsalgoritmer en ønsker å sette i stedet for skjønnen, kan det være at automatiserte "skjønnsavgjørelser" ikke kan aksepteres fordi dette ikke tilfredsstillende "plikten til å skjønne". Det er imidlertid neppe mulig å stille opp som en generell regel at angivelse av skjønnstema alltid impliserer en så streng plikt til å skjønne at automatisering aldri kan skje. Som ellers må spørsmålet løses konkret. Adgangen til manuell klagesaksbehandling, jf forrige tekstavsnitt, kan f.eks. tenkes å trekke i retning av å godta at skjønnen erstattes av automatiserte rutiner i *første* instans.

Oversikten over aktuelle rettslige reguleringer skal primært brukes for å definere grensene for det edb-baserte beslutningssystemet. Oversikten skal imidlertid også legge grunnlaget for å vurdere om den eksisterende reguleringen er tilfredsstillende eller ikke, se avsnitt 7.3 (nedenfor). Særlig kan det være aktuelt å gjøre de rettsreglene som beskriver grensene mellom automatiserte og manuelle rutiner mer eksplisitte.

#### 6.4.2.2 Gjennomgang av egne manuelle saksbehandlingsrutiner

I tillegg til den rettslige beskrivelsen bør innholdet av og forholdet mellom de eksisterende manuelle og de automatiske rutineene beskrives, med vekt på de manuelle delene. Hensikten er å etablere et grunnlag for å vurdere hva som utgjør et hensiktsmessig skille mellom manuelle og automatiserte deler av saksbehandlingen. Særlig bør det legges vekt på å beskrive (typisk manuelle) arbeidsoperasjoner vedrørende:

- Rutiner for veiledning og annen direkte kontakt med parter.
- Rutiner for mottak og håndtering for øvrig av skriftlige og muntlige henvendelser fra parter og andre.
- Rutiner for vurdering/kontroll av innkomne opplysninger fra parter og oppgavepliktige organisasjoner.
- Rutiner for manuelt utførte beregninger, vilkårsprøvinger og skjønnsutøvelse.
- Rutiner for oppslag i lover og forskrifter og andre aktuelle rettskilder.

Automatisering vil ofte framstå som et ønskelig effektiviseringstiltak. Som ledd i beskrivelsen er det imidlertid viktig å kartlegge hvilke andre mulige funksjoner som manuelt utførte arbeidsoppgaver kan ha. Nedenfor går jeg gjennom flere aktuelle begrunnelser for *ikke* å benytte de muligheter som foreligger til å automatisere arbeidsoperasjoner. Spørsmålet om denne nærmere avgrensningen bør ikke avhenge av én enkelt av de mulige begrunnelser jeg skal gjennomgå i det følgende, men bør bero på en helhetsvurdering.

At arbeidsoppgaver fortsatt vil bli utført på manuell måte, betyr ikke at utførelsen av arbeidet blir beholdt uendret. Vurderingen av manuelle deler av saksbehandlingsarbeidet kan gi følgende hovedtyper av konklusjoner:

- Manuelle saksbehandlingsoppgaver beholdes uten endring.
- Manuelle saksbehandlingsoppgaver beholdes, men utførelsen av oppgavene endres.

---

<sup>69</sup> Det skal for eksempel avgjøres om noe er "rimelig", "forholdsmessig", "vanlig" eller lignende.

- Manuelle saksbehandlingsoppgaver automatiseres og kompensierende tiltak iverksettes.
- Manuelle saksbehandlingsoppgaver automatiseres uten øvrige tiltak.

Selvsagt kan en ikke se helt bort i fra at omfanget av visse manuelt utførte oppgaver bør kunne *øke*. I en overgangsfase kan det for eksempel være aktuelt å øke omfanget av manuelle kontroller med innkomne saksopplysninger. Utenfor selve beslutningssystemet kan det for eksempel også være aktuelt å øke veiledningskapasiteten, generelt eller overfor særskilte grupper. Fordi oppmerksomheten i denne framstillingen mest retter seg mot de edb-baserte delene av beslutningssystemer, vil ikke denne type vurderinger bli videre behandlet her.

### 6.4.3 Forhold vedrørende manuell saksbehandling som bør drøftes spesielt

#### 6.4.3.1 Vurdering av bruksfrekvensen for rettskildematerialet

Enkelte deler av rettskildematerialet regulerer saksbehandlingsoppgaver som det bare sjelden vil bli bruk for. Det er særlig fire årsaker til at dette kan være tilfelle:

- a) Reglene beskriver sakstyper som sjelden forekommer.
- b) Det forventes at reglene snart vil bli avløst av nye regler.
- c) Reglene har ikke trådt i kraft, og det er uvisst når ikrafttreden vil skje.
- d) Reglene er kun aktuelle i rene unntakssituasjoner.

Ved vurdering av situasjonene a) – d) vil trolig regler som beskriver sakstyper som sjelden forekommer (a) trolig by på de største problemene. I landsdekkende systemer kan det for det første være store regionale forskjeller, slik at visse sakstyper nesten aldri forekommer i enkelte geografiske områder, men er forholdsvis vanlig i andre. Det kan f.eks. være at regler er knyttet til spesielle næringer som ikke drives i hele landet (fiskeri, reindrift, skogbruk mv.). For det andre kan det være knyttet usikkerhet til den framtidige situasjonen. Når det gjelder situasjonene under b) og c) er det her stort sett tale om å vurdere en sannsynlig tid for når endringer i regelverket vil bli gjennomført. Regler som kun skal gjelde i krigs- og krisesituasjoner (d) er det sjelden nødvendig å ta med i beslutningssystemer innen den sivile forvaltning.

Det forhold at et regelverk bare sjelden benyttes, at det er forventet endret, at et nytt regelverk skal tre i kraft forholdsvis snart eller at det bare er aktuelt i krigs- og krisesituasjoner, er *momenter* blant flere i vurderingen av om de aktuelle rettsreglene skal være gjenstand for automatisering eller ikke. Selv om et regelverk er lite brukt og snart vil bli endret, kan det likevel være at systemløsningen bør omfatte regelverket, f.eks. fordi selv et lite antall saker vil kunne gi tilstrekkelige effektiviseringsgevinster, jf nedenfor.

#### 6.4.3.2 Anslag av hvor vanskelig det er å programmere på basis av vedkommende rettskildematerialet

Enkelte deler av et regelverk er vanskeligere å representere i datamaskinprogrammer enn andre. Det kan her være hensiktsmessig å skille mellom to typetilfelle:

- a) De operasjoner som regelverket gir anvisning på kan være mange og inngå i et komplisert mønster.

- b) De tilfelle der en regel er innvevd i andre regelverk, noe som kan skape oversiktsproblemer og store kostnader ved senere endring av systemet.

Det må i denne forbindelse understrekes at kompliserte regler også kan framstå som et argument *for* å innbefatte slike regler i beslutningssystemet. Det er imidlertid ikke alltid sammenfall mellom hva som er vanskelig å representere i et datamaskinprogram og hva som framstår som vanskelige oppgaver for den enkelte saksbehandler: Det kan fortone seg enkelt å utøve et konkret skjønn, men vanskelig å generelt modellere en tilnærmet lik representasjon av skjønnet. Spørsmålet om å utelate regler som skaper spesielle utfordringer for systemerings- og programmeringsarbeidet, kan sjelden vurderes isolert. Det er særlig der bruken må antas å bli meget begrenset at det er aktuelt å utelate slike deler av reglene fra systemløsningen, jf avsnittet ovenfor, bokstav a.

Deler av et regelverk kan også være komplisert fordi det i stor grad peker ut over regelverket selv. Dersom en beregningsregel i lov, viser til utfyllende regler i forskrift som igjen viser til en viss "vanlig praksis" e.l., vil dette kunne innebære en så stor usikkerhet i rettskildebildet at det blir et argument mot å inkludere beregningen i beslutningssystemet.

#### **6.4.3.3 Anslag av nytten for administrative funksjoner**

Beslutningssystemets primære funksjon er helt eller delvis å automatisere saksbehandlingen fram til enkeltvedtak. Systemene har imidlertid også flere viktige sekundærfunksjoner, se 1.3 (ovenfor). Det er særlig de tre følgende sekundærfunksjoner som ofte har stor betydning:

- a) funksjoner for regnskapsføringen
- b) journalførings- og arkivfunksjoner
- c) funksjoner for statistikk og administrativ styring og planlegging.

Hensynet til de tre nevnte administrative funksjonene vil ofte tale for å *inkludere* arbeidsoppgaver i beslutningssystemet selv om hensynet til selve saksbehandlingen ikke anses å være tilstrekkelig tungtveiende. Dette fordi "hull" i systemløsningen også vil innebære produksjon av ufullstendig materiale til bruk i de andre funksjonene. Dersom beslutningssystemet ikke omfatter alle enkeltsaker, vil det innebære at visse enkeltsaker mangler i det regnskapsmaterialet som beslutningssystemet produserer. I så fall vil det være aktuelt å etablere manuelle tilleggsrutiner. Det samme vil kunne skje for statistisk materiale, men her vil det kunne være en noe større toleranse i forhold til feilforekomster enn for regnskapstallenes vedkommende. Under kategori c) er det bl.a. arbeidet med budsjett og planer som det kan være aktuelt å ta hensyn til. Vurderingene her blir imidlertid til en viss grad sammenfallende med vurderingene i tilknytning til statistikk.

Visse administrative funksjoner i systemet kan gjøre det ønskelig spesielt å inkludere regelverk som er lite brukt, for eksempel fordi en planlegger en regelreform og trenger mer kunnskap om nåværende praksis. Derfor kan det for eksempel være grunn til å innbefatte regler som anses som vanskelige å innpasse i systemløsningen (jf 6.4.3.2) fordi slike saker anses å være tidkrevende og derfor er ønskelige å innbefatte i målingen av saksbehandlingstider.

#### **6.4.3.4 Anslag av den rettssikkerhetsmessige verdien av edb-behandlingen**

Hensynet til rettssikkerhet kan både tale for og i mot å innlemme regler i systemløsningen. Det er her særlig tale om

- a) tilfelle der reglene er faste og forholdsvis utvetydige og
- b) reglene er vage eller skjønnsmessige.

Dersom reglene kan angis på en presis og tilnærmet uttømmende måte vil de forholdsvis lett kunne representeres i datamaskinprogrammer på en måte som gir korrekte enkeltvedtak. I slike tilfelle vil hensynet til rettssikkerhet ofte kunne tale for å innbefatte reglene i edb-systemet.

I andre tilfelle vil det være vanskelig å gi en uttømmende og presis representasjon. Dette kan typisk være der det er aktuelt å "modellere" et begrep ved hjelp av en serie vilkår, se avsnitt 5.5.1 (ovenfor). Selv om kriteriene for å kunne regnes som "forsørger" er spesifisert i et rundskriv, er det sannsynlig at dette ikke kan anses som uttømmende. I så fall kan det være grunn til å unngå å gi representasjoner som framstår som fullstendige og dermed misvisende. Dette betyr imidlertid ikke at systemløsningen helt skal utelate vage og skjønnsmessige rettsspørsmål. Tvert i mot vil hensynet til rettssikkerhet nesten alltid tale for å la slike rettsspørsmål bli omfattet. Det avgjørende spørsmålet blir i stedet *automatiseringsgraden*, d.v.s. spørsmålet om de automatiske rutinene skal etterprøves av en saksbehandler eller ikke.

#### **6.4.3.5 Anslag av nytten for kompetansebygging hos saksbehandlerne.**

Som ledd i systemavgrensningen bør en også ta hensyn til i hvilken grad utelatelser fra beslutningssystemet kan gi mangelfull helhet og sammenheng i saksbehandlingen. Når et beslutningssystem blir avgrenset i forhold til hva som ville ha vært en altomfattende løsning, innebærer dette ikke bare en avgrensning i hvilke funksjoner systemet skal utføre for partene. I tillegg vil avgrensningene innebære begrensninger i det hjelpemiddel som saksbehandlerne gjør bruk av. For saksbehandlerne vil systemet ofte framstå som det aller viktigste hjelpemiddelet for saksbehandling. Det er systemet som "dikterer" hva saksbehandler skal foreta seg, i hvilken rekkefølge de ulike arbeidsoperasjonene skal skje, som opplyser om valgfrihet ved behandlingen og som på flere andre måter sier noe om løsningen av rettslige spørsmål. Siden beslutningssystemer gjerne inneholder "nesten alt", dvs dekker de aller fleste sakstyper, vil systemet kunne få "negativ troverdighet", dvs "det som ikke finnes i systemet, finnes ikke". Selv om en velger ikke å automatisere behandling i henhold til regler som er lite brukt, bør det derfor vurderes om spørsmålet likevel skal gå fram av systemløsningen. En minimumsløsning er å nevne utelatte deler av regelverket i brukerdokumentasjonen til systemet. En noe mer omfattende løsning kan for eksempel innebære at det i systemet "krysses av" for om vedkommende regler er anvendt i saken eller ikke. Slike tiltak er først og fremst egnet til å ivareta oversikt og helhetstenkning i saksbehandlingsarbeidet. Samtidig kan slike registreringsfunksjoner gi dokumentasjon av omfanget av spesielle problemer i saksbehandlingen.

### **6.5 Samlet vurdering av systemavgrensningen**

I dette kapitlet har jeg angitt sentrale momenter i avgrensningen mot parter, oppgavegivere og eget saksbehandlingssystem ellers. Som ellers vil de mange små valgene *i sum* kunne gi en arbeidsdeling og et forhold til parter og publikum for øvrig som det ut i fra politikk og forvaltningskultur kan være vanskelig å akseptere. Det samlede resultatet av systemavgrensningen kan for eksempel bli en meget høyere grad av automatisering enn det som er ønskelig ut i fra forvaltningsorganets serviceprofil eller



lignende. Det er derfor av avgjørende betydning at en i tillegg til detaljbeslutningene vedrørende systemavgrensningen også utfører helhetsvurderinger og justerer avgrensningen, særlig i henhold til signaler og retningslinjer fra politiske myndigheter.

## 7 Dokumentasjons- og regelrevisjonsfasen

### 7.1 Innledning

Den delen av systemutviklingen som er omhandlet i denne boken, og som jeg har framholdt som en rettslig beslutningsprosess, har som mål å frambringe et edb-basert beslutningssystem som helt eller delvis kan automatisere saksbehandlingsoppgaver. Sett fra en rettslig synsvinkel er det imidlertid dessuten av vesentlig betydning at det som er et resultat av systemutviklingen også utarbeides en *rettslig dokumentasjon* av systemet. Med "rettslig dokumentasjon" sikter jeg her til et skriftlig materiale som er egnet til å gjengi og forklare de av systemets funksjoner og egenskaper som kan sies å ha rettslig relevans. Kriteriet "rettslig relevans" representerer en løs angivelse, men kan konkretiseres til funksjoner/egenskaper ved systemet som er basert på rettskilder eller som det for øvrig er påkrevet å ha kunnskap om juridisk metode for å kunne bedømme kvaliteten av. En dokumentasjon skal uttrykke det rettslig relevante innholdet av systemløsningene på en måte som gjør det mulig å tilegne seg for personer som ikke kan lese programkoden. Det er særlig fire former for dokumentasjon jeg vil ta for meg:

- Dokumentasjon i form av bekreftede systemspesifikasjoner.
- Dokumentasjon i form av brukerveiledninger.
- Dokumentasjon i form av interne regelverk mv.
- Dokumentasjon i form av endringer i lov, forskrift og/eller kontrakt.

Det kan kanskje være overraskende at regelverksendringer presenteres som spørsmål om dokumentasjon. De som forestår systemutviklingen har jo bare unntaksvis myndighet og mulighet til å foreta regelverksendringer, og i den grad de har slik kompetanse, vil denne typisk gjelde interne regelverk (f.eks. instruksjer og retningslinjer). Når regelverksendringer ses i sammenheng med spørsmål om systemdokumentasjon, er dette fordi den rettslige delen av systemering og spesifisering kan ses på som deler av en rettslig beslutningsprosess som kan ha regelverksendringer som nødvendig og/eller ønskelig konsekvens og resultat.

Regelverksendring må ses som *nødvendig* når systemutviklingen tvinger en til å velge andre rettslige løsninger enn det rettskildematerialet gir grunnlag for, se avsnitt 5.5.1. Hensynet til rettssikkerhet og legalitetskontroll tilsier at det alltid må være samsvar mellom de rettslige løsninger som følger av rettskildene og de løsninger som praktiseres av forvaltningen ved hjelp av et beslutningssystem. Regelverksendring må ses som *ønskelig* når de analyser som er knyttet til spesifiseringen gir kunnskaper som legger forholdene til rette for endringer av språkbruk i, redaksjon av og formelle forhold ved regelverket. Viser analysen at gjeldende regelverk inneholder inkonsistent språkbruk, kan det for eksempel være ønskelig å endre på dette forholdet.

Ikke alle deler av mulige regelverksendringer knyttet til systemutvikling kan ses under synsvinkelen dokumentasjon. Det kan således tenkes at systemutviklingsarbeidet innebærer oppstart av et mer langsiktig regelutviklingsarbeid, og som derfor ikke på kort sikt kan nedfelles i beslutningssystemet og/eller regelverket. Det kan for eksempel være at analysearbeidet har gjort en oppmerksom på grunnleggende urettferdige eller uhensiktsmessige forhold ved et regelverk som begrunner store materielle endringer.

Slike endringer vil kreve videre utredning og politisk behandling på en måte som helt sprenger rammene for et systemutviklingsarbeide.

Nå når sammenhengene mellom dokumentasjon og regelverksutvikling er kommentert, vil jeg i det følgende likevel skille mellom spørsmål om dokumentasjon (avsnitt 7.2) og regelverksutvikling (avsnitt 7.3). Hovedvekten vil ligge på regelverksutvikling. For en mer inngående drøftelse av dokumentasjonsspørsmål, viser jeg til Andresen (1999) s ??.

## 7.2 Rettslig systemdokumentasjon

### 7.2.1 Noen begrunnelser for nødvendigheten av systemdokumentasjon

Rettsikkerhet i forvaltningen forutsetter i stor grad informerte og aktive parter. Mange av de rettsikkerhetsgarantier som finnes i lovgivningen går nettopp ut på å gi tilgang til nødvendig materiale (f.eks. regler om forhåndsvarsel, partsinnsyn og begrunnelse). Andre rettsikkerhetsgarantier forutsetter slik åpenhet og mulighet for folk til å vinne kunnskap om innholdet av myndighetsutøvelsen.

Dersom myndighetsutøvelsen "kapsler seg inn" i datamaskinsystemer, kan dette hevdes å være en trussel mot åpenheten i offentlig forvaltning og dermed også mot folks mulighet for å ivareta egne interesser. Problemet er særlig knyttet til manglende dokumentasjon av regelinnholdet i programmene. Tidligere var det ikke uvanlig at slik dokumentasjon helt manglet.<sup>70</sup> I dag vil det ofte finnes noe dokumentasjon, som kun er tilgjengelig for en liten krets. Dokumentasjonen er sjelden direkte knyttet til de lov- og forskriftsregler m.v. som programmene er basert på. Dette innebærer at det kan være vanskelig å gjennomføre en legalitetskontroll av programmene, det vil si å sjekke at anvendelsen av det edb-baserte beslutningssystemet gir riktige løsninger. Det er viktig å minne om at anvendelse av slike systemer innebærer automatisert rettsanvendelse og (dermed) myndighetsutøvelse. Kontroll med det rettslige innholdet i beslutningssystemer innebærer derfor en kontroll med tidligere og framtidig myndighetsutøvelse. Legalitetskontroll med slike systemer har derfor både en reparerende og en preventiv funksjon.

Poenget er at manglende rettslig dokumentasjon av edb-baserte beslutningssystemer gjør det meget vanskelig å få tilgang til den omfattende og systematiske informasjon om rettsanvendelsen som finnes i datamaskinprogrammene. Nå kan det innvendes at slik detaljert kunnskap om rettsanvendelsen aldri tidligere har vært tilgjengelig. Ved manuell rettsanvendelse vil lovregler og annet regelverk i utgangspunktet bli fortolket på nytt for hver sak. Bortsett fra selve resultatet og vedtaket vil vi da ikke vite noe sikkert om hvilke fortolkninger som konkret er blitt lagt til grunn av saksbehandlerne. I slike tilfelle er derfor parten avhengig av å fortolke reglene selv, avdekke ulikheter i resultatet, finne forklaring på ulikhetene og så argumentere for den forståelsen som etter vår oppfatning er korrekt. Denne muligheten har en også når rettsanvendelsen er automatisert. Forskjellen er imidlertid at det som en forutsetning for automatiseringen må formuleres *generelle* regler

---

<sup>70</sup> Se om dette i Schartum: "Dirt in the Mashinery of Government? Legal Challenges Connected to Computerized Case-Processing in Public Administration.", I: Bing and Torvund (red.), 25 years Anniversary Anthology, Norwegian Research Centre for Computers and Law, Tano, Oslo 1995, s 151 - 92.

der det på *entydig* måte går fram hvorledes lovreglene m.v. skal forstås. De som har laget systemet har således truffet en lang rekke generelle beslutninger som ofte er ment å dekke de fleste individuelle særtrekk ved enkeltsaker, jf kap. 5 og 6. Når det utøves myndighet på denne måten, og kunnskap om tidligere og framtidig myndighetsutøvelse finnes tilgjengelig i forvaltningen, tilsier rettssikkerhetsdealet at det bør være mulig for enhver å innhente denne informasjonen (jf kravet til forutberegnelighet).

Forvaltningsorganene har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt område (forvaltningsloven § 11). Blant annet skal forvaltningstjenestemennene kunne redegjøre for "vanlig praksis på vedkommende saksområde". De skal også av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Det er vanskelig å si noe sikkert om hvor langt forvaltningens veiledningsplikt går med hensyn til det rettslige innholdet av beslutningssystemer. Selv om saksbehandlingen er delvis automatisert og det foreligger en plikt til å redegjøre for praksis, innebærer ikke det nødvendigvis at veiledningen må ta utgangspunkt i programkode og de konkrete løsningene i systemet. Forvaltningen bør likevel spesielt veilede om forhold ved praksis som avviker fra de forventninger som kan skapes ut i fra lesing av lov, forskrift og tilgjengelig informasjonsmateriale. I sammenheng med edb-baserte beslutningssystemer innebærer det at det bør kunne gis veiledning om alle opplysningstyper i systemet som er definert på en måte som ikke framgår av annet tilgjengelig materiale. Det samme bør gjelde for alle prosedyrer/operasjoner som er fortolket på en måte som ikke framgår av annet tilgjengelig materiale, jf avsnitt 5.5.

Selve grenseoppgangen av veiledningsplikten i forhold til beslutningssystemer er ikke det viktigste i denne sammenheng. Av vesentlig betydning er imidlertid å slå fast at det eksisterer en veiledningsplikt også i forhold til slike systemer. For at denne plikten skal bli etterlevet og dermed utgjøre en reell rettssikkerhetsgaranti, er det nødvendig å legge til rette for at saksbehandlerne lett skal kunne få tilgang til den nødvendige kunnskapen. En rettslig systemdokumentasjon kan da sies å representere et nødvendig tiltak.

Dokumentasjon som er beregnet på saksbehandlere og andre som har direkte kontakt med parter m.v. kan også hevdes å ha en arbeidsmiljømessig begrunnelse. Arbeidsdelingen mellom menneske og maskin kan tenkes å gi en fragmentering av oppgaver som innebærer for liten kunnskap hos saksbehandler om viktige sammenhenger. Saksbehandlere som fyller ut felt for registrering av saksopplysninger, kan f.eks. synes at det er lite tilfredsstillende dersom en verdi som tastes inn har store konsekvenser for saken, men uten at saksbehandler er klar over dette. Verdien gjelder f.eks. et materielt innholds krav, og innebærer at en stønad ikke kan tilstås. Det kan hevdes at økt innsikt for saksbehandler i de maskinelle sidene av saksbehandlingsarbeidet vil gi bedre faglige utviklingsmuligheter og mer interessante jobber. Systemdokumentasjon kan sies å være en forutsetning for en slik kompetanseutvikling.

Den siste begrunnelsen jeg skal nevne her, er ikke den minst viktige. Beslutningssystemer lever og utvikler seg ofte i symbiose med lover og forskrifter. En rekke lover, og særlig forskrifter, har en dynamisk karakter ved at de endres i tråd med endrede samfunnsforhold, erfaringer m.v. Også domstolsavgjørelser og annet kan tenkes å endre rettstilstanden på måter som gjør at systemløsningen må endres. Beslutningssystemene må altså kunne endres i tråd med rettsutviklingen.

Ved endringer i regelverk m.v. blir spørsmålet om og eventuelt hvordan endringen berører beslutningssystemet. Det er da av avgjørende betydning å ha hjelpemidler som kan etablere slike sammenhenger. Her er en dokumentasjon som er av rettslig karakter en klar fordel. Stortinget endrer f.eks. konkrete lover, i konkrete paragrafer, ledd og setninger. Det er da av avgjørende betydning å ha materiale som peker fra slike "adresser" i loven til de relevante adressene i beslutningssystemet. Dette i motsetning til dokumentasjon som i vanlige ord og uten henvisninger til regelverket forklarer hva rutinene på basis av regelverket gjør. Dokumentasjon kan altså sies å være en forutsetning for effektiv endring av beslutningssystemet i tråd med endringer i regelverk og rettstilstanden for øvrig.

### *7.2.2 Bekreftet rettslig kravspesifikasjon*

Med "bekreftet rettslig systemspesifikasjon" mener jeg dokumenter som viser at programmeringen er utført i samsvar med spesifikasjonene. Forutsetningen og forventningen er med andre ord at det ikke på alle punkter vil være mulig å realisere systemet i henhold til opprinnelige spesifikasjoner og planer. For at det skal være mulig med en reell rettslig styring og et reelt ansvar for det rettslige innholdet for fagenheten, må det derfor etableres rutiner for å sikre at all programmering av spesifikasjonen blir bekreftet og at avvik fra denne blir dokumentert. En slik bekreftet kravspesifikasjon vil være den eneste praktisk mulige systematiske måten å skaffe rede på det rettslige innholdet av systemet. Selvsagt vil det alltid være mulig å lese utskrift av programkoden, men dette er en vanskelig og lite praktisk måte å skaffe seg kunnskap om det rettslige innholdet på (også for andre enn jurister!). Det er selvsagt også mulig å skaffe kunnskap om det rettslige innholdet gjennom bruk av systemet, men det vil da være vanskelig å få avdekket forhold som en selv ikke er klar over på forhånd. Bekreftet systemdokumentasjon må derfor ses som en avgjørende forutsetning for å kunne gjennomføre en reell og dekkende legalitetskontroll.

Det følger av tilnærmingen til dokumentasjon via spesifikasjon, at denne delen av dokumentasjonen primært bør uttrykkes ved hjelp av de (mer eller mindre) formelle notasjonsmåter som blir benyttet for å etablere rettslige informasjons- og prosessmodeller samt oversikter og beskrivelser for øvrig. Innholdet og karakteren av dokumentasjonen gjør at det er vanskelig og lite hensiktsmessig å kun benytte naturlig språk. Av det som er spesielt nevnt i denne framstillingen vil jeg foreslå de følgende elementer som obligatoriske deler av dokumentasjonen:

- Ordnet fortegnelse over rettskildesgrunnlaget i tråd med anvisningene i avsnitt 4.3.3, punktene 1 – 6.
- Oversikter over enkeltregler i de aktuelle regelverk, sortert og bearbeidet i tråd med anvisningene i avsnitt 5.2.
- En oversikt over opplysningstyper bearbeidet og sortert i tråd med anvisningene i avsnitt 5.3.
- En oversikt over prosesser/operasjoner i tråd med anvisningene i avsnitt 5.4.
- En oversikt over de fortolkninger av opplysningstyper og prosesser som er lagt til grunn for systemløsningen og som ikke kan sies å følge av rettskildematerialet, se avsnitt 5.5.

Den bekreftede systemdokumentasjonen kan ses på som en basisdokumentasjon som også bør danne grunnlag for brukerdokumentasjon (7.2.3) og arbeidet med regelverksutvikling (7.3).

### 7.2.3 Brukerdokumentasjon

I tillegg til en bekreftet systemspesifikasjon er det behov for dokumentasjon som kan formidle kunnskap til saksbehandlere og parter/publikum om det rettslige innholdet. Denne gruppen dokumentasjon har med andre ord ikke primært med den rettslige styringen av systemutviklingen å gjøre, men er primært knyttet til forholdet mellom saksbehandlere på den ene side og parter og andre interesserte på den annen. Mens den bekreftede systemdokumentasjonen særlig understøtter legalitetskontroll på et *generelt* nivå fordi den bidrar til rettsriktige systemer og riktige enkeltavgjørelser for alle, gjelder denne andre gruppen av dokumentasjon tilrettelegging for legalitetskontroll på et *individuell* nivå, fordi den kan sette den enkelte i stand til å ivareta sine interesser. Slik dokumentasjon kan også ses fra saksbehandlerens synsvinkel, dvs som et hjelpemiddel for veiledning i enkeltsaker, eller den kan ses fra berørte parters synsvinkel som et hjelpemiddel for begrunnelse av enkeltvedtak.

Det klare utgangspunktet er at det ofte vil være behov for å utarbeide et materiale som den enkelte part (og andre interesserte) og saksbehandlere skal kunne gjøre bruk av for å forstå behandlingen av enkeltsaker. Spørsmålet er imidlertid hvorledes en slik dokumentasjon bør utformes, og om "brukerdokumentasjon" til beslutningssystemet er en passende ramme for å gjøre slikt materiale tilgjengelig.

Tradisjonelt har mange etater utarbeidet interne regelverk som inneholder mer eller mindre helhetlige framstillinger av spørsmål om rettsanvendelse, saksgang m.v. og med angivelse av konkrete framgangsmåter. Mange etater som har automatisert deler av sin saksbehandling har dessuten utarbeidet "brukerhåndbøker" e.l., d.v.s. anvisninger på hvorledes edb-baserte deler av beslutningssystemet virker og skal brukes. I den grad slike interne regelverk eksisterer, mener jeg den klart beste løsningen vil være å integrere interne regelverk med brukerhåndbøker for vedkommende beslutningssystem.

Et viktig poeng er også at interne regelverk i så stor grad som mulig også bør utarbeides med tanke på at de skal bli lest av parter og andre interesserte. Eventuelt bør det utarbeides to versjoner, f.eks. slik at publikumsversjonen ikke inneholder beskrivelser av kontrollrutiner og annet sensitivt materiale.

I forvaltningsorganer som ikke har utviklet noe interne regelverk som det kan bygges videre på, antar jeg at det vil være sterkt ønskelig at slike beskrivelser av rettslige, saksbehandlingsmessige og teknisk-praktiske forhold blir utarbeidet i sammenheng med systemutviklingen. I neste avsnitt kommer jeg nærmere inn på spørsmål vedrørende regelverksutvikling.

## 7.3 Regelverksutvikling

### 7.3.1 Generelt

Ved å utvikle beslutningssystemer kan vi vinne mye ny kunnskap om de regelverk og rettskilder for øvrig som ligger til grunn for arbeidet. Det kan derfor lett tenkes at

systemutviklingen foranlediger endringer i og supplementer til det eksisterende rettskildematerialet. Dette gjelder særlig for regelverk av ulike slag som oppmerksomheten her skal rettes mot.<sup>71</sup>

En av grunnideene i rettsstaten er at offentlige myndigheter skal følge skrevne regler når de utøver makt og myndighet. Dette binder staten, samtidig som det gir forutberegnelighet for borgerne. At staten skal følge skrevne regler, betyr at reglene skal gi en dekkende beskrivelse av myndighetsutøvelsen.

Når myndighetsutøvelsen er manuell, vil det uansett oppstå en variasjon i regelforståelsen fra saksbehandler til saksbehandler. Når myndighetsutøvelsen er automatisert, vil den være konsekvent i forhold til de regler som finnes i programmene. Individuelle avvik som skyldes forskjellige fortolkninger hos saksbehandlere vil forsvinne. Dette synes å legge til rette for full overensstemmelse mellom reglene og praktiseringen av dem.

Imidlertid oppstår det et nytt problem fordi presisjonsnivået i naturlig språk er mye lavere enn i formelle språk, noe som gjør at det ofte vil være tolkningsmuligheter og dermed også usikkerhet knyttet til forståelsen av tradisjonelle rettsregler. Selv om datamaskinen er konsekvent i rettsanvendelsen, oppstår det derfor en usikkerhet m.h.t. det konkrete resultatet av behandlingen.<sup>72</sup> Når dette er sagt, må det likevel understrekes at denne siste usikkerheten er langt mindre betydelig enn den usikkerhet som er knyttet til manuell rettsanvendelse. Derfor er det ut i fra et rettsstatlig synspunkt grunn til å argumentere for at rettsreglene i så stor grad som mulig skal gi et dekkende bilde av den automatiserte rettsanvendelsen. Dette utgjør i hovedsak begrunnelsen for å se på systemutvikling som en nødvendig del av arbeidet med regelverksutvikling.

Før vi går videre er det grunn til å stoppe litt opp ved denne tilsynelatende rendyrkingen av forutberegnelighet og styring ved hjelp av mest mulig faste rettsregler. Forutberegnelighet er ikke det eneste idealet som skal imøtekommes når offentlig myndighet skal utøves. Hensynet til konkret rettferdighet og individuell behandling kan kanskje best knyttes til velferdsstatlige ideer, og står på mange måter i et motsetningsforhold til forutberegneligheten. Hvis reglene skal gi forutberegnelighet, innebærer jo det at også lovgiver og andre med kompetanse til å gi bindende regler må forutberegne alle aktuelle, framtidige situasjoner og ta stilling til hvorledes hvert tilfelle skal løses, jf systemdrevet fortolkning i avsnitt 5.1.3. I ydmykhet for den usikkerhet og de mange muligheter som er knyttet til enkeltmenneskers liv, må vi imidlertid innrømme at det er umulig å forutse alle relevante situasjoner og gi en anvisning på "rettferdige" løsninger. Dersom vi både skal ha forutberegnelighet og rettferdighet, kan det synes å innebære at vi begrenser omfanget av automatiseringen. Et eksempel på dette kan være at vi lar vurderinger i forhold til de fleste opplysningstyper skje i hver enkelt sak og ikke ved automatisk innhenting av opplysninger som er fastsatt på forhånd. Et annet eksempel er at vi beholder skjønnsvurderinger og lar være å erstatte de med sett av faste regler, jf eksempelet i avsnitt 5.5.1.

---

<sup>71</sup> Også andre rettskilder enn regelverk kan tenkes å bli påvirket. Gjennomgangen av rettskildematerialet kan f.eks. tenkes å begrunne endringer i forvaltningsorganets presedenssamling, f.eks. fordi en oppdager uoverensstemmelse med høyesterettspraksis.

<sup>72</sup> Slik usikkerhet skal den bekreftede systemspesifikasjonen avhjelpe, se ovenfor i avsnitt 7.2.2.

Etter min mening gir mange av dagens edb-baserte beslutningssystemer mulighet for en forholdsvis stor grad av fleksibilitet og konkret rettferdighet. Det er f.eks. vanlig at opplysninger i en sak blir fastlagt i sakens anledning og at viktige spørsmål avgjøres utenfor systemløsningen (f.eks. vedrørende inngangskrav, jf avsnitt 5.3.5). Formalisering og streng regelstyring skjer imidlertid også utenfor de edb-baserte beslutningssystemene og kan derfor også "ramme" det manuelle arbeidet som skulle sikre rettferdigheten (det er f.eks. ikke anledning til å gjøre undersøkelser om faktiske forhold). I sum kan derfor myndighetsutøvelsen likevel bli stivbeint.

Et av de sentrale spørsmålene i tilknytning til informasjonsforvaltning og gjenbruk av opplysninger til beslutningsformål er hvor meget konkret rettferdighet forvaltningen bør ta seg råd til. Kan ikke en forhåndslagret og billig opplysning aksepteres som beslutningsgrunnlag selv om den ikke gir et helt riktig bilde av den aktuelle situasjonen? Jeg skal ikke komme nærmere inn på disse spørsmålene her. Poenget i denne sammenhengen er å understreke at selv om hensynet til forutberegnelighet blir framhevet når perspektivet er regelverksutvikling, mener jeg at det også, på visse felt, bør være rom for den åpenhet og usikkerhet i forholdet mellom regler og rettsanvendelse som hensynet til konkret rettferdighet kan kreve.

### *7.3.2 Utvikling av interne regelverk mv*

Med "interne regelverk" mener jeg regelverk som er utarbeidet av vedkommende forvaltningsorgan og som redegjør for, sammenfatter og/eller kommenterer materielle regler og saksbehandlingsregler og –rutiner på et forvaltningsområde. Interne regelverk distribueres ofte som "rundskriv" som primært er beregnet for saksbehandlere og andre innen organet, men kan også være tilgjengelig for andre utenfor etaten.

Enkelte interne regelverk inneholder "forskrifter" i forvaltningslovens forstand, men uten at forskriftene har vært behandlet i tråd med forvaltningslovens bestemmelser (se lovens kap. VII om høring, kunngjøring mv.). Prinsipielt sett bør interne regelverk ikke inneholde forskrifter, men dette spørsmålet er ikke avgjørende for denne framstillingen. Forskrifter bør imidlertid gjøres tilgjengelig i samband med interne regelverk, bl.a. fordi de interne reglene ofte kommenterer og forklarer forskriftsbestemmelser.

For at interne regelverk kan fungere som kilde til kunnskap om det rettslige innholdet av beslutningssystemer, må det for det første kreves at alle vesentlige tolkningsvalg i systemet også blir beskrevet i de interne regelverkene. Dette gjelder særlig eventuelle fortolkninger av ulike opplysningstyper. Begrepsdiskusjoner knyttet til sentrale ord og uttrykk i regelteksten vil ofte forekomme i tradisjonelle rundskriv. I så fall vil det bare være tale om å supplere de diskusjoner og standpunkter som finnes fra før.

Tradisjonelle interne regelverk inneholder av og til eksempler på utregningsmåter m.v. I de interne regelverkene bør alle beregningsmåter og logiske operasjoner som er implementert i beslutningssystemet angis. Dette vil i mange tilfelle resultere i et meget stort og i utgangspunktet uoversiktlig materiale, noe som krever en systematisering og en presentasjon som letter gjenfinning av de relevante delene. Dette kan for eksempel gjøres ved å benytte de partskategorier som er identifisert, eventuelt skillet mellom formelle og materielle inngangskrav og innholdsbeskrivelser, jf avsnitt 5.2.3.



Et vanskelig spørsmål gjelder graden av formalisering i de interne regelverkene. Med en viss grad av formalisering kan regelverket bli forholdsvis "programnært", men samtidig kanskje vanskeligere tilgjengelig for uøvede brukere. Etter min mening bør de mer formaliserte uttrykkene kun være utgangspunkt for forholdsvis stringente formuleringer i naturlig språk. Når vi tar utgangspunkt i programkoden, får vi da regeluttrykk i tre nivåer.

Eksempelet nedenfor gjelder spørsmålet om hvem som skal ha rett til forsørgertillegg fra Statens lånekasse for utdanning, og er første del av en lengre vilkårsprøving.<sup>73</sup> En liten del av en programkode i Cobol ser f.eks. slik ut:

```
IF (KUNDE-ER-GIFT OR KUNDE-ER-SAMBOER)
  IF SAK-BOR-HOS-EKTF = 'J'
    IF (W-EKTF-YFK (3) = 0 AND W-EKTF-YFK (4) = 0)
      PERFORM SUBR-041 THRU SUBR-041-EXIT
```

Den bekreftede spesifikasjonen til denne koden kan f.eks. tenkes å være uttrykt som en kvasi programkode. Dersom en opererer med partskategorier (jf avsnitt 5.2.2) kan det være hensiktsmessig å skjelve mellom tilfelle der kunden er gift og de tilfelle der kunden er samboer. Dette kan f.eks. gi seg uttrykk i at hver kategori får hvert sitt avsnitt i dokumentasjonen. I eksempelet på neste side har jeg tatt utgangspunkt i noe mer av den ovenfor refererte programkoden.<sup>74</sup>

"Forsørgertillegg til kunde som er gift

Kunden har rett til forsørgertillegg:

1. Hvis kunden forsørger barn og hvis ektefellen har felles bolig med kunden og hvis kundens ektefelle er hjemmeværende eller har inntektsgivende arbeid.
2. Hvis kunden forsørger barn og hvis ektefellen ikke har felles bolig med kunden og hvis kundens ektefelle er hjemmeværende eller har inntektsgivende arbeid og hvis kunden er norsk statsborger.
3. Hvis kunden forsørger barn og hvis det ikke er opplyst om ektefellene har felles bolig og hvis kundens ektefelle er hjemmeværende eller har inntektsgivende arbeid og hvis kunden er norsk statsborger."

Dokumentasjonen kan så fortsette med det som må oppfattes som den andre hovedkategorien, nemlig samboere. En slik oppstilling er omstendelig og vil gi en for omfangsrik dokumentasjon til at den skal bli brukbar som internt regelverk. Det vil derfor være ønskelig å omredigere, f.eks. ved å ta ut de tilfelle som bare gjelder kunder som ikke har norsk statsborgerskap. Dokumentasjonen kan da i stedet skrives slik:

"Forsørgertillegg til kunde som er gift

Kunder som forsørger barn og har ektefelle som er hjemmeværende eller har inntektsgivende arbeid, har rett til forsørgertillegg.

For å få forsørgertillegg i henhold til de maskinelle rutinene må kunder som ikke er norske statsborgere i tillegg bo hos ektefellen."

<sup>73</sup> Utsnittet er del av en autentisk del av Lånekassens programkode for beregning av lån og stipend i 1989, men er ikke kontrollert i forhold til endringer. Formålet her er imidlertid kun å illustrere et generelt poeng.

<sup>74</sup> Se Schartum (1989) s 111.

Denne siste formuleringen bør gå inn som element i et internt regelverk. Det er verdt å legge merke til at det i den siste formuleringen også går fram hva slags funksjon kriteriene vedrørende utenlandske statsborgere har. Så lenge en følger den bekreftede systemspesifikasjonen, innebærer denne framgangsmåten at en oppnår en systematisk gjennomgang som dekker alle de tilfelle som er dekket av systemet. Den som ønsker mer detaljert og nøyaktig informasjon, kan så gå tilbake til "mellomnivået", eventuelt til programkoden. Poenget er at det interne regelverket representerer det laveste formaliseringsnivået, men er lenket opp til mer formelle uttrykk.

Etter at alle vilkår for forsørgerstøtte er gjennomgått bør det interne regelverket gjengi regnestykket for beregning av slikt tillegg. Så lenge dette kan skje ved hjelp av allment kjente aritmetiske uttrykk, bør slike beregninger ikke oversettes til regelprosa, fordi dette lett blir upresist.

I eksempelet ovenfor er det først og fremst vilkårsstrukturen som framgår. I et internt regelverk bør det i tillegg redegjøres for de sentrale begrepene (opplysningstypene) som benyttes. Dette kan for eksempel gjøres ved hjelp av en oversikt over opplysningstyper i den rettslige informasjonsmodellen, jf avsnitt 5.3. Opplysningstypene må kunne ordnes etter hvilke regler m.v. de forekommer i, alfabetisk eller på annen måte. Til hver opplysningstype må det være peker til rettskilder som presiserer/forklarer vedkommende opplysningstype, det vil typisk si at det etableres pekere til domsavgjørelser, forvaltningens presedensavgjørelser, relevante forarbeider m.v. Dette forutsetter selvsagt at rettskildene er tilgjengelig i maskinlesbar form, jf tilrådingen i avsnitt 4.3.2.

I avsnitt 3.2 regnet jeg opp en del spørsmål knyttet til fastsetting av mandat for systemutviklingsarbeider. Dette gjelder særlig spørsmålet om hvor bindende systemets rettslige løsninger skal anses å være, hvorledes avvik fra systemet skal gjennomføres og annet. Ved utvikling av interne regelverk i tilknytning til systemutviklingsarbeidet, er det viktig at slike bestemmelser nedfelles i tilknytning til øvrige saksbehandlingsregler.

### *7.3.3 Endringer i lov, forskrift og/eller kontrakt*

#### **7.3.3.1 Generelt**

I forrige avsnitt gav jeg anvisninger på hvorledes beslutningssystemet kan dokumenteres ved hjelp av interne regelverk. Det spesielle med slike regelverk er at forvaltningsorganet har "fri rådighet" over det, d.v.s. organet har selv myndighet til å endre det. Slik er det ikke i forhold til lovgivning, forskrifter og kontrakter.<sup>75</sup> Slike regelverk kjennetegnes av at den besluttende myndigheten enten er en overordnet instans (et departement, Kongen) eller at den avhenger av at kontraktsparter kommer til enighet.

Endringer av de nevnte regelverk er gjerne knyttet til formelle regler og er derfor tidkrevende å gjennomføre. Dette innebærer at en i mange tilfelle ikke kan forvente å få regelverket endret før systemet settes i drift. Den lange tiden det kan ta å gjennomføre regelendringer kan innebære at beslutningssystemet ikke uten videre kan gis et rettslig innhold som er i tråd med endringsforslaget. En står da overfor to muligheter; enten å

---

<sup>75</sup> Et unntak gjelder der forvaltningsorganet også er tildelt forskriftsmyndighet på området. I slike tilfelle gjelder imidlertid hjemmelsloven som ramme for hvilke endringer som kan skje, et utkast må sendes på høring, forskriften må kunngjøres m.v. Forvaltningsorganet har m.a.o. aldri fri rådighet over regelverk som er forskrift.

vente med å implementere den nye løsningen i systemet eller å implementere den nye løsningen og i tillegg etablere manuelle rutiner som kan nøytralisere virkningen av denne inntil regelendringen er formelt i orden.

### 7.3.3.2 Retting av formelle feil m.v.

Ethvert beslutningssystem bør stå på "fast rettslig grunn". Det innebærer at det som et resultat av systemutviklingen bør fremmes forslag om å rette alle udiskutable feil ved regelverket. Dette gjelder særlig følgende forhold:

- Manglende hjemmel for forskrifter.
- Manglende kunngjøring av forskrifter.
- Midlertidige lov/forskrift som har fått permanent funksjon.
- Feilaktig oppheving av bestemmelser.
- Uriktige henvisninger.
- Skrivefeil.
- Feilaktige utelatelser.

Med unntak av de to første kulepunktene, vil slike forekomster sjelden vekke politisk strid og vil ha små eller ingen administrative konsekvenser. Gjennomgang av slike og andre forhold bør derfor skje rutinemessig.

### 7.3.3.3 Endringer av inkonsekvente og uhensiktsmessige forhold

Et av resultatene fra arbeidet med å utarbeide en rettslig spesifisering er at begreper benyttes på en inkonsekvent måte, f.eks. for å få til ordvariasjon i en regeltekst. "Par som lever sammen" kan f.eks. brukes som synonymt med "samboere" og "arbeidsinntekt" kan tenkes variert med "inntekt" eller "lønn", selv om meningsinnholdet forutsettes å være det samme. Dersom en som ledd i utviklingsarbeidet kommer over slike tilfelle, bør det vurderes om det skal fremmes forslag om regelendring for derved å oppnå større ensartethet i begrepsbruken og mindre forvirring ved fortolkningen av bestemmelsene.

Et annet forhold en kan være oppmerksom på er selve redaksjonen av regelteksten, særlig rekkefølgen på bestemmelsene og henvisningene mellom bestemmelser eller deler av bestemmelser. Når systemet skal spesifiseres vil en være spesielt opptatt av rekkefølgen på de arbeidsoppgaver som skal utføres. Vi har f.eks. vært opptatt av å kartlegge formelle inngangskrav, materielle inngangskrav og innholdsbeskrivelser, jf avsnitt 5.2.3. Vi vil da også være opptatt av at alle de vilkårsprøvinger som skal utføres for å avgjøre om en beregning skal skje kommer foran beregningen, eller – hvis dette ikke er mulig – at det i hvert fall er innarbeidet henvisninger fra den ene bestemmelsen til den andre.

Slike utilfredsstillende sider ved det regelverk som utgjør det rettslige grunnlaget for beslutningssystemet kommer klart fram når det interne regelverket skrives på basis av den bekreftede rettslige kravspesifiseringen. Hvis en ser prosessen fra sammenstilling og fortolkning av rettskildene via spesifiseringen, til programmeringen, videre til den bekreftede kravspesifiseringen og til slutt til det interne regelverket i sammenheng, blir det klart at dette arbeidet også kan ses som et "nyskrivingsprosjekt" av selve regelverket. Vi *rekonstruerer* m.a.o. regelverket etter å ha analysert, fortolket og formalisert det. Sjansene for at det vi til slutt klarer å formulere i vanlig regelprosa er bedre enn det vi tok

utgangspunktet i, kan være gode. Selv om en slik endringsprosess i forhold til lover og forskrifter kan være mulig, gjør imidlertid omfanget at det likevel er lite realistisk å ha dette som ambisjon.

#### **7.3.3.4 Endringer som er administrativt eller politisk begrunnet**

Utviklingsarbeidet vil også kunne resultere i et ønske om å endre bestemmelser som både formelt, redaksjonelt og språklig er fullt ut akseptable, men som har et innhold som ikke er ønsket. Særlig kan det være aktuelt at hensynet til en rasjonell forvaltning tilsier regelendringer, f.eks. på bekostning av "millimeterrettferdighet". En ønsker f.eks. å endre en forskrift som definerer "arbeidsinntekt" for derved å kunne benytte opplysninger om inntekt som er tilgjengelig fra en annen etat. Det kan også være at en vurderer en beregning for å være alt for komplisert og vanskelig å programmere og derfor ønsker å forenkle denne. En annen kategori av tilfelle er de der personer som deltar i utviklingsarbeidet blir av den oppfatning at innholdet av enkelte rettsregler er urettferdige eller på annen måte faglig eller politisk uholdbare.

Etter min mening hører den første kategorien med til de regelutviklingsoppgaver som normalt må defineres inn i prosjektet med mindre det i mandatet sies noe annet. Når det gjelder den andre kategorien bør utgangspunktet være motsatt. Her bør en kreve at et ønske om slike mer politiske innspill bør framgå av mandatet for prosjektgruppen. Et annet forhold er at personer i prosjektgruppen med faglig ansvar selvsagt kan ta med seg sine erfaringer og nyervervede innsikt inn i sitt øvrige arbeid og slik sett sørge for at et regelutviklingsarbeid settes i gang.

Bing (1977): "Automatiseringsvennlig lovgivning", I : Tidsskrift for rettsvitenskap 1977 s 195 - 229.

Eckhoff/Smith: (1999) "Forvaltningsrett", 6. utgave, Tano-Aschehoug 1999.

Schartum (1989): "Om den offentlige forvaltningens edb-programmer, deres rettslige innhold og stilling som forskrift", I: Tidsskrift for rettsvitenskap 1989 s 650 - 77.

Schartum (1993): "Systemutvikling og rettssikkerhet i offentlig forvaltning", Universitetsforlaget 1993.

Rynning (1976): "En fremstilling og vurdering av reglene for tildeling av bostøtte", Skriftserien Jus & edb nr 17, Institutt for privatrett, avdeling for edb-spørsmål, Oslo 1976.