

Kunnskapsbehov om juridiske spørsmål i elektronisk forvaltning

Resultater fra spørreundersøkelse utført våren 2009

- Foreløpig rapport, august 2009

Dag Wiese Schartum, Senter for rettsinformatikk, Avdeling for forvaltningsinformatikk, UiO

Sammendrag

Undersøkelsen er ment å gi indikasjoner på behovet for juridisk forskning og utredning vedrørende elektronisk forvaltning, og er basert på svar fra 167 personer som er ansatt i offentlig forvaltning. Nesten 80% av respondentene er jurister. Spørsmålene gjaldt dels om respondentene synes at visse sentrale lover som gjelder offentlig forvaltning er lett å anvende i elektronisk forvaltning. Dels ble det spurt om respondentenes oppfatninger om behovet for forskning og utredning vedrørende sentrale problemstillinger som gjelder elektronisk forvaltning.

Resultatene viser bl.a. at 55,1 % av respondentene er helt eller delvis uenige i at rettslige spørsmål knyttet til forvaltningens bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi får tilstrekkelig oppmerksomhet, mens bare 11,4 % er helt eller delvis enige. Et klart flertall av de som hadde gjort seg opp en mening var dessuten helt eller delvis uenige i at personopplysningsloven med forskrifter er lett å anvende i offentlig forvaltning. Tilsvarende var et klart flertall helt eller delvis uenige i at forholdet mellom personopplysningsloven og forvaltningsloven er lett å anvende i sammenheng. Også når det gjelder annen sentral forvaltningslovgivning gir en stor andel av respondentene uttrykk for at det eksisterer problemer med å anvende lovgivningen innen en elektronisk ramme.

Når spørsmålene knyttes til sentrale problemstillinger vedrørende elektronisk forvaltning, gir svarene enda klarere utslag. 66,5% av respondentene mener for eksempel at de rettslige utfordringene knyttet til grunndata skaper behov for nærmere utredning og/eller forskning, mens kun 4,2% er uenige i eksistensen av et slikt behov. Tilsvarende tall for spørsmål om informasjonssikkerhet er 62,9 % og 7,2 %. De som var med i undersøkelsen gir også klart uttrykk for at det er forskningsbehov vedrørende innsynsrett og taushetsplikt i den elektroniske forvaltningen (henholdsvis 55,1 % og 52,1 % av respondentene). Undersøkelsen gir imidlertid generelt indikasjoner på stort forskningsbehov innen alle de 14 problemområder det ble spurt om. På flere av disse områdene er andelen som svarer "vet ikke" meget høy, noe som kan tyde på at mange jurister ikke er godt kjent med sentrale problemstillinger som elektronisk forvaltning reiser.

Spørreundersøkelsen skal danne grunnlag for diskusjon i et Rådslag for elektronisk forvaltning og jus den 9. oktober 2009, og vil etter planen bli fulgt opp med en intervjuundersøkelse i løpet av 2010.

1 Generelt om forskning innen elektronisk forvaltning og jus

1.1 Bakgrunn

Denne rapporten presenterer hovedresultater fra en undersøkelse om kunnskapsbehov vedrørende juridiske problemstillinger knyttet til elektronisk forvaltning. Elektronisk forvaltning ("eforvaltning") gjelder bruk av IKT i offentlig sektor, dvs. i samband med myndighetsutøvelse, tjenesteyting og intern administrasjon.¹

Senter for rettsinformatikk (SERI) har arbeidet med "EDB i forvaltningen" siden midten av 1970-årene med Husbankens bostøttesystem som et første sentrale forskningsobjekt, jf Jon Bings grunnleggende artikkel Automatiseringsvennlig lovgivning (Bing 1977). Fra 1994 ble Avdeling for forvaltningsinformatikk (AFIN) etablert med hovedoppgave å gi undervisning på feltet.

I de ca 35 årene som har gått siden dette forskningsfeltet ble åpnet i Norge, har juridisk forskning vedrørende bruk av IKT i offentlig forvaltning hatt et relativt beskjedent omfang, og har primært vært knyttet til miljøet ved SERI/AFIN.² Riktignok har generelle personvernspørsmål med relevans for offentlig sektor fått noe oppmerksomhet, men forholdet mellom personopplysningsloven og forvaltningslovgivningen har i lite grad vært gjenstand for forskning. Personvern er dessuten kun én av flere innfallsvinkler til elektronisk forvaltning og jus. Spørsmål vedrørende automatisering av enkeltvedtak, herunder "programmering av rettsregler", begrunnelse for, og klage og omgjøring av automatisk fattede vedtak er blant de forskningstemaer som ikke har fått oppmerksomhet. Ikke minst mangler vi kunnskap om rettens rolle og funksjon i en forvaltning som gjør intensiv bruk av IKT. Hva innebærer det rettslig sett at enkeltvedtak ikke er gjenstand for konkret vurdering av noe menneske? Hvem styrer forvaltningspraksis når praktiseringen av forvaltningsretten skjer ved å programmere rettsreglene så datamaskiner kan brukes til å treffe automatiserte vedtak? En kan også spørre mer generelt om forvaltningslovgivningen klarer å holde tritt med den teknologiske utviklingen innen offentlig forvaltning?

Mangelfull forskning er imidlertid ikke det samme som mangelfull kunnskap. Det er derfor en mulighet for at kunnskapsnivået likevel oppleves som tilfredsstillende av folk som arbeider med juridiske spørsmål i den elektroniske forvaltningen. Alternativt kan det være at forvaltningsansatte ikke fullt ut er seg bevisst de rettslige problemer elektronisk forvaltning reiser, og således ikke oppfatter at det eksisterer noe særlig behov for å vinne ny kunnskap på området. Denne undersøkelsen er et forsøk på å finne ut hvorledes den rettslige situasjonen innen eforvaltning oppleves av folk som arbeider med slike spørsmål.

1.2 Generelle perspektiver på jus og elektronisk forvaltning

Før jeg redegjør for selve undersøkelsen, vil jeg presentere noen perspektiver på juridisk forskning innen eforvaltningsområdet. Hensikten er å klargjøre hvilke typer forskningsprosjekter mv som kan være aktuelle innen det juridiske området. Hovedbudskapet

¹ Se nærmere diskusjon om definisjon av elektronisk forvaltning i Jansen og Schartum 2008, s 20 - 23.

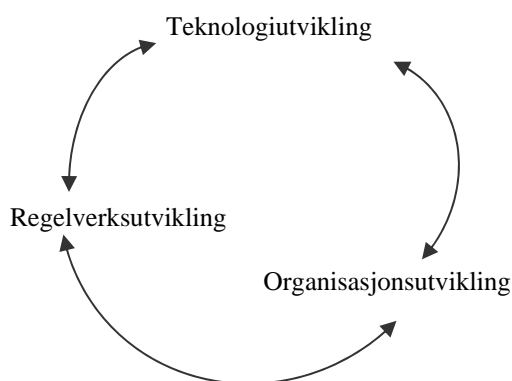
² Se for eksempel doktoravhandlingen i Schartum 1993.

er at det er grunn til å favne langt mer enn rettsdogmatisk forskning med oppgave å finne fram til gjeldende rett. Stikkord er flerfaglig tilnærming til det rettslige feltet, og fokus på sammenhenger og endringer.

Forskning om elektronisk forvaltning og jus bør etter min mening i stor grad bør være innrettet mot utviklingsprosesser og -resultater. Introduksjon og videreutvikling av elektronisk forvaltning kan sies å inneholde tre sentrale utviklingsprosesser; vedrørende informasjons og kommunikasjonsteknologi, organisering og regelverk. Teknologiutvikling handler dels om systemutvikling og dels om utvikling gjennom anskaffelse og tilpasning av kommersielt tilgjengelige systemløsninger. Organisasjonsutvikling handler grovt sett om hvilke forvaltningsorganer vi bør ha, om relasjonene mellom disse og til privat sektor, og om interne arbeidsordninger innen hvert forvaltningsorgan. Det er allment anerkjent at det er intim sammenheng mellom teknologi- og organisasjonsutvikling, for eksempel slik at effektiviseringspotensialer knyttet til IKT ikke kan realiseres uten organisatoriske endringer. Tilsvarende er det på det rene at organisasjonsutvikling ofte må understøttes av nye IKT-løsninger for at ønsket effekt skal kunne oppnås.

Offentlig forvaltning er i utpreget grad regelstyrt, dvs. styrt gjennom lover, forskrifter og instruksjoner mv. Slike regler styrer bl.a. oppgaveutførelsen og tildeler kompetanse og ansvar. I den grad det skal utvikles/anskaffes teknologi som innebærer endring av rettslig styrt oppgaveutførelse, og/eller når det skjer omorganisering som endrer kompetanse og ansvar, vil det derfor også kunne oppstå behov for endring av de aktuelle regelverkene. Når den elektroniske forvaltningen skal utformes er det altså en intim og integrert sammenheng mellom teknologi-, organisasjons- og regelverksutvikling. I en rettsstat er denne sammenheng endog nødvendig å være oppmerksom på fordi ett av rettsstatens kjennemerker nettopp er at offentlige myndighet utøves innenfor rammene av rettsregler som er bindende for myndigheten. Behov for endring av myndighetsutøvelsen, for eksempel fordi IKT gir nye muligheter, skaper derfor ofte behov for endring av regelverk. Når behov for slike regelendringer oppdages, omtales rettsreglene ofte som hindringer - og i rettsstaten er det nettopp det de er, og er ment å være. Poenget er imidlertid at rettslige hindre kan endres eller fjernes gjennom politisk-demokratiske prosesser.

Dersom de rettslige spørsmålene analyseres *etter* at planene for teknologisk og/eller organisatorisk endring er fastsatt, fremstår rettsreglene som noe som er atskilt fra problemløsningen. Resultatet blir lett at håndteringen av "problematisk" rettsregler framstår som et spørsmål om å forholde seg til tid- og arbeidskrevende formaliteter. I et rettslig og demokratisk perspektiv kan imidlertid rettsreglene ses på som uttrykk for en (retts)politisk dagsorden: De spørsmål som er rettslig regulert representerer et utvalg som har vært ansett som så viktige at de inngår i åpne politiske prosesser. Dersom en ønsker teknologiske, organisatoriske eller andre endringer som gjør det påkrevet å endre resultatene fra slike prosesser, vil det kunne hevdes å være mest logisk å gjennomføre den fornyede politiske vurderingen *før eller samtidig* med endringsprosesser vedrørende teknologi og organisering mv. Dette er bakgrunnen for at regelverksutvikling i figur 1 er satt inn som én av tre integrerte endringsprosesser. Integrasjonen innebærer med andre



Figur 1 Sammenhengen mellom sentrale utviklingsprosesser i elektronisk forvaltning

ord en viss grad av samtidighet og vekselvirkning mellom de tre elementene i figuren.

I forskning og utredning om elektronisk forvaltning og jus, må det selvsagt være rom for å se på problemstillinger som er rent juridiske. Jeg antar det likevel er viktigst å sette de juridiske spørsmålene inn i en bredere ramme ved særlig å være oppmerksom på forholdet mellom regelverksutvikling og henholdsvis teknologi- og organisasjonsutvikling. Hvorledes påvirkes regelverksutviklingen av IKT (jf automatiseringsvennlig lovgivning og semantisk interoperabilitet)? Omvendt kan en spørre om hvorledes teknologien påvirkes av regelverkene, for eksempel i hvilken grad og på hvilken måte rettsreglene transformeres til programkode, og hvilke krav dette stiller til kvalitet, sikkerhet, oppdatering mv av informasjonssystemene? Forholdet mellom regelverksutvikling og organisasjonsutvikling kan for eksempel gjelde betydningen av taushetspliktbestemmelser på nye IKT-baserte rutiner for informasjonsutveksling innen rammene for felles informasjonssystem for flere forvaltningsorganer. Jeg vil ikke her gå videre i å eksemplifisere betydningen av selve figuren, men nøyer meg med å gi noen små eksempler på hvorledes den kan få betydning for formulering av forskningsprosjekter.

Figur 1 kan selvsagt romme en lang rekke rettsdogmatiske forskningsproblemstillinger av den type som det er spurt om i spørsmålene 3.1 til 10.1 av denne undersøkelsen (jf nedenfor, avsnittene 3 - 10). Figuren er imidlertid særlig egnet som basis for forskningsprosjekter som ser på *sammenhengene* mellom de tre elementene i figuren. Hvilken betydning har for eksempel rettslig regulering for utvikling av elektronisk forvaltning sett i forhold til teknologiske og organisatoriske forhold? Når gjøres de rettslige vurderingene, hvem håndterer dem, hvordan, og med hvilken kostnad og hvilket resultat? Med en slik tilnærming er det også lagt til rette for å diskutere i hvilken grad og på hvilken måte utvikling av elektronisk forvaltning er demokratisk styrt. Hvor viktig er den rettslige styringen i forhold til andre demokratiske kanaler, og hvilke demokratikvaliteter har de ulike kanalene?

Figur 1 legger generelt til rette for å se på sammenhenger mellom ulike typer utviklingsprosesser. I utviklingsarbeider inngår blant annet beslutningsprosesser, herunder rettslige beslutningsprosesser (jf "rettslige systemavgjørelser")³ om for eksempel hvorledes rettsregler skal implementeres i ulike typer IKT-systemer i forvaltningen. Analyser av slike beslutningsprosesser bør trolig stå sentralt i juridisk forskning vedrørende elektronisk forvaltning; herunder bruken av rettslige virkemidler knyttet til utvikling og bruk av forvaltningens systemløsninger. Rettslige virkemidler bør videre ses i sammenheng med og diskuteres i forhold til andre virkemidler (organisatoriske, teknologiske, økonomiske, pedagogiske mv). Således er et viktig og generelt spørsmål hvilken rolle den rettslige virkemiddelbruken skal ha, og hva som kan anses å være god og forsvarlig kombinasjon av virkemiddelbruk ved utvikling av elektronisk forvaltning?

1.3 Mulige emnemessige og metodiske tilnærminger

Forskning som gjør bruk av rettsdogmatisk metode for å finne gjeldende rett vil selvsagt alltid være en viktig del av de arbeider som trengs for å fylle kunnskapshullene i elektronisk forvaltning. Rettsdogmatisk metode er imidlertid ikke bare forskningsmetode, men den metoden jurister også ellers bruker for å finne ut av rettsstilstanden på et område. Det kan derfor lett oppstå gråsoner mellom juridisk forskning og juridiske utredningsarbeider. Jeg vil

³ Det vil si avgjørelser av rettslige spørsmål som (kun) tas som ledd i selve systemutviklingsprosessen, se Schartum 2000.

ikke her prøve å trekke noen skillelinje mellom de to typer arbeider, men nøye meg med å angi at graden av selvstendighet i arbeidet, kompleksiteten og karakteren av problemstillingen, samt at bredden, dybden og kreativiteten i metodebruken er blant relevante momenter i en grenseoppgang. For et forskningsmiljø vil det imidlertid kunne være verdifullt å gjennomføre utredninger for derved å styrke den faglige basisen for arbeidet med å formulere forskningsprosjekter. Det er derfor ingen grunn til å advare mot at forskningsmiljøer gjennomfører utredninger, men tvert i mot god grunn til å understreke at utredningsarbeid kan være forsvarlig og viktig i "riktig" blandingsforhold med de rene forskningsarbeidene.

Etter min mening bør rettsdogmatiske elementer ofte inngå i juridiske forskningsarbeider vedrørende elektronisk forvaltning. Det er imidlertid i tillegg grunn til å peke på at flere andre kvalitative metoder er ønskelige, og at også kvantitative tilnærminger er særdeles aktuelle. Dermed nærmer man seg metoder innen disipliner som retts sosiologi, rettsøkonomi og forvaltningsinformatikk. I tillegg er det grunn til å understreke betydningen av kildekritisk metode (jf historie- og medieforskning). Her vil jeg gjennomgå noen mulige prosjektopplegg der rettskildematerialet anvendes som empiri i forskning som ikke primært handler om å finne fram til gjeldende rett.⁴

Den første prosjektypen gjelder *rettskildeproduksjon*, dvs. prosjekter der en anvender kvalitative og/eller kvantitative metoder for å forske på tilblivelsen av rettskilder (lover, forskrifter, forvaltningsavgjørelser, dommer mv). Ved bruk av kvalitative metoder (utenom rettsdogmatikken), kan opplegget for eksempel være å identifisere lovgivning som regulerer sikkerhet i IKT-systemer, se på hvem som deltok i lovgivningsprosessene, hvilke IKT-verktøy som ble anvendt i arbeidet, valg av reguleringsteknikk, grad av integrasjon med annen lovgivning på området, introduksjon av begreper med allmenn betydning ("konfidensialitet", "ikke-benektning" mv) osv. Integrert i slike arbeider kan gjerne være rettsdogmatiske studier. Poenget her er at arbeider vedrørende for eksempel rettskildeproduksjon i hovedsak kan basere seg på spesielt tilpassede kvalitative og kvantitative opplegg.

Den andre typen prosjekter jeg mener kan være godt begrunnet gjelder studier av *faktisk rettsanvendelse*, dvs. prosjekter som kartlegger og forklarer i hvilken grad og hvorledes relevante rettskilder faktisk blir brukt.⁵ Et utmerket eksempel på et slikt prosjekt finnes i Tranvik 2009, der det bl.a. vises at det i 19 undersøkte kommuner *formelt* var produsert slike sikkerhetsdokumenter mv som personopplysningsforskriften krever, samtidig som det i praksis var store problemer med å gjøre dette operativt. Et annet eksempel er undersøkelse av den faktiske rettsanvendelsen som ligger til grunn for utvikling av rettslige beslutnings-systemer/fagsystemer mv.

Prosjekter kan for det tredje gjelde *kvantifiseringer* av rettsutviklingen. Slike studier kan for eksempel skje ved å telle bestemte typer endringer som kan antas å være knyttet til utvikling av eforvaltningsløsninger. En hypotese kan for eksempel være at utvikling av elektronisk forvaltning leder til lovendringer for å sikre at nye teknologiske og organisatoriske løsninger blir i samsvar med gjeldende rettsregler. En noe annen tilnærming kan være å identifisere og gjennomgå lov- og forskriftsendringer som er foranlediget av systemutviklingsprosjekter i staten over en periode på et visst antall år, for så å gjøre nærmere analyser av

⁴ Gjennomgangen er basert på en eksemplifisering av kombinasjoner av problemområder og metode innen forvaltningsinformatikk.

⁵ Se for eksempel Brinkmann og Eckhoff 1986.

lovendringsprosessen. Alternativt kan en ta utgangspunkt i en bestemt type lovbestemmelse som en antar er nært knyttet opp til teknologianvendelse innen det offentlige; ved for eksempel å kvantifisere endringer i bestemmelser om taushetsplikt og/eller oppgaveplikt.

Prosjekter kan for det fjerde ha en mer *kvalitativ* tilnærming ved å følge endringer av rettskilder over tid eller gjennomføre sammenligninger av rettskilder på tvers av rettsområder. Et eksempel på det første kan være forskning på utvikling av informasjonssikkerhetsregelverk fra den spede starten med *Direktiv for sikkerhetsmessig behandling av graderte oppdrag ved bruk av EDB* (datasikkerhetsdirektivet, i kraft 1. januar 1969) og fram til i dag. Hensikten kan være å analysere utvikling av regelinhold og begrunnelser, reguleringsteknikk forholdet mellom hovedaktørene (sivil sektor og forsvaret) osv. Analyser på tvers av regelverk kan for eksempel gjelde sammenlignende analyser av begrepsbruk/legaldefinisjoner, for eksempel innen lovområder der det er behov for felles definisjoner. Definisjonsteknikker, begrunnelser for begrepsbestemmelser, og håndtering av begrepene i forvaltningens informasjonssystemer, kan for eksempel velges som tema.

En femte type studie kan gjelde kartlegging av *strukturer* og sammenhenger innen/mellom rettskilder, både innen én type rettskilde og mellom ulike typer rettskilder. Uttømmende kartlegging av eksplisitte og implisitte henvisningsstrukturer mellom lover og forskrifter mv kan for eksempel gi verdifull kunnskap om forhold som blir utfordrende dersom reglene skal inngå i rettslige informasjonssystemer. For regelverk som det er aktuelt helt eller delvis å automatisere, eller som er automatisert, kan det videre være grunn til å kartlegge eksplisitte og implisitte *interne* henvisningsstrukturer og kartlegge bruk av regulatoriske teknikker for å få frem slike sammenhenger. Når beslutningssystemer basert på slike regler skal utvikles, er det nettopp slike strukturer som må identifiseres. Hvilke henvisningsteknikker som er valgt avgjør hvilke fortolknings spørsmål en vil stå overfor når systemene utvikles. Forskningsarbeider kan danne grunnlag for en informert debatt om hvilke lovgivningsteknikker som bør velges.

Den sjettede prosjektypen jeg vil nevne er de som tar utgangspunkt i *rettslige informasjonssystemer og -formidling*. Slike systemer er dels i seg selv viktige fordi de inngår i fremtidige eforvaltningsløsninger. Det overordnede spørsmålet er hvilke funksjonalitet og kvaliteter et rettslig informasjonssystem bør ha for å gjøre den rettslige styringen så effektiv og hensiktsmessig som mulig? Forskning kan lære oss mye om hva som virker bra, og hva som virker mindre bra. Et hovedskille går trolig mellom informasjonssystemer i form av saksprosatekst, og informasjonssystemer der rettsinformasjonen er integrert med "produksjonssystemer", for eksempel fag-/beslutningssystemer som brukes for å treffe enkeltvedtak. Prosjekter kan selvsagt også være rettet mot rene brukerundersøkelser, herunder studier av faktisk bruk av rettslige informasjonssystemer, forklaring på feil bruk, ikke bruk osv.

Til syvende og sist skal jeg - ikke minst - nevne prosjekter som er basert på utvikling og utprøving av prototyper på rettslig relevante systemløsninger mv. Et aktuelt eksempel fra arbeidet ved SERI/AFIN er utviklingen av system for elektronisk høring av lover og forskrifter mv, se nærmere om prosjektet [LovIT](#).⁶ Poenget med slik forskning er muligheten for å prøve ut ideer vedrørende rettslige informasjonssystemer ved først å lage en prototyp og deretter forske på bruken av prototypen for å forkaste eller bekrefte og forbedre ideen.

⁶ Et avsluttet prosjekt av samme type er et prosjekt basert på en Internett-basert innsynsrutine for ungdom, se for eksempel Haug 2004 ([Forvaltningsinformatisk notatserie 6/04](#)).

Det er avslutningsvis grunn til å peke på at de ulike prosjektypene som jeg her har presentert ikke nødvendigvis krever forskere med juridikum, men at inngående kjennskap til rettssystemet som regel vil være en forutsetning. Som nevnt kan rettsdogmatiske problemstillinger inngå som større eller mindre deler av slike prosjekter som ikke primært har som formål å konkludere mht hva som er gjeldende rett. Vel så viktig blir imidlertid kjennskap til annen kvalitativ og kvantitativ metode, og i mange tilfelle vil det være ønskelig å utvikle selvstendige og originale metodiske opplegg. En ytterligere kunnskap som kreves i mange slike prosjekter gjelder (fri)tekstsøking for å identifisere rettskilder innen visse kategorier (for eksempel identifisere legaldefinisjoner, endringer i regler om taushetsplikt mv). Dette krever både kunnskap om struktur og språkbruk i de aktuelle rettskildene, samt kjennskap til søkeverktøyene. Samarbeid mellom jurister og samfunnsvitere med god kjennskap til IKT, og/eller forvaltningsinformatikere, synes å være en ideell sammensetning av forskningsgrupper som skal arbeide innen dette feltet..

2 Om undersøkelsen

2.1 Oversikt over gangen i nærværende forskningsarbeid

Denne rapporten er første ledd i bearbeidelsen av resultatene fra spørreundersøkelsen "Kunnskapsbehov om juridiske spørsmål i elektronisk forvaltning". Undersøkelsen ble gjennomført av Avdeling for forvaltningsinformatikk ved Universitetet i Oslo med forfatteren av denne rapporten som faglig ansvarlig.⁷ Datainnsamling foregikk i perioden 18. mars til 29. april 2009 ved hjelp av programmet Nettskjema.⁸ En nærmere redegjørelse for metodisk opplegg og gjennomføring er gitt i vedlegg 2.

Rapporten er skrevet som en første, enkel rapportering. Foreløpig har bakgrunnsinformasjonen i spørsmål 2 kun blitt anvendt i begrenset grad. Den foreløpige rapporten er primært utarbeidet som del av underlaget for *Rådslag om elektronisk forvaltning og jus*, som er planlagt arrangert ved Avdeling for forvaltningsinformatikk den 9. oktober 2010. På rådslaget vil resultatene bli gjenstand for nærmere drøftelse, og det vil bli invitert til å mene noe om behov for ytterligere analyser og videre undersøkelser om kunnskapsbehovet på området. Det vil dessuten bli invitert til å foreslå konkrete utrednings- og forskningsprosjekter. Endelig rapport vil bli skrevet på bakgrunn av disse diskusjonene og innspillene.

Etter at den endelige rapporten fra spørreundersøkelsen er ferdigstilt, tar AFIN sikte på å gjennomføre intervjuundersøkelser på visse avgrensede saksfelt. Spørreundersøkelsen gir utgangspunkt for å kunne gå kvalitativt til verks. Ønsket er å konkretisere hva som kan ligge bak de svarene respondentene har gitt. En dypere, kvalitativ analyse av kunnskapsbehov på utvalgte problemområder, vil etter planen foreligge i løpet av 2010.

⁷ Professor dr. juris Dag Wiese Schartum, Avdeling for forvaltningsinformatikk, UiO. Jeg har fått meget verdifull hjelp fra student på masterprogrammet i forvaltningsinformatikk, Lars H. Jenssen, som har satt opp nettskjemaet som ble brukt til innhenting av data og gjort enkelte foreløpige analyser av det innkomne resultatet. I tillegg har forsker, dr. polit. Tommy Tranvik, AFIN, gitt verdifulle innspill til det metodiske opplegget for undersøkelsen.

⁸ Nettskjema er tilgjengelig fra nettsidene til Universitetet i Oslo, <https://nettskjema.uio.no/answer.html?fid=41101&lang=no>.

2.2 Om respondentene

Undersøkelsesopplegget gjør at det ikke er mulig å angi noen svarprosent. Det ble i alt sendt ut 212 henvendelser per e-post, og antall svar var 167. Hoveddelen av respondentene hadde arbeid i statlig forvaltning (81,5 %), hvorav departementene utgjorde hovedtyngden (52,7 %),⁹ mens direktorater og tilsyn representerte henholdsvis 16,8 og 12,0 % av respondentene.¹⁰ Responsen var med andre ord noe bedre for departementene enn for statlig sektor for øvrig. Fordelingen har bl.a. betydning for spørsmål med relevans for automatisert saksbehandling, fordi det primært er direktorater som utvikler, drifter og bruker slike systemer.

Antallet respondenter fra kommuner var forholdsvis lavt, kun 12.6 % eller 21 respondenter. Dette innebærer en viss skjevhet i responsen, i det 17,5 % av de utsendte invitasjonene til å delta i undersøkelsen var til kommuner. Skjevheten kan dels skyldes at adressatene i kommunene (rådmenn og kommuneadvokater) gjennomgående synes undersøkelsen var mindre relevant enn adressatene i staten. Det kan også være at adressatene i kommunen gjennomgående hadde færre medarbeidere å sende undersøkelsen til, for eksempel fordi organisasjonsenheter er mindre og/eller det er relativt færre medarbeidere med juridisk kompetanse.

I kategorien "annet" var det 10 respondenter (6 %), hvorav 4 fra Brønnøysundregistrene som var blant de forvaltningsorganer som fikk tilsendt invitasjon. Andre respondenter i denne gruppen kom fra en uensartede forvaltningsorganer innen statlig sektor. Samlet prosentandel for svar fra statlig sektor er derfor ca 86 %, som er en noe høyere prosentandel enn andelen henvendelser som ble sent ut til statlige adressater (82,6%).

Nær alle respondenter hadde universitets- eller høyskoleutdanning (henholdsvis 89,2 og 9,6 %).¹¹ Av respondentene var 77,2 % jurister, 8,4% var samfunnsvitere og 3,6% hadde informatisk/teknisk utdanning. I kategorien "annet" (10,2 %) oppgav 9, dvs. ca halvparten, en eller annen type økonomisk utdanning. Enkelte andre oppgav utdanning med teknologiske elementer, og som trolig kan telles med i de med informatisk/teknisk utdanning.

Den store andelen jurister blant respondentene er etter min mening en viktig kvalitet ved undersøkelsen fordi svarene som gis i stor grad må antas å være basert på god juridisk innsikt. I den grad undersøkelsen indikerer problemer og dermed behov for utredning og forskning, er det derfor stor grunn til å tro at dette er uttrykk for reelle behov. Dersom undersøkelsen primært hadde hatt andre enn jurister blant respondentene, hadde svarene riktignok ikke vært mindre interessante, men hadde åpnet for andre tolkninger. Dels er det grunn til å tro at juristers rettslige probleminnsikt er større enn ikke-juristers, dvs. jurister vil kunne se rettslige problemer som folk uten juridisk utdanning ikke identifiserer. Dels er det også grunn til å tro at jurister har bedre forutsetninger for å håndtere rettslige problemer enn ikke-jurister. Når jurister svarer at rettsregler er vanskelig å anvende innen eforvaltningsfeltet, kan det derfor hevdes å være mer alvorlig enn om svarene primært hadde kommet fra folk uten juridisk utdanning.

Til tross for de nevnte antakelsene om ulikheter i betydningen av svar fra jurister og andre, er det grunn til å understreke at store deler av lovgivningen er utformet for å bli anvendt av folk med annen utdanning enn jus. Når dette er tilfellet, er det neppe mest tungtveiende hva

⁹ 45,3% av utsendelsene skjedde til departementer.

¹⁰ 37,3% av utsendelsene skjedde til statlig forvaltning utenfor departementene.

¹¹ To svar under kategorien annet kan trolig også tolkes inn i en av de nevnte kategoriene.

jurister mener om hvor lett det er å anvende lovgivning innen eforvaltningen. Det kan heller ikke antas at problemer alltid framstår som vanskeligere for folk uten juridisk utdanning enn for jurister, bl.a. fordi folk med annen utdanning ofte ikke nytter fullstendig rettsdogmatisk metode. Spørsmål som fremstår som lette for folk med juridikum kan dessuten fremstå som vanskelige for andre.

Respondentene oppgir også deres samlede tjenestetid i offentlig forvaltning. Nesten halvparten av respondentene (48,5 %) hadde arbeidet inntil 10 år i offentlig forvaltning, og av den andre halvdelene hadde 19,8 % hatt offentlig forvaltning som sitt arbeidssted i 21 år eller mer. Tallene sier ikke noe direkte om respondentenes alder. Likevel skal det påpekes at 64 % av de som gav svar hadde arbeidserfaring fra forvaltningen på 15 år eller mindre, dvs. arbeidsforholdene deres i forvaltningen begynte etter at Internett ble introdusert i sektoren,¹² noe som kan tilsi en stor grad av tilvenning og forventning om bruk av IKT i forvaltningen. Den dominerende gruppen respondenter er med andre ord ikke yrkesutøvere som begynte sin forvaltningskarriere da IKT-bruk primært var et internt, administrativt spørsmål.

I de følgende kapitlene vil jeg gjennomgå resultatene fra undersøkelsen i form av tall og fritetekstanførsler. Anførsler med klar relevans og tilstrekkelig tydelig relevant meningsinnhold vil bli gjengitt uten kritisk granskning eller kommentarer fra min side. Enkelte fritetekstanførsler er formulert på så ufullstendig måte at de kun vil bli summarisk referert. Anførsler som ikke gir tilstrekkelig mening i sammenhengen eller kun uttrykker manglende kjennskap til saksområdet eller lignende, vil ikke alltid fremgå av gjennomgangen. Lesere som ønsker å se alle anførsler i original tekst henvises til vedlegg 1.¹³

3 Regulering av elektronisk journal og arkiv

Det første utsagnet som respondentene tok stilling til var: "*3.1 Dagens lov- og forskriftsregulering av elektronisk journal og arkiv er lett å anvende.*"

Det kan ha vært tvil om hva som faktisk var den aktuelle lovgivningen på området, og/eller det kan være krevende å ha oversikt over hva situasjonen faktisk er. Dersom vi ser bort i fra eventuelle spesielle krav i særlovgivning, reguleres spørsmål om elektronisk journal og arkiv av arkivloven med forskrift, offentleglova med forskrift og av eforvaltningsforskriften § 10. Reguleringen i og i medhold av offentleglova hadde vært i kraft i mindre enn tre måneder da undersøkelsen ble gjennomført.

Svarene fordelte seg slik:

| | | |
|--------------------------------|----|-------|
| Helt enig | 4 | 2.4% |
| Delvis enig | 49 | 29.3% |
| Delvis uenig | 36 | 21.6% |
| Helt uenig | 10 | 6.0% |
| Kjenner ikke problemstillingen | 36 | 21.6% |
| Vet ikke | 32 | 19.2% |

¹² Internett i norsk offentlig forvaltning ble primært introdusert fra 1994/95.

¹³ I siterte anførsler er det enkelte steder gjort noen rettskrivningsmessige og andre språklige, elementære endringer.

Det er for det første verd å merke seg at veldig få (2,4 %) er helt enig i utsagnet. Som det fremgår av den videre gjennomgangen er dette imidlertid et felles trekk for svarene på de fleste av spørsmålene av denne typen (jf spørsmål 3.1 - 10.1. Også alternativet "helt uenig" har liten oppslutning (6 %). Svarene grupperer seg således om to tyngdepunkt; for det første mellomstandpunktene delvis enig/uenig (50,9 %), og svar som angir manglende kjennskap og stillingtaken (40,8 %).

Det ble gitt i alt 16 fritekstansførsler til spørsmålet. Anførlene gir grunnlag for enkelte videre refleksjoner som kan forklare manglende kjennskap til problemstillingen. Minst seks fritekstansførsler peker i retning av at respondenten arbeider et sted der journalføring ikke er elektronisk og/eller arkivspørsmål ligger utenfor respondentens arbeidsfelt.

En annen gruppe på tre fritekstansførsler gjelder forholdet til systemer som følger [NOARK](#)-standardene. En respondent skriver bl.a. at "Lov- og forskriftskravene i seg selv er neppe så veldig dårlige. [...] Det er disse systemene [som bygger på NOARK] og de som bruker dem i det daglige som avgjør kvaliteten i arbeidet dvs. om lover og forskrifter blir fulgt. Her er det svært mye dårlig praksis/rutiner.", og en annen skriver at "De rent arkivtekniske problemstillinger og den faktiske bruk av elektronisk arkivering (NOARK) er komplisert. Lov- og forskrift er ikke studert nærmere." Dette siste poenget er for så vidt av generell karakter og gyldighet. Systemløsninger som er laget for å gjennomføre lovgivning (for eksempel arkivlovgivning) kan gjøre det praktisk sett overflødig å forholde seg til selve regelverket.

Tre andre fritekstansførsler gjelder vanskeligheter med å anvende rettsreglene på området: "Kravene til journalføring er svært omfattende, og vanskelig og følge i praksis"¹⁴ og "Forskrift til offentleglova - § 6 er svært vanskelig/umulig å anvende, og vil helt sikkert bli endret før OEP går på lufta."¹⁵ Ingen fritekstansførsler gir uttrykk for at de aktuelle reglene er enkle å anvende eller uttrykker på annen måte positivt syn på reglene.

4 Anvendelse av personopplysningsloven innen offentlig forvaltning

Det andre utsagnet som respondentene tok stilling til var: "*4.1 Personopplysningsloven med forskrifter er lett å anvende i offentlig forvaltning.*"

Svarene fordelte seg slik:

| | | |
|--------------------------------|----|-------|
| Helt enig | 4 | 2.4% |
| Delvis enig | 48 | 28.7% |
| Delvis uenig | 60 | 35.9% |
| Helt uenig | 14 | 8.4% |
| Kjenner ikke problemstillingen | 19 | 11.4% |
| Vet ikke | 22 | 13.2% |

Også her er det veldig få som sier seg helt enig i utsagnet (2,4 %), og forholdsvis få som sier seg helt uenig (8,4 %). En høy andel sier seg helt eller delvis uenig i utsagnet (44,3 %). Dersom vi holder de som ikke kjenner problemstillingen utenfor, blir denne andelen ca 50 %,

¹⁴ Anførselen kan også leses som påpeking av at flere forhold enn de rettslige er vanskelige, for eksempel også systemmessige forhold.

¹⁵ Offentlegforskriftas § 6 gjelder tilgjengeliggjøring av journaler på Internett.

og kun ca 35 % sier seg helt eller delvis enig i utsagnet. Den kritiske tilnærmingen kommer klart til uttrykk i fritekstanførslene, se nedenfor.

Problemstillingen er kjent for relativt mange sammenlignet med flertallet av spørsmål med disse svaralternativene. En mulig forklaring er at personopplysningsloven med forskrifter kommer til anvendelse i alt forvaltningsarbeid samtidig som personvern generelt har fått stor oppmerksomhet i media.¹⁶

Det ble gitt i alt 24 fritekstanførsler til spørsmålet. Et overveldende flertall av anførsler gir uttrykk for at innholdet av personopplysningsloven er vanskelig å anvende, for eksempel:

- "For uklart hva som egentlig tillates, f.eks. det offentliges adgang til å behandle - og med hvilket formål - de personopplysningene som mottas som ledd i saksbehandlingen. Uklarhet fører lett til regelbrudd."
- "Betydelig kompleksitet. En del uklarheter. Til dels vanskelige begreper, roller og aktiviteter/tiltak. Krevende å finne ut av og å følge på en god måte i praksis. Må sette av mer ressurser enn de fleste gjør/gidder/orker/prioriterer."

Inntrykket fra fritekstanførslene er likevel ikke bare totalt negative. En mener at "Hovedproblemet er å "selge" dette inn til leder og mellomleder uten juridisk praksis/utdanning. Ikke reglene i seg selv." Positive anførsler er imidlertid sjelden helt uforbeholdne: "I dei fleste tilfeller er det greit, men det vil alltid oppstå tvilstilfeller." og "Det nevnte regelverket kan være klart nok, men det kan være vanskelig for forvaltningen å utføre visse oppgaver pålagt av departementet når deres forventninger ikke "synkroniseres" med den behandlingsadgangen vi faktisk har i henhold til vårt eget regelverk". Jeg leser den siste anførselen som en påpeking av at det (også) kan være problemer i forholdet mellom personopplysningsloven og særlovgivning som vedrører behandling av personopplysninger (jf taushetsplikt, innsynsrett mv). Forholdet til særlovgivningen fremheves også i en annen fritekstanførsel: "Forholdet mellom POL og andre lover som FVL, barnel. og spesiallovgivning er ikke alltid like lett / klart. Det finnes en rekke områder med uavklart rettsstilstand." Jeg har ingen generell oversikt over i hvilken grad særlovgivning er gjennomgått og vurdert i forhold til personopplysningsloven. Noen bred gjennomgang er imidlertid ikke foretatt. Det er samtidig klart at Norges forpliktelser etter Personverndirektivet (direktiv 95/46/EF) innebærer at også særlovgivningen skal være i samsvar med direktivet. Slikt behov for harmonisk fortolkning kan konkret by på problemer. En årsak er at "registerlovgivning" som er eldre enn personopplysningsloven (2000) er bygget opp ved hjelp av andre begreper og systematikk enn direktivet og tilhørende personopplysningslovgivning.

Flere respondenter uttrykker også at personopplysningsloven er dårlig tilpasset offentlig forvaltning:

- "Loven passer ikke helt for offentlige virksomheters tilrettelegging av elektroniske tjenester for publikum, og samarbeidsprosjekter."
- "Personopplysningsloven burde være lett å anvende i off. forvaltning, men jeg har inntrykk av at en del etater opplever loven som et hinder for "kreative løsninger."
- "For uklart hva som egentlig tillates, f.eks. det offentliges adgang til å behandle - og med hvilket formål - de personopplysningene som mottas som ledd i saksbehandlingen. Uklarhet fører lett til regelbrudd."

¹⁶ Merk dog svarene på spørsmål 7.1 om forholdet mellom personopplysningsloven og forvaltningsloven, der nesten dobbelt så mange (21,6 %) ikke hadde kjennskap til problemstillingen. Denne problemstillingen har imidlertid fått meget lite eller ingen oppmerksomhet, og tallet er derfor neppe uforenlig med tolkningen av spørsmål 4.1.

Slike anførsler kan delvis leses som beskrivelse av problemer som oppstår når lovgivning som spesielt gjelder på forvaltningens område ikke er harmonisert med personopplysningsloven som har meget bredere saklig virkeområde. Dette er dels et spørsmål om forholdet til særlovgivning vedrørende forvaltningen, og dels et spørsmål om forholdet til forvaltningsloven, se avsnitt 7. Ofte vil kompleksitet derfor fremkomme i (mangelen på) samspill mellom personopplysningslov - forvaltningslov - særlov.

5 Anvendelse av forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i offentlig forvaltning

Det tredje utsagnet som respondentene tok stilling til var: *"5.1. Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften) er lett å anvende"*

Svarene fordelte seg slik:

| | | |
|--------------------------------|----|-------|
| Helt enig | 2 | 1.2% |
| Delvis enig | 41 | 24.6% |
| Delvis uenig | 24 | 14.4% |
| Helt uenig | 5 | 3.0% |
| Kjenner ikke problemstillingen | 55 | 32.9% |
| Vet ikke | 40 | 24.0% |

Igjen er det verd å merke seg at svarene i veldig liten grad gir tilslutning til alternative helt enig og helt uenig, og at hovedtyngden av respondenter (39 %) velger et mellomalternativ. Det er imidlertid oppsiktsvekkende at nesten like mange ikke har kjennskap til problemstillingen (32,9 %). Høy andel "Vet ikke", vurdert i forhold til fritekstanførslene, gjør at det er nærliggende å forstå disse svarene som uttrykk for noe, men liten kjennskap og dermed problemer med å ta stilling til spørsmålet.

Resultatet er bemerkelsesverdig fordi eForvaltningsforskriften gjelder generelt både mellom forvaltningsorganer og mellom forvaltningsorganer og publikum. Forskriften gjelder alle former for elektronisk kommunikasjon (e-post, SMS, nettsider mv). En mulig forklaring er at kravene i forskriften langt på vei kan ivaretas i forvaltningens systemløsninger og i sikkerhetsarbeidet mv, dvs. innen områder som kun et mindretall av forvaltningsansatte deltar i. Noen fullgod forklaring er dette imidlertid ikke, bl.a. fordi mange forvaltningsorganer ikke har automatiserte rutiner for all elektronisk kommunikasjon, slik at kravene i forskriften må etterleves manuelt i hver sak.

Det ble gitt i alt 15 fritekstanførsler til spørsmålet. Av disse gjaldt tolv egen eller andres manglende kjennskap til forskriften. Kun én anførsel kan oppfattes som delvis positiv: "Mye teknisk orienterte regler, som riktignok er hjelpsomme, men summen blir nok overveldende for mange." En annen anførsel uttrykker frustrasjon for manglende anvisning på konkrete løsninger og for stor grad av krav til egne vurderinger.

eForvaltningsforskriften kommer i denne undersøkelsen i en særstilling fordi det er eneste regelverk der det tilsynelatende fremkommer at det mangler kunnskap om *eksistensen* av forskriften, og ikke bare kunnskapen om hvorledes regelverket anvendes. Dette til tross for at det er utarbeidet en fyldig [veileder](#) til forskriften som er tilgjengelig på nettet.

6 Forvaltningslovens regler om begrunnelse, klage mv. anvendt på automatiserte enkeltvedtak

Det fjerde utsagnet som respondentene tok stilling til var: ” 6.1. Forvaltningslovens regler om begrunnelse, klage, omgjøring, saksforberedelse, veiledningsplikt og taushetsplikt er lett å anvende når det treffes helt eller delvis automatiserte enkeltvedtak.”

Spørsmålet innbefatter hele seks elementer, og det kan derfor være usikkert hvorledes ordlyden har vært oppfattet. Det kan for eksempel oppstå problemer med å svare dersom vurderingene varierer mellom de ulike elementene. Ingen respondenter har imidlertid kommentert spørsmålsstillingen i sine fritekstanførsler. Et annet problem med spørsmålet er at det kan være uklart hva ”automatiserte enkeltvedtak” faktisk er. Særlig kan dette gjelde graden av automatisering. Desto mer automatisert, desto større er forskjellen mellom slik saksbehandling og den type saksbehandling som ligger til grunn for formuleringen av forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Det må derfor alt i alt innrømmes at dette spørsmålet ikke er godt formulert, og at sakskomplekset burde ha vært splittet opp i flere spørsmål.

Svarene fordelte seg slik:

| | | |
|--------------------------------|----|-------|
| Helt enig | 17 | 10.2% |
| Delvis enig | 53 | 31.7% |
| Delvis uenig | 25 | 15.0% |
| Helt uenig | 7 | 4.2% |
| Kjenner ikke problemstillingen | 42 | 25.1% |
| Vet ikke | 23 | 13.8% |

Dette var et av de spørsmålene der andelen helt enige var størst, og det er generelt stor grad av enighet (41,9 %). For øvrig er det verd å merke seg at andelen som ikke kjenner problemstillingen er høy. Dette kan delvis skyldes at kun 16,8 % av respondentene er knyttet til direktorater som er den type forvaltningsorganisasjon som oftest har ansvar for automatiserte enkeltvedtak. Imidlertid har de fleste departementer ansvar for forvaltningsområder der automatisert enkeltsaksbehandling inngår i større eller mindre grad.

Det ble gitt i alt 19 fritekstanførsler til spørsmålet. Av disse uttrykker ca halvparten manglende kjennskap til eller aktualitet for problemstillingen. I tre av anførselene fremheves det at kravene til individuell begrunnelse er problematisk. I to anførsler påpekes problemer med å få til individualisert behandling mer generelt, mens én anførsel gjelder betydningen av systemløsningen.

Svarene på spørsmål 6.1 er på flere måter i uoverensstemmelse med min egen og andres forskning vedrørende automatiserte enkeltvedtak, og det er etter min mening mulig å vise - ut over rimelig tvil - at det faktisk eksisterer flere vanskelige problemstillinger knyttet til anvendelsen av de reglene i forvaltningsloven som inngår i spørsmålsformuleringen.

7 Forholdet mellom personopplysningsloven og forvaltningsloven

Det femte utsagnet som respondentene tok stilling til var: "7.1. Forholdet mellom personopplysningsloven og forvaltningsloven er lett å anvende i sammenheng."

Utsagnet er formulert ut i fra kunnskap om at personopplysningsloven kommer til anvendelse i alle saker der det skal treffes enkeltvedtak etter forvaltningslovens bestemmelser. Begge lover må derfor anvendes i kombinasjon, samtidig som det er flere tilfelle av ulikheter og overlapp mellom de to lovene som skaper tolkningsproblemer. Selv om forholdet mellom lovene er av meget stor praktisk betydning, har problemene nesten ikke vært gjenstand for juridisk forskning. Utsagnet i spørsmål 7.1 var derfor også formulert for om mulig å fange opp informasjon om kunnskapsnivået for denne problemstillingen. Svarkategorien "Kjenner ikke problemstillingen" er derfor av spesiell interesse her.

Svarene fordelte seg slik:

| | | |
|--------------------------------|----|-------|
| Helt enig | 4 | 2.4% |
| Delvis enig | 45 | 26.9% |
| Delvis uenig | 52 | 31.1% |
| Helt uenig | 10 | 6.0% |
| Kjenner ikke problemstillingen | 36 | 21.6% |
| Vet ikke | 20 | 12.0% |

Igjen er oppslutningen om ytterstandpunktene helt enig/uenig veldig liten (8,4 %). Samtidig er det klart flere som er helt eller delvis uenige (37,1 %) enn helt eller delvis enige (29,3 %). Selv om andelen respondenter som svarer at de ikke kjenner problemstillingen er minst like høy på flere andre spørsmål i undersøkelsen, er 21,6 % uten kjennskap i spørsmål 7.1 overraskende høyt. Overraskelsen skyldes det faktum at nesten all enkeltsaksbehandling må forholde seg til begge lover, i alle faser av saksbehandlingen, og uansett om saksbehandlingen er manuell eller helt eller delvis automatisert. I spørsmål 4.1 om anvendelse av personopplysningsloven med forskrifter i offentlig forvaltning var det til sammenligning 11,4 % av respondentene, dvs. ca halvparten så mange, som ikke kjente problemstillingen. Det ser altså ut som om kunnskapsnivået er langt lavere om sammenhengen mellom personopplysningsloven og forvaltningsloven enn bare anvendelse av personopplysningsloven i offentlig forvaltning. Resultatet framstår som paradoksalt fordi personopplysningsloven i flere tilfelle ikke kan anvendes i offentlig forvaltning uten samtidig å ta hensyn til bestemmelser i forvaltningsloven.¹⁷

Det ble gitt i alt 10 fritekstanførsler til spørsmålet. Ingen av fritekstanførslene uttrykte positive syn på rettstilstanden. En fritekstanførsel uttrykker imidlertid at kunnskapen om spørsmålene har bedret seg i respondentens organisasjon, men at en del gjenstår. Flertallet av øvrige anførsler kan sies å utdype problemer knyttet til anvendelse av de to lovene, og i tillegg til problemer vedrørende annen tilstøtende lovgivning:

- "Særlig overfor ikke-jurister kan det være vanskelig å få frem forskjellen mellom reglene om sensitive opplysninger/nett publisering i personopplysningsloven og forvaltningslovens regler om taushetsplikt."
- "Lovenes har ulikt perspektiv og er derved ikke enkle å bruke sammen for "vanlige" brukere."

¹⁷ Se om noen sentrale sammenhenger mellom de to lovene i Schartum 2007.

- "Personopplysningslov, forvaltningslov, arkivforskrift og offentleglov "henger ikke sammen" - burde vært sett i sammenheng."

En av respondentene trekker inn et større bilde: "Delvis enig, ut fra en tro på at reglene i relativt liten grad overlapper hverandre/kolliderer. Men hvis spørsmålet hadde inkludert sammenhengen til eForvaltningsforskriften, esignaturloven, og statlige instruksjoner/pålegg/gode ønsker, inkludert om standarder, felleskomponenter i offentlig forvaltning, retningslinjer for autentisering, kravspesifikasjon for pki, og mer, så er svaret at det SVÆRT VANSKELIG, også for de mange normgiverne - alt blir fragmentarisk." Denne anførselen minner oss om de klare begrensningene som ligger i opplegget for denne undersøkelsen. Jeg har stort sett valgt å formulere utsagn knyttet til ett regelsett eller til forholdet mellom to regelsett med generell anvendelse i forvaltningen. Det er imidlertid klart at det er sammenhenger mellom alle de aktuelle generelle lovene og forskriftene. Samtidig kommer særlovgevingen inn og kompliserer bildet ytterligere på måter som er spesielle for hvert forvaltningsorgan.

8 Rettslige spørsmål vedrørende forvaltningens bruk av Internett

Det sjette utsagnet som respondentene tok stilling til var: "8.1. De rettslige spørsmål knyttet til forvaltningens bruk av Internett er oversiktlige og enkle."

Dette utsagnet avviker fra de fem foregående utsagnene ved at det ikke tar utgangspunkt i noen bestemt lov eller forskrift, men i den rettslige reguleringen av forvaltningens bruk av Internett som sådan. Spørsmålet er så vidtfavnende at det muligens kan oppleves som uoversiktlig og derfor kan trekke i retning av uenighet for å gardere seg mot forhold en ikke husker når spørsmålet besvares.

Svarene fordelte seg slik:

| | | |
|--------------------------------|----|--------|
| Helt enig | 2 | 1.2 % |
| Delvis enig | 17 | 10.2 % |
| Delvis uenig | 60 | 35.9 % |
| Helt uenig | 32 | 19.2 % |
| Kjenner ikke problemstillingen | 26 | 15.6 % |
| Vet ikke | 30 | 18.0 % |

Svarene gir uttrykk for en større grad av uenighet enn i noen av de foregående spørsmålene, idet hele 55,1 % gir uttrykk for at de er helt eller delvis uenig i utsagnet (65,2 % av de som angir at de kjenner problemstillingen). Kun 11,4 % angir enighet (13,5 % uten "kjenner ikke ..."). Graden av uenighet er med andre ord markert større enn i spørsmålene foran som tar utgangspunkt i konkret forvaltningslovgivning.

Forskjellen kan virke paradoksalt fordi IKT-relaterte problemer knyttet til forvaltningslovgivningen det spørres om ellers i undersøkelsen i forholdsvis stor grad oppstår i tilknytning til anvendelse av Internett. Svarene er imidlertid i god harmoni med svarene på spørsmål 5.1 der 56,9 % av respondentene svarte at de enten ikke kjente til problemstillingen vedrørende eForvaltningsforskriften (32,9 %) eller svarte "Vet ikke" på dette spørsmålet (24,0 %). Denne forskriften er nettopp gitt for å løse viktige problemer knyttet til forvaltningens bruk av elektronisk kommunikasjon på Internett og ellers. Med manglende kunnskap om og

evne til å ta stilling til anvendelsen av denne forskriften, kan det være forklarlig at respondentene samtidig er uenige i at den rettslige reguleringen av Internett i offentlig forvaltning er oversiktlig og enkel.

En annen mulig forklaring på den store graden av uenighet med utsagnet i spørsmål 8.1, er at spørsmålet dekker videre enn forvaltningslovgivning og den omtalte eForvaltningsforskriften. Spørsmålsstillingen åpner for eksempel for problemer vedrørende opphavsrett, outsourcing av utvikling og drift av nettsider mv, jf dog neste spørsmål (9.1.).

Det ble gitt i alt 9 fritekstanførsler til spørsmålet. Flere av disse tar opp den store bredden i problemområdet spørsmålet angir, og er kritiske til spørsmålsstillingen i undersøkelsen:

- "Litt usikker på om du mener kundefronten på web, eller bruk av internett som ren informasjonskanal. Veiledningen til eForvaltningsforskriften er nyttig. Forståelsen av de tekniske løsningene i forhold til rettslige krav kan være utfordrende."
- "Dette spørsmålet er for upresist. "De rettslige spørsmål" gir inntrykk av at alle spørsmålene er identifiserbare og kjent for respondentene. Det er usikkert om spørsmålet knytter seg til forhold av betydning for et forvaltningsorganets opprettelse og drift av et nettsted (hjemmeside), driften av forvaltningsorganet (f.eks. utlysning og behandling av stillingsutlysninger) eller bruken av internett som verktøy i utøvelsen av forvaltningsvirksomheten (mottak og besvarelser av henvendelser)."
- "Området er for komplekst."

På bakgrunn av at spørsmålsstillingen var vid og upresis kunne en kanskje tenke seg at fritekstanførsleene i stor grad ville angi nærmere konkretiseringer av særlige rettslige problemer som respondentene knyttet til Internett. Det kom imidlertid til slike konkrete anførsler:

- "Personopplysningsloven er som nevnt krevende."
- "Det oppleves å være lite bevissthet i bruken av internett/e-post og hva som ligger innenfor rammene av forsvarlig saksbehandling og vedtakskompetanse."

Andre fritekstanførsler gjaldt reglens kompleksitet/fragmentariske karakter, manglende kunnskap og enkelte respondenters manglende erfaring med feltet.

9 Vurdering av forvaltningsorganers kompetanse til å håndtere IKT-relaterte avtaleinngåelser mv

Det syvende utsagnet som respondentene tok stilling til var: *"9.1. Innen min forvaltningsetat har vi tilstrekkelig kompetanse til å håndtere avtaleinngåelser og kontrakter med eksterne oppdragsgivere¹⁸ om anskaffelse, utvikling og drift av IKT-systemer."*

Spørsmålet atskiller seg fra de seks foregående ved at det gjelder privatrettslige spørsmål. Selv om utsagnet inneholder flere eksemplifiseringer av avtaleområder, er det neppe grunn til å oppfatte spørsmålet som særlig sammensatt fordi kontrakts-/avtalekompetanse på ett område også vil ha stor betydning på de andre områdene. Likevel er det grunn til å peke på at

¹⁸ Ved gjennomgang av undersøkelsen fremkommer det en feil i spørsmålsstillingen ved at det står "oppdragsgiver" i stedet for "oppdragstaker". En respondent angir at vedkommende av den grunn har svar "vet ikke". Det er imidlertid grunn til å tro at det riktige meningsinnholdet har fremgått av sammenhengen.

anskaffelse og drift av IKT-systemer i forvaltningen, er langt vanligere enn utvikling av slike systemer fordi en del systemløsninger mer eller mindre vil være "hylleware".

Svarene fordelte seg slik:

| | | |
|--------------------------------|----|--------|
| Helt enig | 38 | 22.8 % |
| Delvis enig | 53 | 31.7 % |
| Delvis uenig | 14 | 8.4 % |
| Helt uenig | 14 | 8.4 % |
| Kjenner ikke problemstillingen | 21 | 12.6 % |
| Vet ikke | 27 | 16.2 % |

Dette spørsmålet atskiller seg klart fra de foregående ved at en relativt stor andel sier seg helt enig i utsagnet. I tillegg er en rekke respondenter delvis enige, noe som samlet angir 54,5 % enighet, mens kun 16,8 % angir uenighet.

Det ble gitt i alt 14 fritekstanførsler til spørsmålet. En av disse gjaldt spørsmålet i undersøkelsen,¹⁹ mens flere anførsler gjaldt tilgangen til kontrakts-/avtalekompetansen på området:

- "Vi har fortsatt et stykke å gå, men interkommunalt samarbeid bedrer kompetansen."
- "Det er bruken av kompetansen som er viktig; når bør jurist konsulteres, når bør det hentes inn IT-faglig ekspertise, kommunikasjons-/arbeidsformen mellom disse mv. Problemet er oftest at den som skal bestemme evt. i praksis har ansvaret for å koble korrekt kompetanse "ikke har peiling." Dette er også et organisatorisk spørsmål dvs. fordeling av oppgaver og ansvar i daglig drift.
- "Min etat inngår ikke slike avtaler på selvstendig grunnlag. Kompetansen i slike saker ligger i Utviklings- og kompetanseetaten (UKE) i Oslo kommune."
"Tilsynelatende har vi den nødvendige kompetanse, men noen ganger kan man lure på om det er slik. Det er en generell mangel på kvalifiserte jurister med dette som spesialfelt."
- "Dette er et særs vanskelig saksområde der det er behov for solid kompetanse. For øvrig er det nå Departementenes Servicesenter (DSS) som har overtatt ansvaret.
- "Satt sterkt ledelsesfokus på dette område de siste årene"
- "Etaten er i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser selv en oppdragsgiver som kan tildele kontrakter om anskaffelse av IKT med egne eller eksterne ressurser, samt rådgj/bistå andre eksterne oppdragsgivere mht anskaffelse av IKT."
- "Kompetansen er nok til stede - utfordringen er ofte å spre den til alle som trenger den (eller alltid å trekke inn de rette personene)."

Fritekstanførlene gir inntrykk av at respondentene stort sett ikke har ansvar for slike avtaler selv, men at de får hjelp fra andre og at disse andre aktørenes kompetanse i stor grad anses som tilstrekkelig og pålitelig.

10 Vurdering av oppmerksomheten knyttet til rettslige spørsmål vedrørende IKT i forvaltningen

Det åttende utsagnet som respondentene tok stilling til var: "10.1. Rettslige spørsmål knyttet til forvaltningens bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi får tilstrekkelig

¹⁹ Se forrige fotnote.

oppmerksomhet." Dette utsagnet er formulert på overgripende måte og er ment å avdekke om oppmerksomheten om rettslige spørsmål vedrørende eforvaltning mv får oppmerksomhet som står i forhold til de utfordringer de representerer, jf de foregående spørsmålene. Stor grad av uenighet i utsagnene i de foregående spørsmålene skulle tilsi stor grad av uenighet også i dette spørsmålet.

Svarene fordelte seg slik:

| | | |
|--------------------------------|----|--------|
| Helt enig | 7 | 4.2 % |
| Delvis enig | 39 | 23.4 % |
| Delvis uenig | 54 | 32.3 % |
| Helt uenig | 36 | 21.6 % |
| Kjenner ikke problemstillingen | 8 | 4.8 % |
| Vet ikke | 23 | 13.8 % |

Det er etter min mening oppsiktsvekkende liten grad av enighet i dette siste utsagnet. Til sammen er 54,9 % uenige og kun 27,6 % enige. Den gjennomgående graden av uenighet i de foregående spørsmålene (3.1 – 9.1) er markert lavere (ca 30 %). En mulig fortolkning kan derfor være at respondenter mener det er viktig å gi større oppmerksomhet også til rettslige spørsmål der de uttrykker hel eller delvis *enighet*.

Det ble gitt i alt 11 fritekstansforsler til spørsmålet. Et par av disse uttrykker udelt optimisme:

- "Det har vært et stort fokus på disse spørsmålene de siste årene. Ny IKT-instruks bidrar til å øke bevisstheten."
- "Er på god vei."

De fleste andre anførsler har et mer blandet innhold og legger vekt på stadige og fremtidige utfordringer på feltet:

- "Det er et område som stadig er i utvikling, men det er mye ubevisthet blant de ansatte."
- "Fokuset på dette er økende og jeg ser ingen grunn til å dramatisere det. Det er naturlig at forvaltningen trenger tid til å omstille seg til bruk av ny teknologi og nye verktøy (skaffe rett kompetanse og å plassere den på riktig sted i organisasjonen.) Men det er fortsatt stort behov for opplæring/kursing/kompetanseoppbygging."
- "Det er behov for mer informasjon i departementet om dette."
- "Forvaltningen burde være mye mer offensive i å utarbeide gode elektroniske tjenester innenfor juridiske problemstillinger, og burde lage flere integrerte løsninger der ulike behov og elementer integreres i ett hele. Det bør settes av mye mer ressurser til å få ut effektivitetsgevinster elektroniske tjenester kan gi, både ved å stimulere til forskning og ved å igangsette direkte utviklingsarbeid."
- "Altfor lite oppmerksomhet, både på min arbeidsplass og generelt."
- "ikke høyt nok på dagsorden - men alle ser problemene tilknyttet området."

Enkelte anførsler minner oss om at arbeidet med juridiske spørsmål vedrørende eForvaltning må være en kontinuerlig prosess, og at utvikling av egnede systemløsninger kan være en del av svaret på de utfordringer vi står overfor. I neste spørsmålssett som jeg gjør rede for i neste avsnitt er behovene for konkret utredning og forskning klarere angitt.

11 Vurdering av behov for utredning og/eller forskning innen konkrete problemområder

I det følgende presenterer jeg resultatene fra i alt 14 emneområder der respondentene har tatt stilling til utsagn om behov for utredning og forskning for å finne svar på rettslige utfordringer. Utsagnene som respondentene ble bedt om å ta stilling til hadde en felles ordlyd som ledet opp til angivelse av et emneområde: ”Det eksisterer rettslige utfordringer knyttet til følgende områder som skaper behov for nærmere utredning og/eller forskning.” Deretter ble emneområder angitt som i overskriftene nedenfor (se avsnittene 11.1 – 11.14).

Svaralternativene omfattet ”ja”, ”nei”, ”vet ikke” og ”ukjent”. De to sist nevnte alternativene gir grunnlag for å tolke ja- og nei-svar som uttrykk for standpunkt fra respondenter som er kjent med saksområdet og har tatt stilling til de problemstillinger som utsagnet og overskriftene angir.

Gjennomgående er antall nei-svar lavt, noe som ikke er overraskende sett på bakgrunn av de 53,9 % som ikke var fornøyd med den oppmerksomhet rettslige relaterte IKT-spørsmål i forvaltningen får, jf spørsmål 10.1. Et annet gjennomgående trekk er at andelen som ikke vet, dvs. som er kjent med problemstillingen men som ikke har gjort seg opp en mening de vil uttrykke, til dels er meget høyt. Nærliggende forklaringer er at flere av problemstillingene er knapt angitt uten noen nærmere forklaring, og at spørsmålene gjennomgående dreier seg om vanskelige og sammensatte problemstillinger som det ikke er trivielt å ta stilling til.

Respondenter som sa seg enig i utsagnet for et emneområde (og svarte ”ja”), ble i spørsmål 11.16 bedt om stikkordsmessig å angi forsknings-/utredningsbehov. En del av disse behovene ble skrevet som fritestansførsler med klar angivelse av hvilket spørsmål (11.1 – 11.14) anførselen gjaldt. Andre behov ble skrevet uten slik direkte henvisning. I spørsmål 11.15 ble respondentene dessuten bedt om å nevne andre saksområder enn de som framkom i spørsmålene 11.1 – 11.14, og der det etter deres mening var behov for utredning og forskning vedrørende rettslige spørsmål.

I presentasjonen av fritestansførslene fra spørsmålene 11.15 og 11.16, vil alle anførsler som klart gjelder emneområdene i spørsmålene 11.1 – 11.14 bli presentert i tilknytning til det spørsmål de direkte er knyttet til eller klart har best saklig sammenheng med. Anførsler som angir emneområder/problemstillinger som kan sies å være nye i forhold til det som er nevnt i spørsmålene 11.1 – 11.14, vil bli gjennomgått separat i avsnitt 11.15 av rapporten.

11.1. Felles informasjonssystemer i forvaltningen

Spørsmålet lød: "Det eksisterer rettslige utfordringer knyttet til følgende områder som skaper behov for nærmere utredning og/eller forskning: Felles informasjonssystemer i forvaltningen (jf. Altinn, MinSide m.m.)"

Svarene fordelte seg slik:

| | | |
|----------|----|-------|
| Ja | 79 | 47.3% |
| Nei | 10 | 6.0% |
| Vet ikke | 68 | 40.7% |
| Ukjent | 10 | 6.0% |

En stor andel respondenter mener det er behov for utredning og/eller forskning på saksområdet. Området er godt kjent, men et stort antall har ikke gjort seg opp noen mening om behovet for utredning og forskning. Av de som er kjent med problemstillingen og har bestemt seg er fordelingen 88,8 % ja og 11,2 % nei. Problemområdet er nært knyttet til neste spørsmål vedrørende grunndata mv, jf neste avsnitt.

Av frittekstanførlene fremgår det bl.a. at det er uklare spørsmål vedrørende behandlingsansvar etter personopplysningsloven (jf § 2 nr 4), og dessuten mellom behandlingsansvarlige og andre samarbeidspartnere som for eksempel webhotell og andre leverandører av it-tjenester. Det fremkommer dessuten kritiske merknader til Altinn og Norge.no. En respondent nevner også "konkurransmessige virkninger", men uten å forklare dette nærmere. Selv om det sjelden skal skje konkurranse mellom forvaltningsorganer i privatøkonomisk forstand, er det på det rene at felles informasjonssystemer i forvaltningen kan gi uklar arbeidsdeling og muligheter for uklarhet vedrørende ansvar og kompetanse. Et regime for deling og samordning etterlyses, noe som kan forstås som felles kjøreregler for forvaltningsorganer som vil samarbeide om informasjonssystemer.

11.2. Felles bruk/deling av opplysninger mellom forvaltningsorganer

Spørsmålet lød: "Det eksisterer rettslige utfordringer knyttet til følgende områder som skaper behov for nærmere utredning og/eller forskning: Felles bruk/deling av opplysninger mellom forvaltningsorganer (jf. "grunndata")."

Svarene fordelte seg slik:

| | | |
|----------|-----|-------|
| Ja | 111 | 66.5% |
| Nei | 7 | 4.2% |
| Vet ikke | 44 | 26.3% |
| Ukjent | 5 | 3.0% |

Emneområdet er like godt kjent som den forrige, men andelen som ikke har gjort seg opp en mening er markert lavere. Av de som er kjent med problemstillingen og har bestemt seg er fordelingen således 94,1 % ja og 5,9 % nei.

En respondent spør hva grunndata er, noe jeg oppfatter som en konkretisering av mulig forskningsinnsats snarere enn en kritikk av spørsmålsstillingen. Det anføres også som en problemstilling i hvilken grad det offentlige kan lage tjenester "som ikke må gis bort til kommersielle aktører med andre agendaer". I fritekstanførlene inngår også her "konkurransmessige virkninger", jf straks ovenfor og forrige avsnitt.

Spørsmål vedrørende konfidensialitet og innsyn mv fremheves av to respondenter, og er for så vidt åpenbare når spørsmålet er grunndata. I forskningssammenheng er spørsmålet særlig knyttet til kartlegging av den faktiske rettslige situasjonen, dvs. i hvilken grad aktuelle grunndata har et slikt innhold at deling vil innebære konfidensialitetsbrudd mv.

En respondent fremhever spørsmål om datakvalitet: "Hvordan etater kan bli enige om datakvaliteten og verdien (bruksverdien for egen etat) av et informasjonselement er viktig for at etater skal kunne få levere informasjon til systemet og at andre ev skal kunne pålegges å legge denne informasjonen til grunn i sin oppgaveløsning, se høringssak høsten 2008 fra Finansdepartementet om Grunndata i Folkeregisteret." Datakvalitetsspørsmålene kan sies å begynne med forholdet mellom legaldefinisjoner og datadefinisjoner i informasjonssystemene. Grunndata forutsetter således felles definisjoner og felles kvalitetskrav (feilfrekvens, oppdateringskrav mv) mellom forvaltningsområder.

11.3. Rapporterings- og oppgaveplikt til offentlig myndighet.

Spørsmålet lød: "Det eksisterer rettslige utfordringer knyttet til følgende områder som skaper behov for nærmere utredning og/eller forskning: Rapporterings- og oppgaveplikt til offentlig myndighet."

Svarene fordelte seg slik:

| | | |
|----------|----|--------|
| Ja | 63 | 37.7 % |
| Nei | 24 | 14.4 % |
| Vet ikke | 69 | 41.3 % |
| Ukjent | 11 | 6.6 % |

Også dette saksområdet er godt kjent, men antall svar av kategorien vet ikke er forholdsvis høyt. Av de som er kjent med problemstillingen og har bestemt seg er fordelingen 72,4 % ja og 27,6 % nei. Spørsmål vedrørende rapporterings- og oppgaveplikter til offentlige myndigheter er beslektet med spørsmålet om felles informasjonssystemer og grunndata (jf spørsmålene 11.1 og 11.2), fordi felles datadefinisjoner innen felles systemløsninger kan legge til rette for å redusere oppgaveplikter.²⁰

Det ble kun registrert én fritekstanførsel på dette punktet, og denne gjaldt personvern og sikkerhet i tilknytning til logger som viser hvorledes innrapporterte opplysninger brukes.

²⁰ Det ble kun registrert én fritekstanførsel under dette spørsmålet, og denne poengterer betydningen av personvern og informasjonssikkerhet som forutsetning for felles tilgang til innrapportert informasjon.

11.4. Informasjonssikkerhet

Spørsmålet lød: "Det eksisterer rettslige utfordringer knyttet til følgende områder som skaper behov for nærmere utredning og/eller forskning: Informasjonssikkerhet."

Svarene fordelte seg slik:

| | | |
|----------|-----|--------|
| Ja | 105 | 62.9 % |
| Nei | 12 | 7.2 % |
| Vet ikke | 47 | 28.1 % |
| Ukjent | 3 | 1.8 % |

Så å si alle respondenter kjente dette saksområdet, og andelen som ikke visste om de ville si ja eller nei til utsagnet vedrørende forskningsbehov mv var forholdsvis liten. Av de som er kjent med problemstillingen og har bestemt seg er fordelingen 89,7 % ja og 10,3 % nei. Alt i alt kan det konkluderes med at det er stor grad av enighet mellom respondentene om at det er behov for utredning og forskning vedrørende rettslige aspekter ved informasjonssikkerhet i offentlig forvaltning.

I fritestansførslene fremkommer det en rekke problemområder der respondentene mener det er behov for utredning/forskning. Dette gjelder for eksempel forholdet mellom beskyttelsesinstruksens og informasjonssikkerhetsforskriften, taushetsplikt ved deling av informasjon, etterlevelsen av informasjonssikkerhets- og internkontrollbestemmelsene i personopplysningsregelverket, personvernutfordringer vedrørende postjournal og fulltekstdokumenter på nett, kvaliteten av påloggingssystemer og sikkerhetsprosedyrer, og vedrørende kunnskap om informasjonssikkerhetsregelverk. Enkelte andre anførsler inneholdt synspunkter og forslag til forbedringer, snarere enn forslag til forskningsområde. Blant annet ble det etterlyst flere og bedre veiledere for etterlevelse av informasjonssikkerhetsregelverk.

11.5. Internkontroll

Spørsmålet lød: "Det eksisterer rettslige utfordringer knyttet til følgende områder som skaper behov for nærmere utredning og/eller forskning: Internkontroll."

Internkontroll er særlig aktuelt innen personopplysningsloven med forskrifter, men fordi denne loven gjelder for veldig mye av forvaltningens IKT-bruk vil kravene ha forholdsvis stor betydning i forvaltningen.

Svarene fordelte seg slik:

| | | |
|----------|----|--------|
| Ja | 67 | 40.1 % |
| Nei | 23 | 13.8 % |
| Vet ikke | 67 | 40.1 % |
| Ukjent | 10 | 6.0 % |

Saksområdet er godt kjent, men forholdsvis mange respondenter valgte svaralternativet "vet ikke". Av de som er kjent med problemstillingen og har bestemt seg er fordelingen 74,4 % ja og 25,6 % nei. Blant fritestansførslene var det kun én kritisk uttalelse om internkontroll som styringsmåte.

11.6. Taushetsplikt

Spørsmålet lød: "Det eksisterer rettslige utfordringer knyttet til følgende områder som skaper behov for nærmere utredning og/eller forskning: Taushetsplikt."

Svarene fordelte seg slik:

| | | |
|----------|----|-------|
| Ja | 87 | 52.1% |
| Nei | 49 | 29.3% |
| Vet ikke | 31 | 18.6% |
| Ukjent | 0 | 0.0% |

Av de som er kjent med problemstillingen og har bestemt seg er fordelingen 64,0 % ja og 36,0 % nei. Dette utsagnet vedrørende forskning mv om taushetsplikt har relativt lav andel av respondenter som ikke har bestemt seg (18,6 %). Neste spørsmål om innsynsrett har omtrent like stor vet ikke-kategori, som for de øvrige spørsmålene stort sett er minst dobbelt så høyt (mer enn 40 %) Det er grunn til å tolke dette som uttrykk for at det er relativt stor bevissthet om taushetsplikt og innsynsrett mv. Spørsmål om taushetsplikt i offentlig forvaltning generelt og i eforvaltning spesielt har vært diskutert i lang tid.

Blant fritekstansvarslene var det to som særlig skisserte problemstillinger der sammenhenger mellom taushetsplikt, opplysningsplikt mv ble fremhevet:

- "Grensen mellom opplysningsplikt/-rett og taushetsplikt/-rett er i praksis ofte vanskelig å praktisere. Slik uklarhet skaper grobunn for "lokale" måter å praktisere regelverket på - noe som neppe alltid vil være i tråd med f eks likebehandlingsprinsippet. Ikke minst skaper det utrygghet mht hva som vil være "riktig" og god praksis. Deling av informasjon og tjenester skaper særlige utfordringer samtidig som behovet er stort. Fra "silo" til service orientert arkitektur gir nye muligheter og også nye rettslige (og IT-tekniske) utfordringer."
- "Reglene om når offentlige etater 1) har adgang til på eget tiltak å gi opplysninger til andre etater, 2) uoppfordret plikter å gi opplysninger til andre etater, 3) på oppfordring plikter gi opplysninger til andre etater og 4) har definitiv taushetsplikt overfor andre etater, er fragmentarisk regulert fra område til område. Det synes ikke være noen indre sammenheng og konsekvent tanke i regelverket, når dette ses under ett. Ulike særlover har særregler for ulike etater. Ved anvendelse av reglene må man se på fvl + særlovene for hver etat + evt saksområdet ellers. Dette gir utallige kombinasjoner av ulike løsninger."

Begge anførslene reflekterer en "systemtilnærming" til taushetsplikt og andre regler som regulerer informasjonsflyt i offentlig forvaltning, og det er mulig å merke innflytelse fra diskusjoner om IKT-arkitektur og krav til horisontalt samarbeid i forvaltningen. En av respondentene mener at taushetsplikt i en del tilfelle kan være til hinder for gode løsninger, og et mulig forskningsprosjekt vil da kunne være å finne ut i hvilken grad dette faktisk har skjedd, hvilke utredninger og analyser som har vært gjennomført før taushetsplikt har fått forrang eller måtte vike, og hvilke virkninger endringer i taushetspliktbestemmelser har medført.

Respondenter nevner også behov for å utrede/forske på adgangskontroll og logging ved bruk av taushetsbelagte opplysninger. Det kan for eksempel være grunn til å undersøke hva som er

praksis mht bruk av logger som viser hvem som har skaffet tilgang til taushetsbelagte opplysninger, og dessuten se nærmere på den rettslige reguleringen av dette. Også usikret bruk av taushetsbelagte opplysninger i for eksempel e-post nevnes som et tema for utredning/forskning. Spørsmålet kan for eksempel være i hvilken grad taushetsbelagte opplysninger sendes i usikret e-post og/eller som usikret vedlegg til e-post, og om det forekommer at åpne opplysninger i emnefelt og avsender røper klientforhold, jf fvl § 13 annet ledd.

11.7. Innsynsrett

Spørsmålet lød: *"Det eksisterer rettslige utfordringer knyttet til følgende områder som skaper behov for nærmere utredning og/eller forskning: Innsynsrett"*

Det eksisterer lovbestemt innsynsrett for enhver, for registre personer og for parter i medhold av offentleglova, personopplysningsloven og forvaltningsloven. Herunder gjelder et meroffentlighetsprinsipp som innebærer at forvaltningen har en oppfordring til å gi innsyn når dette er forsvarlig. Elektronisk forvaltning kan antas å ha innvirkning på hvorledes innsynsrettene praktiseres og hvilken betydning slike rettigheter har.

Svarene vedrørende innsynsrett fordelte seg slik:

| | | |
|----------|----|-------|
| Ja | 92 | 55.1% |
| Nei | 48 | 28.7% |
| Vet ikke | 27 | 16.2% |
| Ukjent | 0 | 0.0% |

Fordelingen mellom de ulike svarkategoriene er i meget stor grad samsvarende med tallene for taushetsplikt. De to temaene har så klare innholdsmessige sammenhenger at dette fremstår som rimelig. Av de som er kjent med problemstillingen og har bestemt seg er fordelingen 65,7 % ja og 34,3 % nei.

Blant fritekstansvarslene gjaldt flere forholdet til personvernet:

- "Det kan være personverninteresser knyttet til informasjon som omfattes av offentlighetsloven (både mht. sensitivitet og qua mengde). På hvilke vilkår skal denne kunne gjøres tilgjengelig på internett, ref. personverndirektivets forbud mot utlevering av personopplysninger til 3.land uten tilstrekkelig beskyttelsesnivå."
- "Unntak fra innsyn etter forvaltningsloven og personopplysningsloven, hva er reglene, når kan de ulike unntakene benyttes? Hva med særlige unntaksregler i særlover fra innsyn som supplerer forvaltningslovens i enkeltvedtak? Kan disse brukes ved innsynbegjæring etter personopplysningsloven...disse særlige unntaksreglene er begrunnet med etatens spesielle unntaksbehov, og er således prekære i den daglige saksbehandlingen. Hvordan blir det for personopplysninger som er innsamlet men som ennå ikke er blitt benyttet i en enkeltvedtaks-sak? Kan disse særlige unntaksreglene i spesiallovgivningen benyttes til å unnta fra innsyn etter personopplysningsloven. Disse reglene benytter samme terminologi som fvl. typisk "part" og saksdokument...etc."
- "Personopplysningslovens regler om behandling og innsyn i forhold til spesiallovgivningen."

De to første sitatene gjelder forholdet mellom hensynet til åpenhet og hensynet til personvern, og alle tre sitater gjelder forholdet mellom to eller flere lover. Hvorledes "hovedlovene" som regulerer offentlig sektor hører sammen, og hvorledes særlovgivning skal forstås i lys av slik generell lovgivning, er gjennomgående temaer som respondenter tar opp i flere av spørsmålene i undersøkelsen.

Andre respondenter mener det er grunn til å utrede videre digitalisering (og automatisering?) for å oppnå ressursbesparelser i tilknytning til innsyn. Det poengteres bl.a. at det er kostnadsfritt å be om innsyn, mens behandling av innsynsbegjæringer er ressurskrevende. Spørsmålet kan for eksempel være hva som er den mest kostnadseffektive måten å realisere offentlighetsprinsippet på i den elektroniske forvaltningen? Høyere grad av automatisering og/eller vridning fra innsyn etter begjæring til tilgjengeliggjøring av saksdokumenter på nettet uten begjæring, er blant de temaer som fritekstansvarslene kan sies å aktualisere.

11.8. Automatisering av enkeltvedtak

Spørsmålet lød: *"Det eksisterer rettslige utfordringer knyttet til følgende områder som skaper behov for nærmere utredning og/eller forskning: Automatisering av enkeltvedtak."*

Automatisering av enkeltvedtak innebærer at rettsregler i lover, forskrifter mv "oversettes" (transformeres) til programkode slik at rettsanvendelsen kan skje på helt eller delvis automatiserte måter. Slik rettsanvendelse er særlig vanlig i tilknytning til tallbehandling/beregninger (innen skatt, toll, trygd og annen stønad mv), men forekommer også innen andre områder (for eksempel i tilknytning til opptak på videregående skole, høgskoler og universiteter).

Svarene fordelte seg slik:

| | | |
|----------|----|-------|
| Ja | 74 | 44.3% |
| Nei | 15 | 9.0% |
| Vet ikke | 63 | 37.7% |
| Ukjent | 15 | 9.0% |

Dette spørsmålet fikk høyest andel "ukjent" av delspørsmålene under spørsmål 11.1. Også andelen "vet ikke" var stor. Av de som er kjent med problemstillingen og har bestemt seg er fordelingen 83,1 % ja og 16,9 % nei.

To respondenter tok opp spørsmålet om hva automatiserte vedtak gjør med rettssikkerhet og forholdet til brukere (parter og andre):

- "Automatisering av enkeltvedtak ikke bra for rettssikkerheten og skaper avstand til brukerne."
- "Automatisering av enkeltvedtak. Før den slags skjer, er det et klart utredningsbehov. Hvilke saksområder vil være mest egnet osv."

Andre respondenter er opptatt av å klargjøre det rettslige rammeverket for slik automatisering, kvalitetssikre slike fremgangsmåter og ellers legge til rette for hensiktsmessig arbeid ved hjelp av maler, huskelister/veiledning mv.

11.9. Elektroniske skjemaer

Spørsmålet lød: "Det eksisterer rettslige utfordringer knyttet til følgende områder som skaper behov for nærmere utredning og/eller forskning: Elektroniske skjemaer."

Elektroniske skjemaer betegner primært hjelpemidler for strukturert innsamling av informasjon, for eksempel i samband med enkeltsaksbehandling. I rettslig perspektiv er skjemaer særlig viktig for innsamling av beslutningsgrunnlag for enkeltvedtak som er nærmere definert i forvaltningslovgivningen. Elektroniske skjemaer har derfor stor betydning for å sikre fullstendig og korrekt beslutningsgrunnlag. Samtidig er muligheten for dynamiske skjemaer, dvs. skjemaer med saks-/situasjonsbestemt innhold og funksjonalitet en aktuell løsning på problemer med "informasjonsoverbelastning". Slik kan personer med enkle forhold slippe å bli utsatt for skjemaer som er tilpasset komplekse forhold. Elektroniske skjemaer kan også gjelde rene innrapporteringsrutiner, for eksempel av styringsinformasjon til sentrale myndigheter. Fordi det store flertallet av respondenter var jurister, er det imidlertid grunn til å anta at det er elektroniske skjemaer for å innhente beslutningsgrunnlag som først og fremst har vært lagt til grunn når svar er gitt.

Svarene fordelte seg slik:

| | | |
|----------|----|-------|
| Ja | 55 | 32.9% |
| Nei | 25 | 15.0% |
| Vet ikke | 81 | 48.5% |
| Ukjent | 6 | 3.6% |

Emneområdet er tilsynelatende godt kjent, men nesten halvparten av respondentene har ikke gjort seg opp en mening om spørsmålet. Av de som er kjent med problemstillingen og har bestemt seg er fordelingen 68,8 % ja og 31,2 % nei.

Blant fritekstansvarslene ble det generelt etterlyst klarlegging av rettsforhold knyttet til elektroniske skjemaer. En annen anførsel gjaldt valg av sikkerhetsnivåer for bruk av skjemaer. To av anførselene gjaldt spørsmål om standardisering og gjenkjennelighet:

- Domenestrategi i statens - ikke behov for å lansere så mange sider. Folk/publikum er vant til å bruke en rekke offentlige hjemmesider - f.eks. vegvesen.no - hvorfor skal det etableres så mange offentlige sider som ingen kjenner når det kan benyttes kjente hjemmesider?
- Internettbaserte, standardiserte skjemaer, å la forskriftsmal, slik at det er lettere for folk som må forholde seg til mange offentlige skjemaer å finne igjen det det spørres om. Hva med ett offentlig elektronisk skjema der folk finner all info de har gitt om seg selv, og slik sett ikke må oppgi info flere ganger. Det offentlige må med et slikt system opplyse om hvilke bolker/punkter i standarden som skal utfylles i forhold til den enkelte søknaden e.l.

I det første sitatet kan stikkordet "domenstrategi" i staten og i kommunene mv være nøkkel til en større diskusjon og forskningsutfordring vedrørende bruk av Internett-domener mv i offentlig forvaltning etter at the International Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) legger om navnepolitikken sin og åpner for en lang rekke nye adresser, tegn mv.²¹

²¹ Se nærmere om dette i Bygrave, Lee A. m.fl., 2009.

11.10. Elektronisk postjournal

Spørsmålet lød: "Det eksisterer rettslige utfordringer knyttet til følgende områder som skaper behov for nærmere utredning og/eller forskning: Elektronisk postjournal."

Svarene fordelte seg slik:

| | | |
|----------|----|-------|
| Ja | 51 | 30.5% |
| Nei | 35 | 21.0% |
| Vet ikke | 77 | 46.1% |
| Ukjent | 4 | 2.4% |

Saksområdet er veldig godt kjent samtidig som andelen svar av kategorien "vet ikke" er stor. Av de som er kjent med problemstillingen og har bestemt seg er fordelingen 59,3 % ja og 40,7 % nei, dvs. oppslutningen om behovet for utredning og forskning på dette problemområdet er lavere enn de fleste andre områder. Den relativt lave oppslutningen er overraskende sett på bakgrunn av at FADs igangsetting av system for offentlig elektronisk postjournal (OEP) og nye forskriftsbestemmelser om innhold i journal.²²

Det ble kun registrert to fritestansforsler vedrørende dette spørsmålet som henholdsvis gjaldt personvern og tilrettelegging for innsyn.

11.11. Elektronisk arkiv

Spørsmålet lød: "Det eksisterer rettslige utfordringer knyttet til følgende områder som skaper behov for nærmere utredning og/eller forskning: Elektronisk arkiv."

Elektronisk arkiv kan primært gjelde arkivering i den enkelte forvaltningssak (enkeltvedtak mv), eller arkivering av generelle saker, herunder saker av historisk interesse som forvaltes av arkivverket. Ut i fra den kontekst av spørsmål dette spørsmålet om elektronisk arkiv står i, er det grunn til å anta det primært er arkivering i først nevnte betydning respondentene har hatt i tankene.

Svarene fordelte seg slik:

| | | |
|----------|----|-------|
| Ja | 58 | 34.7% |
| Nei | 31 | 18.6% |
| Vet ikke | 72 | 43.1% |
| Ukjent | 6 | 3.6% |

Emneområdet er veldig godt kjent samtidig som andelen svar av kategorien "vet ikke" er stor. Av de som er kjent med problemstillingen og har bestemt seg er fordelingen 65,2 % ja og 34,8 % nei.

²² Se offentligforskrifta § 6, jf offentliglova § 10.

Blant fritestanstørslele var det kun et fåtall meningsytringer. Disse angav for eksempel behov for å klarlegge rettsregler mv vedrørende tilgang til arkiv og spørsmål vedrørende brukervennlighet. Flere anførsler vedrørende elektronisk arkiv er referert i kapittel 3 vedrørende spørsmål 3.1.

11.12. Offentlige anskaffelser

Spørsmålet lød: *"Det eksisterer rettslige utfordringer knyttet til følgende områder som skaper behov for nærmere utredning og/eller forskning: Offentlige anskaffelser."*

Svarene fordelte seg slik:

| | | |
|----------|----|-------|
| Ja | 63 | 37.7% |
| Nei | 38 | 22.8% |
| Vet ikke | 60 | 35.9% |
| Ukjent | 6 | 3.6% |

Emneområdet er godt kjent og prosenten som svarte "vet ikke" er relativt høy. Av de som er kjent med problemstillingen og har bestemt seg er fordelingen 62,4 % ja og 37,6 % nei, dvs. en relativt lav andel ja-svar.

I fritestanstørslele ble det stikkordsmessig angitt behov for å vite mer om konkurransemessige forhold, bl.a.: "Mini-konkurranser ved avrop fra parallelle rammeavtaler, dynamiske innkjøpsordninger, elektroniske aksjoner. Tidspunkt, betingelser for inngåelse bindende kontrakt. Klagemuligheter, klagefrist og begrunnelsesplikt ved elektroniske mini-konkurranser og elektroniske auksjoner." En annen anførsel tar tak i manglende etterlevelse av gjeldende anskaffelsesregelverk: "Riksrevisjonen kommer stadig med kritikk (rettmessig sådan) av at anskaffelsesreglene ikke er fulgt. Det synes åpenbart at det er behov for bedre innsikt i hva som ligger til grunn for alle bruddene." En tredje fritestanstørslele tar opp spørsmål om en tiltakstype som muligens kan bedre etterlevelsen av reglene: "Det er alt for lite praktisk veiledning på hjemmesidene til FAD, om vanskelige problemstillinger/gråsone-spørsmål (gjerne av juridisk art), steg-for-steg-veiledning om for eksempel modeller for evaluering og vektning av tilbud, samt kommentarer til KOFA²³-avgjørelser, oppdatering fra EU-domstolen og kommentarer til disse dommene."

11.13. Avtaler med eksterne IKT-konsulenter

Spørsmålet lød: *"Det eksisterer rettslige utfordringer knyttet til følgende områder som skaper behov for nærmere utredning og/eller forskning: Avtaler med eksterne IKT-konsulenter."*

Det er relativt vanlig med bruk av eksterne konsulenter i arbeidet med å utvikle og innføre IKT-systemer i offentlig forvaltning. Slike personer blir normalt ikke ansatt i forvaltningsorganet men kommer inn som oppdragstakere, og styringen skjer gjennom oppdragsavtalen.

²³ Klagenemnda for offentlige anskaffelser.

Svarene fordelte seg slik:

| | | |
|----------|----|--------|
| Ja | 47 | 28.1 % |
| Nei | 32 | 19.2 % |
| Vet ikke | 76 | 45.5 % |
| Ukjent | 12 | 7.2 % |

Saksområdet er relativt lite kjent samtidig som andelen ”vet ikke”-svar var høyt. Av de som er kjent med problemstillingen og har bestemt seg er fordelingen 59,5 % ja og 40,5 % nei. Selv om et flertall av disse mener det er behov for utredning og forskning, er dette flertallet klart mindre enn i andre spørsmål som er referert i kapittel 11.

Det var kun én stikkordsmessig fritekstanførsel vedrørende ”konkurransmessige virkninger”.

11.14. Standardisering

Spørsmålet lød: *"Det eksisterer rettslige utfordringer knyttet til følgende områder som skaper behov for nærmere utredning og/eller forskning: Standardisering."*

”Standardisering” kan være stikkord for valg av like løsninger på en rekke områder, for eksempel når det gjelder tekniske/teknologiske løsninger, språk, systematikk, rutiner mv. Det mest aktuelle i denne sammenhengen er trolig standarder som er resultat av en eller annen type enighet/forståelse som normerer, for eksempel fordi standarden er vedtatt av nasjonale og/eller internasjonale standardiseringsorganisasjoner, eller fordi standarden er trukket inn og gjort til del av statens styring på et område (standarder fastsatt i lov, instruks eller lignende).

Svarene fordelte seg slik:

| | | |
|----------|----|-------|
| Ja | 69 | 41.3% |
| Nei | 13 | 7.8% |
| Vet ikke | 73 | 43.7% |
| Ukjent | 12 | 7.2% |

Saksområdet var relativt lite kjent samtidig som andelen ”vet ikke”-svar var høyt. Av de som er kjent med problemstillingen og har bestemt seg er fordelingen 84,2 % ja og 15,8 % nei, altså en klar stemning for utredning/forskning på området.

Fritekstanførselene inneholdt stikkordsmessige angivelser med spørsmål om standarder vil være konkurransebegrensende og monopoliserende. Det ble også etterlyst enhetlig (standardisert) terminologi, og standardiserte løsninger for betaling.

11.15 Andre og mer generelle uttalelser knyttet til behovet for forskning og utredning

I det følgende skal jeg gjennomgå fritekstanførlene i spørsmål 11.15 og fritekstanførsler knyttet til 11.16 med et generelt innhold.²⁴ Spørsmålene lød:

- ✓ 11.15. *Annet: Dersom du føler det er andre områder, som ikke er nevnt her, vennligst angi dem.*
- ✓ 11.16. *Hvis du har svart ja på ett eller flere av spørsmålene 1.11 - 1.14 (ovenfor), kan du stikkordsmessig angi forsknings-/utredningsbehovet?*

Både i spørsmål 11.15 og 11.16 ble det spurt om forsknings- og utredningsbehov. I spørsmål 11.16 ble det bedt om stikkordsmessig konkretisering innenfor rammene av de foregående spørsmålene i 11.1 - 11.14. I spørsmål 11.15 ble det spurt åpent om andre områder enn de som ellers var nevnt i undersøkelsen.

Det ble skrevet i alt ni fritekstanførsler til spørsmål 11.15, og jeg har her valgt å gjengi alle, selv om enkelte kun er angitt med ett ord. Anførsler fra spørsmål 11.15 er merket *, mens anførsler knyttet til spørsmål 11.16 er umerket. Alle anførlene er gruppert av meg for å få frem enkelte saklige sammenhenger, og enkelte anførsler som inneholdt mange angivelser av forsknings-/utredningsbehov har jeg valgt å splitte opp for å gjøre det mulig å gruppere dem.

Den stikkordsmessige formuleringen av svar formidler bare i begrenset grad et presist innhold. På enkelte punkter har jeg derfor valgt å kortfattet utdype hvilke mulige forskningsproblemstillinger som kan knyttes til anførselen. Anførlene har heller ikke preg av spesiell tanke på hva som er forskbare problemstillinger, og forskningstemaene fremkommer derfor noen ganger implisitt i ulike typer utsagn og spørsmål. I mine utdypninger finnes enkelte konkretiseringer som nærmer seg forskningsspørsmål, men jeg har stort sett her latt være å videreutvikle fritekstanførlene til beskrivelser av mulige forskningsopplegg.

Tre anførsler gjaldt perspektivet på rettsforskning på eforvaltningsområdet generelt:

- Tradisjonell rettsdogmatikk er morsomt og viktig særlig innenfor dette samfunnsområdet, men skal man forstå de fenomener som oppstår i samband med anvendelsen av ny teknologi i stort omfang må det kobles til rettssosiologiske undersøkelser. Det er umulig å vurdere "godheten" i reglene i form av anvendelsesevne/mangelfull etterlevelse uten en viss innsikt i de samfunnsområder og teknologier reglene skal regulere. På dette siste området mangler det mye, og det er veldig stort rom for "synsing" de lege ferenda/de sententia ferenda.

Dette er en kommentar som det er lett å gi sin tilslutning til, og er i god overensstemmelse med det forvaltningsinformatiske perspektiv som utgjør utgangspunktet for denne undersøkelsen. Diskusjon av noen hovedtyper forskningsinnsatser er nevnt i avsnitt 1.3, og der er ren rettsdogmatisk forskning kun én av flere muligheter.

En annen anførsel uttrykte usikkerhet om det er forskning som gir de nødvendige svarene:

- Vi har mange praktiske problemer innenfor områdene som er nevnt, men er usikker på om det skyldes manglende forskning eller manglende rutiner/Systemer fra f.eks. [Doffin](#)²⁵

²⁴ Øvrige fritekstanførsler til spørsmål 11.16 er knyttet til spesifikke spørsmål i 11.1 - 11.14 og er referert i samband med disse spørsmålene, jf ovenfor.

²⁵ Database for offentlig innkjøp.

Innspillet ble gitt i tilknytning til offentlige anskaffelser, men kan generelt minne oss om behovet for å drøfte hva som kan antas å være kriterier for at forskning er ønskelig, og når utvikling av systemer og rutiner er et mer adekvat svar.

Den tredje anførselen angav konkret at det var behov for mer kunnskap innen områdene offentlige anskaffelser, avtaler med eksterne IKT-konsulenter og standardisering.

Flertallet av fritekstanførsler som refereres i dette avsnittet gjaldt personvern og informasjonssikkerhet på ulike måter:

- Utleveringsrutiner for elektronisk signatur.*
- Elektronisk ID*
- Personopplysningslovens regler om behandling og innsyn i forhold til spesiallovgivningen*
- Innsyn og offentlighet kontra behov for beskyttelse av andre grunnleggende verdier.
- Sikring av personopplysninger v. deling av disse mellom ulike systemer.
- I alle punktene bortsett fra 11.12, mener jeg behovet er knyttet til personvern og en bevisstgjøring av personvernaspektet ved offentlig forvaltning og offentlig virksomhet. Personopplysninger er "kjekt og ha", og det blir lett en sovepute at man bare kan skaffe seg en hjemmel så er alt greit. En dokumentasjon av den (massive) offentlig behandlingen av personopplysninger kunne vært nyttig og bevisstgjørende.
- Automatisering, utfordring mht. rettsikkerhet, beskyttelse av personopplysninger.

Spørsmål om personvern og informasjonssikkerhet er tidligere berørt i spørsmålene 4.1, 7.1, 11.4 og 11.6. De to første punktene gjelder spørsmål innen "identitetsforvaltning" som generelt sett er et etablert forskningsfelt, men der det så vidt vites har vært lite juridisk orientert forskning innen offentlig sektor. For uten personopplysningsloven, eforvaltningsforskriften og esignaturloven, reguleres feltet av særregler på ulike forvaltningsområder.

Den tredje fritekstanførselen vedrørende personvern mv gjelder forholdet mellom personopplysningsloven og særregler om innsyn. Personopplysningsloven har ikke regler om taushetsplikt,²⁶ men inneholder flere innsynsregler. Andre bestemmelser i denne loven kan imidlertid ha betydning for innsyn etter særlovgivning; særlig kan spørsmål om rettslig grunnlag (§§ 8 og 9) og formålsbestemthet (§ 11) virke begrensende på informasjonstilgang.

De fire øvrige fritekstanførselene vedrørende personvern og informasjonssikkerhet, omfatter synspunkter fra spredte felt, men må langt på vei sies å være dekket av de temaer som er tatt opp i spørreundersøkelsen. Ønsket om "dokumentasjon av den (massive) offentlig behandlingen av personopplysninger", er åpenbart en omfattende oppgave som jeg ikke vil gå nærmere inn på her. Samtidig kan forslaget minne om betydningen av empirisk rettet forskning der hovedformålet er å beskrive en faktisk situasjon, en prosess eller lignende, uten at funnene er gjenstand for rettsdogmatisk analyse.

Flere fritekstanførsler gjaldt primært spørsmål vedrørende felles systemløsninger i forvaltningen mv. De to første punktene nedenfor (merket *) er hentet fra forslagene til supplerende forskningsområder i spørsmål 11.15:

- Ansvar for kontroll med at registrert informasjon (fortsatt) er riktig og relevant ved gjenbruk av tidligere registrert informasjon i eget eller andre offentlige organer.*

²⁶ Ut over det som gjelder for Datatilsynet og Personvernemnda etter lovens § 45.

- Norge.no gir kvasiinformasjon. Upresist og til dels misvisende og ikke godt nok oppdatert.*
- Arkivansvaret i fellesløsninger er en utfordring.

Forslaget i det første kulepunktet gjelder informasjonskvalitet, og i den grad det gjelder kvaliteten av personopplysninger kan det delvis sies å gjelde personopplysningsrett. Forslaget er også sentralt i forhold til diskusjon om horisontal samordning og felles informasjonsinfrastrukturer. Andre kulepunkt inneholder kun en påstand om dårlig informasjonskvalitet. Mens formuleringene i første kulepunkt passer best på informasjon i enkeltsaker, gjelder andre kulepunkt kvaliteten av generell informasjon. I begge tilfelle gjelder kvalitets-spørsmålene systemløsninger der flere aktører er involverte og tilstrekkelig kvalitet derfor må være resultatet av et samarbeid mellom flere forvaltningsorganer. Siste kulepunkt gjelder ansvar etter arkivloven § 6, jf arkivforskriften kapittel I. Reglene synes langt på vei å forutsette et klart over- og underordningsforhold og tar ikke opp spørsmål om arkivansvar når flere forvaltningsorgan samarbeider om fellesløsninger (jf arkivforskriften § 1-1).

Et forslag til supplerende forskningsområde kan forstås som spørsmålet om grensene for elektronisk kommunikasjon:

- Utfordringer knyttet til elektronisk kommunikasjon som eneste alternativ, kontra alternative løsninger.*

Jeg velger å forstå dette som et spørsmål om hva som kjennetegner situasjoner der elektronisk kommunikasjon *ikke* bør brukes (bare). Det mest nærliggende alternativet er det personlige møtet, og positivt formulert kan spørsmålet derfor bli hva som kjennetegner situasjoner i offentlig forvaltning der det personlige møtet ikke kan erstattes av elektronisk kommunikasjon? Dette gjelder selvsagt også spørsmål om samspillet mellom kommunikasjonsmåter. I et rettslig perspektiv er det særlig kommunikasjon vedrørende rettslig styrte prosesser, for eksempel vedrørende enkeltvedtak, som er av interesse.

En av frittekstanførselene i spørsmål 11.15 kan sies å gjelde spørsmål om de ansattes arbeidsmiljø:

- Hvordan økt bruk av elektronisk saksbehandling og kommunikasjon mv påvirker de som er ansatt i forvaltningen. Hvordan opplevelse innføring av nye systemer. Hvordan påvirkes arbeidsdagen, kvaliteten og effektiviteten av saksbehandlingen. Er all endring til det bedre? osv*

I et rettslig perspektiv er det både de rent arbeidsmiljørettslige spørsmålene og spørsmål om ansattes kompetanse og saksbehandlingskvalitet som er av interesse. Spesielt interessant er betydningen av ulike rettslige informasjonssystemer for de ansattes kompetanseutvikling, arbeidsmiljø og kvaliteten av arbeidet. Både arbeid med enkeltsaker og arbeid med utvikling av rettslige beslutningssystemer ("fagsystemer") kan være relevant å studere nærmere, og organiseringen av arbeid med rettslig betydning må antas å stå sentralt.

Stikkordet "Regelverksutvikling"* ble også lansert som forskningsområde. Innen rammene av den elektroniske forvaltningen kan dette konkretiseres nærmere til å handle om i) i hvilken grad tradisjonelle rettsregler stenger for ønskede IKT-baserte løsninger, ii) i hvilken grad IKT kan sies å påvirke lovgivning (og hva som eventuelt bør aksepteres), og iii) hvorledes IKT blir anvendt i lovgivningsprosessen og behov for slike verktøy. Under siste punkt hører for eksempel behov for verktøy for om mulig å samordne begrepsbruk på tvers av lover.

Som nevnt i tilknytning til spørsmål 11.9 har International Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) lagt om sin navnepolitikk og åpnet for en lang rekke nye adresser, tegn mv.²⁷ Et av forslagene til nye forskningsområder kan knyttes til denne utviklingen.²⁸

- Domenestrategi i staten - ikke behov for å lansere så mange sider. Folk/Publikum vant til å bruke en rekke offentlige hjemmesider - f.eks. vegvesen.no - hvorfor skal det etableres så mange offentlige sider som ingen kjenner når det kan benyttes kjente hjemmesider?*

Det er her fristende å ta tak i "domenstrategi i staten" og for eksempel spørre hvorledes staten styrer/bør styre statlige forvaltningsorganers bruk av Internett, og hvorledes staten bør nytte endringene i ICANNs navnepolitikk mv. Det er bl.a. meget nærliggende å se slike spørsmål i sammenheng med forslaget til ny [kommunikasjonspolitikk](#) for staten.

De to neste og siste frittekstanførslene som skal tas med her gjelder mer økonomiske aspekter:

- Offentlige anskaffelser - kost/nytte, virkninger av dagens regelverk. Vurdere unntaksbestemmelsene, behov for utvidelse, eller?
- Generelt trengs det økt bevissthet rundt det offentliges nytte/kostnadstenkning i forhold til økt teknologibruk. Det gjennomføres store investeringer ofte med negativ effekt i forhold til rasjonell forvaltning. Sikkerhet og interne rutiner i forhold til administrasjon av elektroniske system medfører ofte omfattende oppbygging av nye sentrale administrative enheter i stedet for at sikkerhet og intern kontroll forvaltes i mindre enheter lokalt. Effekten av dette både kostnadmessig og sikkerhetsmessig kan med fordel vurderes nærmere og sammenlignes med erfaringer fra mer kostnadsbevisste aktører, for eksempel i private næringsvirksomhet.

Anførselen i første punkt har et klart rettsøkonomisk innhold, mens økonomiperspektivet i det andre punktet er videre. Et utgangspunkt kan være plikten i Utredningsinstruksen avsnitt 2.3.1 med veileder, til å utrede økonomiske konsekvenser av bl.a. nye lover og forskrifter.²⁹ Et annet utgangspunkt kan være reglement for økonomistyring i staten § 16 og plikten til bl.a. å evaluere lover, samt [Justisdepartementets veileder i evaluering av lover](#) som bl.a. omfatter evaluering av samfunnsøkonomiske virkninger av lovgivning. En kan for eksempel snevre forskningsarbeid inn til å gjelde lovgivning mv som direkte vedrører eforvaltning (fjerning av hindringer, positiv tilrettelegging, regulering av uheldige virkninger ved IKT i forvaltningen mv). Forskning på i hvilken grad og på hvilken måte slike plikter faktisk etterlevs, kan for eksempel danne grunnlag for vurdering av hensiktsmessigheten av disse regimene, videreutvikling av metodikk for utredning og evaluering osv.

²⁷ Se nærmere om dette i Bygrave, Lee A. m.fl., 2009.

²⁸ Samme frittekstanførsel ble inngitt både under spørsmål 11.9 og 11.15, og gjengis begge steder innen noe forskjellig kontekst.

²⁹ Begge dokumenter er tilgjengelige fra http://www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/bro/2005/0003/ddd/pdfv/259373-veileder_i_utredningsarbeid.pdf.

12 Samlede og avsluttende vurderinger, samt forslag til videre arbeid

Samlet sett kan det konkluderes med at respondentene i stor grad synes å underbygge en antagelse om at behovet for utredning og/eller forskning innen elektronisk forvaltning og jus er stort - til dels meget stort. Selv om det er variasjoner mellom regelverk/emneområder, er det ingen deler av spørsmålssettene med resultater som indikerer lite behov.

Antallet og utvalget av respondenter, og respondentenes utdanning og arbeidserfaring, gir grunn til å tillegge svarene stor vekt. Svaralternativene "kjenner ikke problemstillingen" og "ukjent" i tillegg til svaralternativet "vet ikke", og det faktum at mange respondenter har valgt å bruke de to først nevnte alternativene, gjør også at det er grunn til å legge stor vekt på resultatene basert på de som kjenner problemstillingen og har gjort seg opp en mening. I enkelte spørsmål er andelen respondenter som har gjort seg opp en mening så liten at dette imidlertid svekker betydningen av deres svar.

Det må understrekes at svarene kun gir *indikasjoner* på forskningsbehov. Det er for det første grunn til å tro at de fleste respondenter primært har svart ut i fra sine yrkesmessige erfaring i et bestemt forvaltningsorgan, og ikke har forutsetninger for å mene noe helt generelt om spørsmålene. For det andre kan det være at respondentene ikke er godt oppdatert på aktuell litteratur mv innen de problemfelt spørsmålene i undersøkelsen gjelder. Regelverk kan derfor være enklere å anvende når veiledere mv tas i bruk enn det respondentene gir uttrykk for. Det kan imidlertid også være at regelanvendelsen er vanskeligere enn svarene indikerer. En mulighet er for eksempel at respondentenes kjennskap til problemstillingene ikke er dyp nok til at vanskeligheter er avdekket.

I den grad svarene på spørsmålene 3.1 til 10.1 skal anvendes som indikasjoner på behov for forskning og utredning innen elektronisk forvaltning og jus, er det primært andelen av respondenter som sier seg *uenig* i utsagnene i spørsmålene som er av interesse. Nedenfor har jeg slått sammen kategoriene helt enig og delvis enig, samt delvis uenig og helt uenig, og satt resultatene opp i en rekkefølge der svar med størst andel helt/delvis uenig er satt til venstre i tabellen (mest uenig; spørsmål 8.1, minst uenig; spørsmål 9.1).

| | | | | | | | | |
|---------------------------------------|-----------------|--------------------------|-----------------------|-----------------|---------------------|------------------|------------|-------------------|
| | (8.1) Internett | (10.1) Oppmerksomhet IKT | (4.1) Pol - off.forv. | (7.1) Pol - fvl | (3.1) Journal/arkiv | (6.1) Fvl - aut. | (5.1) Efvf | (9.1) IKT-avtaler |
| Helt/delvis enig | 11,4 | 27,6 | 31,1 | 29,3 | 31,7 | 42,1 | 25,8 | 54,5 |
| Helt/delvis uenig | 55,1 | 53,9 | 44,3 | 36,1 | 27,6 | 19,2 | 17,4 | 16,8 |
| Kjenner ikke problemstillingen | 15,6 | 4,8 | 11,4 | 21,6 | 21,6 | 25,1 | 32,9 | 12,6 |
| Vet ikke | 18,0 | 13,8 | 13,2 | 12,0 | 19,2 | 13,8 | 24,0 | 16,2 |

Uenigheten er klart størst med de to spørsmålene som inneholdt utsagn av generell karakter:

- "8.1. De rettslige spørsmål knyttet til forvaltningens bruk av Internett er oversiktlige og enkle." (55,1 % helt eller delvis uenig)
- "10.1. Rettslige spørsmål knyttet til forvaltningens bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi får tilstrekkelig oppmerksomhet." (53,9 % helt eller delvis uenig)

Det var klart flere som ikke kjente problemstillingen i spørsmål 8.1 enn i spørsmål 10.1. Dersom vi holder disse utenfor og bare tar med de som angir at de kjenner problemstillingen, er det 65,3 % av respondentene som er uenig i at rettsstilstanden vedrørende Internett er oversiktig og enkel. Samme beregningsmåte gir 56,6 % respondenter som er uenig i at rettsspørsmål om IKT i forvaltningen får nok oppmerksomhet. Når vi tar bakgrunnsinformasjonen om respondentene i betraktning, med gjennomgående høyt utdanningsnivå, stor grad av juridisk kompetanse og lang arbeidserfaring i offentlig forvaltning, fremstår disse tallene som alarmerende høye.

De to neste spørsmålene der uenigheten i utsagnene var stor, gjaldt begge lovgivning vedrørende personvern i offentlig forvaltning. Spørsmålene gjaldt både personopplysningsloven alene og denne lovens forhold til forvaltningsloven:

- 4.1 Personopplysningsloven med forskrifter er lett å anvende i offentlig forvaltning. (44,3 % helt eller delvis uenig)
- 7.1. Forholdet mellom personopplysningsloven og forvaltningsloven er lett å anvende i sammenheng (36,1 % helt eller delvis uenig)

Dersom vi bare tar med de som angir at de kjenner problemstillingen, er det i spørsmål 4.1 et flertall som er uenig i utsagnet (51,0%), mens bare 35,1% er enige.³⁰ Tilsvarende tall i spørsmål 7.1 er 47,3% (uenige) og 37,4% (enige).

Også dette er meget høye tall. Begge lover kommer i utgangspunktet til anvendelse i all enkeltsaksbehandling i offentlig forvaltning,³¹ og i en rekke andre sakstyper av individuell og generell karakter. Det er nærliggende å anta at dersom et stort antall respondenter med gjennomgående høy utdanning, juridisk kompetanse og lang arbeidserfaring fra forvaltningen

³⁰ Hvorav 9,5% er helt uenige og 2,7% helt enige.

³¹ Et viktig unntak er saker der ligningsloven kommer til anvendelse i stedet for forvaltningsloven.

er uenig i at sentral lovgivning er lett å anvende, vil faren for manglende etterlevelse og uriktig rettsanvendelse være forholdsvis stor. I så fall foreligger det et ikke ubetydelig personvernproblem. Dette har også betydning for bedømmelsen av rettsikkerheten i elektronisk forvaltning, fordi personopplysninger i stor grad er beslutningsgrunnlag for enkeltvedtak (jf forholdet mellom personopplysningsloven og forvaltningsloven i spørsmål 7.1).

Svarene i spørsmålene 4.1 (jf også 7.1) er spesielt alvorlige dersom vi ser dem i samsvar med en undersøkelse fra 2005 om virksomheters etterlevelse av personopplysningsloven, og der 20% (n=86) av respondentene var fra offentlig forvaltning/undervisning/helse.³² Her ble det bl.a. undersøkt i hvilken grad virksomhetene hadde gjennomført fem sentrale krav i personopplysningsloven. Hele 30% hadde ikke etterlevet noen av kravene, og 44% hadde gjennomført minst to krav. Kun 4% hadde gjennomført alle krav.³³ Undersøkelsen viste at etterlevelsen var litt bedre på enkelte punkter innen offentlig tjenesteyting og forvaltning sammenlignet med virksomheter innen offentlig og privat næringsvirksomhet.

I kapittel 2 antok jeg at jurister må antas å ha gode forutsetninger for å gi svar på juridiske spørsmål vedrørende eforvaltningen som gjelder generell og sentral lovgivning. Det blir derfor viktig å forklare hvorfor en stor prosentdel av respondentene i spørsmålene 3.1 - 10.1 har valgt å svare at de ikke kjenner problemstillingene. For jurister må man gå ut i fra at alle kjenner den lovgivningen mv. som inngår i spørsmålene. Det må derfor antas å være *kombinasjonen* av lovgivning og de IKT-relaterte rettslige spørsmålene som er utslagsgivende for manglende kjennskap til problemstillingene. En mulighet er at dette speiler en situasjon der jurister i forvaltningen i liten grad trekkes inn i systemutvikling og overordnet styring med IKT i saksbehandlingen. I hvilken grad og på hvilken måte jurister trekkes inn i utformingen av dagens eforvaltning har vi lite kjennskap til,³⁴ men tidligere undersøkelser vedrørende utvikling av beslutnings(støtte)systemer, har tydet på lite og begrenset deltakelse fra juridisk fagekspertise.

Det er generelt sett neppe grunn til å konkludere med at det ikke er behov for forskning og/eller utredning på de områder der uenigheten med innholdet i utsagnene er liten, jf særlig spørsmålene 3.1 (journal/arkiv), 6.1 (forvaltningsloven - automatisering), 5.1 (eForvaltningsforskriften) og 9.1 (IKT-avtaler). For eksempel er det veldig klar overvekt av enige respondenter (42,1%)³⁵ i utsagnet *6.1. Forvaltningslovens regler om begrunnelse, klage, omgjøring, saksforberedelse, veiledningsplikt og taushetsplikt er lett å anvende når det treffes helt eller delvis automatiserte enkeltvedtak*. Resultatet er overraskende for forskere som har arbeidet med disse spørsmålene fra et akademisk ståsted.³⁶ Det kan derfor være grunn til å gjøre nye undersøkelser for å teste om resultatet i denne undersøkelsen er holdbart. Når det gjelder eForvaltningsforskriften er andelen som ikke kjenner problemstillingen eller ikke vet så stor (56,9% til sammen), at det er denne delen av resultatet som primært har verdi, og i mindre grad fordelingen av enige/uenige.

³² Se Ravlum 2005.

³³ Se Ravlum 2005 s 16.

³⁴ Situasjonen på slutten av 1980-tallet, se for eksempel Magnusson Sjöberg 1992 og Schartum 1993.

³⁵ 56% når de som ikke erkjent med problemstillingen holdes utenfor.

³⁶ Se for eksempel Bing (1977).

Delsvarene på spørsmål 11 viser klare forskjeller mellom respondentenes syn på behov for utredning og forskning innen de ulike emneområdene i 11.1 - 11.14):

| | Grunddata | Info.sikkerhet | Innsynsrett | Taushetsplikt | Felles IS | Aut. enkeltvedtak | Standardisering | Internt kontroll | Oppgaveplikt | Off. anskaffelser | El. arkiv | El. skjemaer | El. postjournal | Konsulentavtaler |
|-----------------|-----------|----------------|-------------|---------------|-----------|-------------------|-----------------|------------------|--------------|-------------------|-----------|--------------|-----------------|------------------|
| Ja | 66,5 | 62,9 | 55,1 | 52,1 | 47,3 | 44,3 | 41,3 | 40,1 | 37,7 | 37,7 | 34,7 | 32,9 | 30,5 | 28,1 |
| Nei | 4,2 | 7,2 | 28,7 | 29,3 | 6,0 | 9,0 | 7,8 | 13,8 | 14,4 | 22,8 | 18,6 | 15,0 | 21,0 | 19,2 |
| Vet ikke | 26,3 | 28,1 | 16,2 | 18,6 | 40,7 | 37,7 | 43,7 | 40,1 | 41,3 | 35,9 | 43,1 | 48,5 | 46,1 | 45,5 |
| Ukjent | 3,0 | 1,8 | 0,0 | 0,0 | 6,0 | 9,0 | 7,2 | 6,0 | 6,6 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 2,4 | 7,2 |

Mer enn halvparten av de spurte har svart bekræftende på at det eksisterer rettslig utfordringer som skaper behov for nærmere utredning og/eller forskning knyttet til grunddata, informasjonssikkerhet, innsynsrett og taushetsplikt. Dersom vi holder de som er ukjente med emneområdet og de som ikke har bestemt seg utenfor, er det imidlertid et klart ja-flertall for *alle* emneområdene. Således har spørsmål 11.13 om eksterne IKT-konsulenter ("konsulentavtaler") lavest ja-andel på 59,5%. Det er også verd å merke seg at synspunktene på spørsmålene om innsynsrett og taushetsplikt synes mest polariserte ved at det har høy ja-andel kombinert med en relativt høy nei-andel.

De privatrettslige spørsmålene i undersøkelsens spørsmål 11.13 (IKT-konsulenter) og 9.1 (kompetanse til å håndtere avtaleinnngåelser og kontrakter med eksterne oppdragsgivere om anskaffelse, utvikling og drift av IKT-systemer), gir begge svakest indikasjon på behov for forskning og utredning. Samtidig er det på det rene at styring ved hjelp av avtaler i tilknytning til systemutvikling mv er et krevende felt. Det er derfor neppe grunnlag for å konkludere med at forskningsbehov ikke finnes. Imidlertid kan det være grunn til å gå inn i denne type problemstillinger på mer spesifikke måter, for eksempel ved å ta utgangspunkt i erfaringer med Statens standardavtaler på IKT-feltet og fornyelsen av disse.³⁷

Vet ikke-andelen er gjennomgående høy for alle spørsmål, fra 48,5% (elektroniske skjemaer) til 16,2 % for innsynsrett. Det kan se ut som om det er en viss sammenheng mellom høy vet ikke-prosent og teknologisk preget emneområde. Elektronisk postjournal, elektronisk skjemaer, elektronisk arkiv og standardisering kan således oppfattes som teknologiske områder, og har alle en vet ikke-andel på over 43%. Det har imidlertid også spørsmålet om konsulentavtaler (§ 45,5%) som ikke kan sies å være teknologisk i seg selv (men gjaldt likevel *IKT*-konsulenter, noe mange ikke har befatning med). Tradisjonelle "juridiske" emneområder som taushetsplikt og innsynsrett har lavest vet ikke-andel (hhv 16,2 og 18,6 %). Slike forskjeller mellom teknologisk og juridisk pregede emneområder kan muligens forklares ut i fra den høye andelen av respondenter med juridisk utdanning, jf kapittel 2.

Andelen av respondentene som ikke kjente til de ulike emneområdene ("ukjent") var relativt lite sammenlignet med antallet som svarte "kjenner ikke problemstillingen" i spørsmålene 3 - 10. Forskjellen er ikke overraskende fordi det i sist nevnte spørsmålstype var spørsmål om

³⁷ Jf FAD 2008 s 26 - 27.

konkret problemkunnskap, mens det under spørsmål 11 kun var spørsmål om kjennskap til et emneområde. Lav andel "ukjent" gav imidlertid gjennomgående høy andel "vet ikke".

Kilder og litteratur

- Bing 1977: Bing, Jon; *Automatiseringsvennlig lovgivning*, I: Tidsskrift for rettsvitenskap 1977, s 195 - 229.
- Brinkmann og Eckhoff 1986: Brinkmann, Johannes og Eckhoff, Torstein; *Ligningsfuksjonærenes rettskildebruk*, Universitetsforlaget, Oslo 1986.
- Bygrave, Lee A. m.fl., 2009: Lee A. Bygrave, Susan Schiavetta, Hilde Thunem, Annebeth B. Lange and Edward Phillips; *The Naming Game: Governance of the Domain Name System*, I: Lee A. Bygrave and Jon Bing (ed), Internet Governance. Infrastructure and institutions, Oxford University Press, Oxford New York 2009, s 147 - 212.
- Eriksen 2005: Eriksen, Amund; *Rettsregler om informasjonssikkerhet - noen utviklingstrekk*, I: Arild Jansen og Dag Wiese Schartum: Informasjonssikkerhet. Rettslige krav til sikker bruk av IKT, Fagbokforlaget 2005, s 24 - 60.
- FAD 2008: Fornyings- og administrasjonsdepartementet; *Bedre samordning og styring av store og/eller strategisk viktige IKT-prosjekter i staten*, Forslag fra tverrdepartemental arbeidsgruppe, avgitt 15.05.2008.
- Flak m.fl. 2008: Skiftenes Flak, Leif, Dertz, Willy og Jansen, Arild; *Teknologi som drivkraft for norske kommuner: To historier*, I: Arild Jansen og Dag Wiese Schartum (red), Elektronisk forvaltning på norsk. Statlig og kommunal bruk av IKT, Fagbokforlaget 2008, s 91 - 116.
- Haug 2004: Haug, Are Vegard; *Innsyn for ungdom med IKT - Erfaringer med et pedagogisk opplegg omkring personvern og IKT for ungdomsskolen*, Forvaltningsinformatisk notatserie 6/04, Avdeling for forvaltningsinformatikk, Oslo 2004.
- Jansen 2008: Jansen, Arild; *Fra EMMA til Altinn*, I: Arild Jansen og Dag Wiese Schartum (red), Elektronisk forvaltning på norsk. Statlig og kommunal bruk av IKT, Fagbokforlaget 2008, s 63 - 89.
- Jansen og Schartum 2008: Jansen, Arild og Schartum, Dag Wiese; *E-forvaltning: Perspektiver, systematikker og begreper*, I: Arild Jansen og Dag Wiese Schartum (red), Elektronisk forvaltning på norsk. Statlig og kommunal bruk av IKT, Fagbokforlaget 2008, s 19 - 37.
- Magnusson Sjöberg 1992: *Rättsautomation: Särskilt om statsförvaltningens datorisering*. Akademisk avhandling. Stockholm: Norstedts Juridik, 1992.
- Ravlum 2005: Ravlum, Inger Anne; *Behandling av personopplysninger i norske virksomheter. En spørreundersøkelse om personvern og personopplysningsloven*, Transportøkonomisk institutt, rapport 800/2005, Oslo.
- Schartum 1993: Schartum, Dag Wiese; *Rettsikkerhet og systemutvikling i offentlig forvaltning*, Universitetsforlaget, Oslo 1993.
- Schartum 2000: Schartum, Dag Wiese; *Rettslige systemavgjørelser*, Statskonsult, notat 2000:07.
- Schartum 2006: Schartum, Dag Wiese; *Elektronisk forvaltning som utfordring for forvaltningsretten*, I: Forvaltningsrettlige perspektiver. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag 2006, s 581-620.
- Schartum 2007: Schartum, Dag Wiese; *Møte mellom forvaltningsretten og personopplysningsretten*, I: Dag Wiese Schartum (red), Elektronisk forvaltning i Norden, Fagbokforlaget 2007, s 227 - 253.

- Tranvik 2009: Tranvik, Tommy; *Informasjonssikkerhet i praksis: Regeletterlevelse i norske kommuner*, artikkel under utgivelse i Nordisk årbok i rettsinformatikk (utgis trolig tidlig i 2010).

Vedlegg 1: Rapport fra undersøkelsen Kunnskapsbehov vedrørende eForvaltning og jus

Dato: 03.08.2009 22:01

Innleverte besvarelser: 167

Ikke-innleverte besvarelser: 0

Invitasjoner godkjent: 0

1. Om undersøkelsen

Kunnskapsbehov om juridiske spørsmål i elektronisk forvaltning

Vi antar det vil ta 5 - 10 minutter å gi svar, og håper du på denne måten vil være med å sette dagsorden!

Undersøkelsen inneholder 10 spørsmål og tar sikte på å kartlegge og konkretisere viktige rettslige spørsmål knyttet til bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i offentlig forvaltning (dvs. i elektronisk forvaltning).

Formålet er å etablere et kunnskapsgrunnlag for bedre å kunne prioritere ressursinnsatsen innen forskning og utredning på området. Svar vil bare bli brukt som underlagsmateriale for denne undersøkelsen.

Alle svar vil bli så anonymt behandlet som mulig, dvs. ingen navn vil være tilgjengelige eller forsøkt oppsporet. Det vil ikke bli purret dersom svar ikke gis.

Vi ber om at undersøkelsen besvares så raskt som mulig og senest innen påske.

Undersøkelsen gjennomføres av Senter for rettsinformatikk (SERI), Avdeling for forvaltningsinformatikk (AFIN) ved Universitetet i Oslo v/ professor Dag Wiese Schartum.

Eventuelle spørsmål kan rettes til eforvaltning@jus.uio.no. Om SERI og AFIN, [se AFINs hjemmesider](#).

2. Bakgrunnsinformasjon om deg:

2.1 Hva er du utdannet som?

| Svaralternativ | Antall | % |
|--------------------------------|--------|------|
| jurist | 129 | 77.2 |
| samfunnsviter | 14 | 8.4 |
| historisk-filosofisk utdanning | 1 | 0.6 |
| informatisk/teknisk utdanning | 6 | 3.6 |
| annet | 17 | 10.2 |

2.2 Dersom du krysset av på "annet" over, vennligst angi hvilken utdanning du har.

- cand real & ingeniør
- Økonomi + informatisk
- Arkivakademiet
- Diakon
- siviløkonom
- Master i økonomi
- Pedagogisk utdanning

Lederutdanning (master of mangement)

- forvaltningsinformatiker
- Innen økonomi, administrasjon og personal
- Videregående og endel vekttallskurs
- Examen Artium, English Proficiency fra University of Cambridge, Sekretærscole for studenter, Arkivakademiet
- I tillegg Siviløkonom
- Siviløkonom
- Arkiv- og bibliotekutdanning + to grunnfag i samfunnsvitenskaplige fag
- Siv.øk
- Siviløkonom
- Siviløkonom
- Arkivutdanning, informatikk, ledelse
- Cand.jur, Bedriftsøkonom, Master of Management

2.3 Hvor har du utdannelse fra?

| Svaralternativ | Antall | % |
|----------------|--------|------|
| universitet | 149 | 89.2 |
| høyskole | 16 | 9.6 |
| annet | 2 | 1.2 |

2.4 Dersom du krysset av på "annet" over, vennligst angi hvor du har din utdannelse fra.

- Arkivakademiet, samarbeid ml. Norsk Arkivråd og Riksarkivet
- Høgskolen i Lillehammer, OMH
- Også høyskole
- Universitetet i Oslo/jur.fak, Handelshøyskolen BI

2.5 Hvor mange år har du til sammen arbeidet i offentlig forvaltning?

| Svaralternativ | Antall | % |
|----------------|--------|------|
| 0 - 5 år | 49 | 29.3 |
| 6 - 10 år | 32 | 19.2 |
| 11 - 15 år | 26 | 15.6 |
| 16 - 20 år | 27 | 16.2 |
| mer enn 21 år | 33 | 19.8 |

2.6 Hvilken type forvaltningsorgan arbeider du i?

| Svaralternativ | Antall | % | |
|-------------------|--------|-------|-------|
| ----- | ----- | ----- | ----- |
| departement | 88 | 52.7 | |
| direktorat | 28 | 16.8 | |
| tilsyn | 20 | 12.0 | |
| kommune | 21 | 12.6 | |
| fylkeskommune | 0 | 0.0 | |
| fylkesmannskontor | 0 | 0.0 | |
| annet | 10 | 6.0 | |

2.7 Dersom du krysset av på "annet" over, vennligst angi hvilket forvaltningsorgan du arbeider i.

- Lånekassen
 - Universitet
 - Brønnøysundregistrene
 - Brønnøysundregistrene
 - Etat underordnet NHD
 - arbeider i kommune (advokat), men tidligere departement i tilsammen mer enn 10 år
 - Sekretariat for offentlig klagenemnd
 - Etat
 - Statlig etat - Brønnøysundregistrene
 - Etat, Brønnøysundregistrene
-

3.

3.1 "Dagens lov- og forskriftsregulering av elektronisk journal og arkiv er lett å anvende." Angi hvor enig eller uenig du er i utsagnet over.

| Svaralternativ | Antall | % | |
|--------------------------------|--------|-------|-------|
| ----- | ----- | ----- | ----- |
| Helt enig | 4 | 2.4 | |
| Delvis enig | 49 | 29.3 | |
| Delvis uenig | 36 | 21.6 | |
| Helt uenig | 10 | 6.0 | |
| Kjenner ikke problemstillingen | 36 | 21.6 | |
| Vet ikke | 32 | 19.2 | |

3.2 Gi eventuelt utfyllende kommentar:

- Kommunen har per idag ikke elektronisk journal
- Lov- og forskriftskravene i seg selv er neppe så veldig dårlige. i realiteten blir dette praktisert av merkantilt personale i sak- og arkivsystemer som bygger på NOAKR4/5 standardene. Det er disse systemene og de som bruker dem i det daglige som avgjør kvaliteten i arbeidet dvs. om lover og forskrifter blir fulgt. Her er det svært mye dårlig praksis/rutiner.
- Har rett og selvt ikkje sett meg godt nok inn i det.
- De rent arkivtekniske problemstillinger og den faktiske bruk av elektronisk arkivering (NOARK) er komplisert. Lov- og forskrift er ikke studert nærmere.
- Krava til journalføring er svært omfattande, og vanskelege å følgje i praksis.
- Jobber i liten grad med arkiv
- Arbeider med det til dagleg

- Jeg kommer ikke borti denne type problemstillinger i mitt arbeid
 - Har pinlig lite erfaring med det, men mine spede forsøk på å forstå ting har gått dårlig ...
 - Uheldig at er opp til skjønn/konkret vurdering om er arkivverdig eller ikke.
 - Forskrift til offentleglova - § 6 er svært vanskelig/umulig å anvende, og vil helt sikkert bli endret før OEP går på lufta
 - Jeg legger til grunn at informasjon/retningslinjer fra administrasjonen er i samsvar med disse reglene. Jeg har derfor ikke satt meg inn i disse selv.
 - Desentralisert ansvar for å journalføre "alle" dokumenter inkl. e-poster, gir en svært stor arbeidsbyrde på den enkelte ansatte, som forventes å ha full innsikt i det relevante regelverk, elektronisk arkivsystem etc., uten at dette verken er praktisk gjennomførbart eller tilstrekkelig prioritert til å gi de forventede resultater.
 - Systemer som er lite brukervennlige og som ikke snakker med andre kommunikasjonskanaler
- For tilfeldig opp til den enkelte saksbehandler
Liten kjennskap til loven som utgangspunkt for regelverk
- Problemer med at få ansatte kjenner til lovverket på området.
 - Har liten erfaring med dette regelverket.
-

4.

4.1 "Personopplysningsloven med forskrifter er lett å anvende i offentlig forvaltning."

Angi hvor enig eller uenig du er i utsagnet over.

| Svaralternativ | Antall | % | | |
|--------------------------------|--------|------|----|------|
| Helt enig | 4 | 2.4 | | |
| Delvis enig | 48 | 28.7 | | |
| Delvis uenig | 60 | 35.9 | | |
| Helt uenig | 14 | 8.4 | | |
| Kjenner ikke problemstillingen | | | 19 | 11.4 |
| Vet ikke | 22 | 13.2 | | |

4.2 Gi eventuelt utfyllende kommentar:

- Den praktiske anvendelsen av reglene er tildels vanskelig.
- Kunnskapen blant de ansatte er for dårlig. Det har sammenheng med at reglene er av mer overordnet karakter.
- Hovedproblemet er å "selge" dette inn til leder og mellomleder uten juridisk praksis/utdanning. Ikke reglene i seg selv.
- I dei fleste tilfeller er det greit, men det vil alltid oppstå tvilstilfeller.
- Loven og forskriftene er isolert sett relativt enkle å forholde seg til. Det er derimot ikke alltid like lett å se hvordan reglene i POL skal forstås når en behandling foretas som følge av oppgaver pålagt i eller i medhold av annen lovgivning. Generelt kunne det vært en fordel om også forhold som skal ivaretas av POL vurderes i forkant av av slike oppgaver pålegges eller gis til forvaltningen/behandlingsansvarlige.
- Lovens grunnbegreper flyter.
- Begrepsbruk mv i POP-loven krevde en god del tilvenning og læringskurven var bratt. Dette gjaldt særlig begrep som Databehandler, behandlingsansvarlig mv. Etter en lang prosess er bevisstheten rundt disse spm bedret i hele org, selv om den faktiske etterlevelsen fremdeles er en utfordring.
- F. eks. på luftfartens område støter man på problemer med overføring av personopplysninger(PNR)(passasjerlister) fra flyselskapene til andre organ/land mm.
- Det kan være vanskelig å vite hvilke konkrete tilfeller som berøres av personopplysningsloven og hvordan vi i så fall skal forholde oss.
- Kan vere noko uklar, og byggjer på Eu-direktiv, som ein òg bør kjenne.

- Jeg kommer ikke borti denne type problemstillinger i mitt arbeid
 - Er det f.eks. ok å bruke fnr i en innloggingsløsning så lenge det er for identifisering, ikke autentisering? DT mener nei, men det er ikke åpenbart hva som er hjemmelen for det.
 - For uklart hva som egentlig tillates, f.eks. det offentliges adgang til å behandle - og med hvilket formål - de personopplysningene som mottas som ledd i saksbehandlingen. Uklarhet fører lett til regelbrudd.
 - Loven passer ikke helt for offentlige virksomheters tilrettelegging av elektroniske tjenester for publikum , og samarbeidsprosjekter
 - Betydelig kompleksitet. En del uklarheter. Til dels vanskelige begreper, roller og aktiviteter/tiltak. Krevende å finne ut av og å følge på en god måte i praksis. Må sette av mer ressurser enn de fleste gjør/gidder/orker/prioriterer
 - Personopplysningsloven burde være lett å anvende i off. forvaltning, men jeg har inntrykk av at en del etater opplever loven som et hinder for "kreative løsninger"
 - Jobber ikke konkret med personopplysningsloven
 - Datatilsynet ofte på kant med folkeopinionen
 - Problemer med at få ansatte kjenner til lovverket på området.
 - Vanskelig å bruke personopplysningsloven i praksis.
 - Det nevnte regelverket kan være klart nok, men det kan være vanskelig for forvaltningen å utføre visse oppgaver pålagt av departementet når deres forventninger ikke "synkroniseres" med den behandlingsadgangen vi faktisk har i henhold til vårt eget regelverk.
 - vanskelig forhold til forvaltningsloven
 - Krever noe teknisk innsikt som ikke er en del av masterstudiet i rettsvitenskap
 - Forholdet mellom POL og andre lover som FVL, barnel. og spesiallovgivning er ikke alltid like lett / klart. Det finnes en rekke områder med uavklart rettstilstand.
-

5.

5.1 "Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften) er lett å anvende"

Angi hvor enig eller uenig du er i utsagnet over.

| Svaralternativ | Antall | % | | |
|--------------------------------|--------|------|----|------|
| Helt enig | 2 | 1.2 | | |
| Delvis enig | 41 | 24.6 | | |
| Delvis uenig | 24 | 14.4 | | |
| Helt uenig | 5 | 3.0 | | |
| Kjenner ikke problemstillingen | | | 55 | 32.9 |
| Vet ikke | 40 | 24.0 | | |

5.2 Gi eventuelt utfyllende kommentar:

- Den konkrete bruken av bestemmelsen i praksis, kan skape problemer.
- for lite kjent blant ansatte
- Men forskriften er nok lite kjent, i den forstand at den ikke sitter i ryggmargen på regelforvalterne på samme måte som det regelverk som regulerer kjernevirksomheten deres
- Se merknad til pkt. 4.
- Eg kan for lite om denne forskifta.
- Den er kun kjent for de som jobber direkte med disse spørsmål.
- Jeg kommer ikke borti denne type problemstillinger i mitt arbeid
- Med kjennskap til hva mange etater/kommuner savner, så er det klare svar på hvilken sikkerhet som trengs for hvilke tjenester; isteden får de beskjed om å gjøre en vurdering.
- Så lenge det ikke finnes gode løsninger for digital signatur i forvaltningen, skal jo en del dokumenter ikke sendes elektronisk.
- - Var ikke oppmerksom på dens eksistens...

- Omtrent som foran (POL, POF). Antakelig krevende å finne ut av. Mye teknisk orienterte regler, som riktignok er hjelpsomme, men summen blir nok overveldende for mange.

Tilleggsproblem: forskriften er i stor grad ukjent for målgruppen.

- Lite kjent forskrift
 - Problemer med at få ansatte kjenner til lovverket på området.
 - kjenner ikke forskriften
 - Jeg visste ikke det fantes noen slik forskrift.
 - Har liten erfaring med dette regelverket.
-

6.

6.1 "Forvaltningslovens regler om begrunnelse, klage, omgjøring, saksforberedelse, veiledningsplikt og taushetsplikt er lett å anvende når det treffes helt eller delvis automatiserte enkeltvedtak."

Angi hvor enig eller uenig du er i utsagnet over.

| Svaralternativ | Antall | % | | |
|--------------------------------|--------|------|----|------|
| Helt enig | 17 | 10.2 | | |
| Delvis enig | 53 | 31.7 | | |
| Delvis uenig | 25 | 15.0 | | |
| Helt uenig | 7 | 4.2 | | |
| Kjenner ikke problemstillingen | | | 42 | 25.1 |
| Vet ikke | 23 | 13.8 | | |

6.2 Gi eventuelt utfyllende kommentar:

- Bevisstheten rundt dette blir mindre, men anvendelsen av reglene blir bedre
- Kravet til tilstrekkelig individualisering i avgjørelsen når man gir avslag er vel svært vanskelig å oppfylle i automatiserte avgjørelser. Særlig når avgjørelsen bygger bygger på skjønn.
- Dette vil helt avhenge av den konkrete løsningen som er tilgjengelig/implementert
- I det store og heile greit, men det kan oppstå tvil.
- Vedtakene må følge lovens krav. Automatiseringen fritar ikke for noen plikter.
- Ved automatiserte avgjørelser er det jo vanskelig å gi en god begrunnelse for vedtak siden dette behandles etter "sjablong"-metoden.
- Kravene til begrunnelse m.v. er de samme om vedtaket er papirbasert eller helt eller delvis elektronisk .
- Vi fatter ikke elvis automatiserte enkeltvedtak
- Min vurdering er mer en antakelse enn direkte erfaring med dette. Jeg antar at automatisering til dels vil lede til samme resultat som ofte ved bruk av standardbrev og standardisert saksbehandling ellers fra både domstoler og offentlig forvaltning, at man benytter en tekst som ikke passer på den individuelle sak, når saken skiller seg noe fra det som er standard. Jeg antar det kan lede til begrunnelser som ikke er sakstilpassede, at veildening ikke blir sakstilpasset, at taushetsplikt blir oversett når taushetspliktige opplysninger kommer inn i en sakstype som ikke gjennomgående benytter taushetsbelagte opplysninger. Dessuten antar jeg faren er større for at individuelle innspill fra partene overses. En ordning med automatiserte enkeltvedtak bør derfor legges opp med tanke på slike forhold.
- Jeg fatter ikke enkeltvedtak.
- Jeg kommer ikke borti denne type problemstillinger i mitt arbeid
- Svaret er gitt ut ifra en ikke veldig inngående kjennskap til denne type vedtak. Kjennskap bygger på info fra underliggende etat, ikke egen erfaring.
- Det fattes ikke denne typen vedtak på min arbeidsplass.
- Ikke relevant for meg; jeg er ikke i befatning med slike vedtak.

- Kjenner ikke til praksis på dette området. Antakelig krevende å legge til rette for å følge reglene i slike tilfeller?
 - I mitt arbeid er det ingen automatiserte enkeltvedtak.
 - Problemer med at få ansatte kjenner til lovverket på området.
 - Jeg treffer ikke helt eller delvis automatiserte enkeltvedtak.
 - Avhenger klart av hvilke opplysninger systemet/programmet krever for vedtak genereres, og videre av hvilke kontrollmekanismer - automatiserte eller personbaserte - som er lagt inn.
-

7.

7.1 "Forholdet mellom personopplysningsloven og forvaltningsloven er lett å anvende i sammenheng."

Angi hvor enig eller uenig du er i utsagnet over.

| Svaralternativ | Antall | % | | |
|--------------------------------|--------|-------|----|------|
| ----- | ----- | ----- | | |
| Helt enig | 4 | 2.4 | | |
| Delvis enig | 45 | 26.9 | | |
| Delvis uenig | 52 | 31.1 | | |
| Helt uenig | 10 | 6.0 | | |
| Kjenner ikke problemstillingen | | | 36 | 21.6 |
| Vet ikke | 20 | 12.0 | | |

7.2 Gi eventuelt utfyllende kommentar:

- Tildels ivaretar lovene like hensyn, men ikke alltid harmonisert i de ulike lovene - kan gjøre det vanskelig å praktisere bestemmelsene. Rom for forbedring i forbindelse med forenklingsarbeid/ending.

- komplisert for den enkelte ansatte

- Særlig overfor ikke-jurister kan det være vanskelig å få frem forskjellen mellom reglene om sensitive opplysninger/nett publisering i personopplysningsloven og forvaltningslovens regler om taushetsplikt.

- Se merknad i pkt 4.2.

- Kunnskapen om disse spm i org er blitt bedre, men det gjenstår nok en del.

- Jeg kommer ikke borti denne type problemstillinger i mitt arbeid

- Lovene har ulikt perspektiv og er derved ikke enkle å bruke sammen for "vanlige" brukere.

- Personopplysningslov, forvaltningslov, arkivforskrift og offentleglov "henger ikke sammen"

- burde vært sett i sammenheng

- Delvis enig, ut fra en tro på at reglene i relativt liten grad overlapper hverandre/kolliderer.

Men hvis spml'et hadde inkludert sammenhengen til eForvaltningsforskriften, esignaturloven, og statlige instruks/pålegg/gode ønsker, inkludert om standarder, felleskomponenter i off forv, retningslinjer for autentisering, kravspesifikasjon for pki, og mer, så er svaret at det SVÆRT VANSKELIG, også for de mange normgiverne - alt blir fragmentarisk

- Har ikke konkret jobbet med relasjonen - bruker jurister i slike tilfeller.

- Sammenhengen og evt problemstillinger burde vært mer og bedre omtalt i faglitteraturen.

8.

8.1 "De rettslige spørsmål knyttet til forvaltningens bruk av Internett er oversiktlige og enkle." Angi hvor enig eller uenig du er i utsagnet over

| Svaralternativ | Antall | % | | |
|--------------------------------|--------|------|----|------|
| Helt enig | 2 | 1.2 | | |
| Delvis enig | 17 | 10.2 | | |
| Delvis uenig | 60 | 35.9 | | |
| Helt uenig | 32 | 19.2 | | |
| Kjenner ikke problemstillingen | | | 26 | 15.6 |
| Vet ikke | 30 | 18.0 | | |

8.2 Gi eventuelt utfyllende kommentar:

- Litt usikker på om du mener kundefronten på web, eller bruk av internett som ren informasjonskanal. Veiledningen til eForvaltningsforskriften er nyttig. Forståelsen av de tekniske løsningene i forhold til rettslige krav kan være utfordrende.

- Området er for komplekst

- Dette er slettes ikke enkelt. Svært skjelden har nettrektører i offentlig forvaltning god oversikt over alle regelsett som griper inn i dette. Reglenes fragmentariske karakter gjør det også vanskelig å skaffe oversikt.

- Det oppleves å være lite bevissthet i bruken av internett/e-post og hva som ligger innenfor rammene av forsvarlig saksbehandling og vedtakskompetanse.

- I gjen er nok kunnskapsnivået for dårleg.

- personopplysningsloven er som nevnt krevende.

- Dette spørsmålet er for upresist. "De rettslige spørsmål" gir inntrykk av at alle spørsmålene er identifiserbare og kjent for respondentene. Det er usikkert om spørsmålet knytter seg til forhold av betydning for et forvaltningsorganets opprettelse og drift av et internettsted (hjemmeside), driften av forvaltningsorganet (f.eks. utlysning og behandling av stillingsutlysninger) eller bruken av internett som verktøy i utøvelsen av forvaltningsvirksomheten (mottak og besvarelser av henvendelser).

- Jeg kommer ikke borti denne type problemstillinger i mitt arbeid

- Jeg ser ikke at jeg kommer borti denne problemstillingen på jobb.

9.

9.1 "Innen min forvaltningsetat har vi tilstrekkelig kompetanse til å håndtere avtaleinngåelser og kontrakter med eksterne oppdragsgivere om anskaffelse, utvikling og drift av IKT-systemer."

Angi hvor enig eller uenig du er i utsagnet over.

| Svaralternativ | Antall | % | | |
|--------------------------------|--------|------|----|------|
| Helt enig | 38 | 22.8 | | |
| Delvis enig | 53 | 31.7 | | |
| Delvis uenig | 14 | 8.4 | | |
| Helt uenig | 14 | 8.4 | | |
| Kjenner ikke problemstillingen | | | 21 | 12.6 |
| Vet ikke | 27 | 16.2 | | |

9.2 Gi eventuelt utfyllende kommentar:

- Vi har fortsatt et stykke å gå, men interkommunalt samarbeid bedrer kompetansen
- Det er bruken av kompetansen som er viktig; når bør jurist konsulteres, når bør det hentes inn IT-faglig ekspertise, kommunikasjonen/arbeidsformen mellom disse mv. Problemet er oftest at den som skal bestemme evt. i praksis har ansvaret for å koble korrekt kompetanse "ikke har peiling." Dette er også et organisatorisk spørsmål dvs. fordeling av oppgaver og ansvar i daglig drift.
- Jeg kjenner ikke til dette i detalj, men jeg regner med at IT-avdelingen har den nødvendige kompetanse.
- Min etat inngår ikke slike avtaler på selvstendig grunnlag. Kompetansen i slike saker ligger i Utviklings- og kompetanseetaten (UKE) i Oslo kommune.
- Kan aldri se bort i fra at det vil være riktig å søke råd eksternt.
- Tilsynelatende har vi den nødvendige kompetanse, men noen ganger kan man lure på om det er slik. Det er en generell mangel på kvalifiserte jurister med dette som spesialfelt.
- Dette er et særst vanskelig saksområde der det er behov for solid kompetanse. For øvrig er det nå Departementenes Servicesenter (DSS) som har overtatt ansvaret.
-eksterne oppdragsgivere....? Er usikker på hva det siktes til her. Menes oppdragsgivere eller oppdragstakere? Uklart spørsmål gir svar "Vet ikke".
- Andre tar seg av dette, og jeg legger til grunn at de er kompetente.
- Har ikke arbeidsoppgaver knyttet til dette.
- Satt sterkt ledelsesfokus på dette område de siste årene
- Etaten er iht LOA og FOA selv en oppdragsgiver som kan tildele kontrakter om anskaffelse av IKT med egne eller eksterne ressurser, samt rådgi/bistå andre eksterne oppdragsgivere mht anskaffelse av IKT.
- Noen har forhåpentligvis orden på det...
- Kompetansen er nok til stede - utfordringen er ofte å spre den til alle som trenger den (eller alltid å trekke inn de rette personene).

10.

10.1 "Rettslige spørsmål knyttet til forvaltningens bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi får tilstrekkelig oppmerksomhet."

Angi hvor enig eller uenig du er i utsagnet over.

| Svaralternativ | Antall | % | | |
|--------------------------------|--------|------|---|-----|
| Helt enig | 7 | 4.2 | | |
| Delvis enig | 39 | 23.4 | | |
| Delvis uenig | 54 | 32.3 | | |
| Helt uenig | 36 | 21.6 | | |
| Kjenner ikke problemstillingen | | | 8 | 4.8 |
| Vet ikke | 23 | 13.8 | | |

10.2 Gi eventuelt utfyllende kommentar:

- Det er et område som stadig er i utvikling, men det er mye ubevisthet blant de ansatte
- Fokuset på dette er økende og jeg ser ingen grunn til å dramatisere det. Deter naturlig at forvaltningen trenger tid til å omstille seg til bruk av ny teknologi og nye verktøy (skaffe rett kompetanse og å plassere den på riktig sted i organisasjonen.) Men det er fortsatt stort behov for opplæring/kursing/kompetanseoppbygging.
- Ikke en problemstilling vi er opptatt av aktivt, på min avdeling.
- Det er ikkje nok fokus på dette.

- Det har vært et stort fokus på disse spm de siste årene. Ny IKT-instruks bidrar til å øke bevisstheten.
 - Det er behov for mer informasjon i departementet om dette.
 - Se merknad til spørsmål 8.
 - Jeg kommer ikke borti denne type problemstillinger i mitt arbeid
 - Forvaltningen burde være mye mer offensive i å utarbeide gode elektroniske tjenester innenfor juridiske problemstillinger, og burde lage flere integrerte løsninger der ulike behov og elementer integreres i et hele. Det bør settes av mye mer ressurset til å få ut effektivitetsgevinster elektroniske tjenester kan gi, både ved å stimulere til forskning og ved å igangsette direkte utviklingsarbeid.
 - Altfor lite oppmerksomhet, både på min arbeidsplass og generelt
 - Er på god vei.
 - ikke høyt nok på dagsorden - men alle ser problemene tilknyttet området
-

11. Områder med behov for nærmere utredning og/eller forskning

<p>"Det eksisterer rettslig utfordringer knyttet til følgende områder som skaper behov for nærmere utredning og/eller forskning"</p>

Nedenfor følger det en liste over ulike områder, kryss av det du mener er mest treffende svar innenfor hvert enkelt av områdene.

11.1 Felles informasjonssystemer i forvaltningen (jf. Altinn, MinSide m.m.)

| Svaralternativ | Antall | % |
|----------------|--------|-------|
| ----- | ----- | ----- |
| Ja | 79 | 47.3 |
| Nei | 10 | 6.0 |
| Vet ikke | 68 | 40.7 |
| Ukjent | 10 | 6.0 |

11.2 Felles bruk/deling av opplysninger mellom forvaltningsorganer (jf. "grunndata")

| Svaralternativ | Antall | % |
|----------------|--------|-------|
| ----- | ----- | ----- |
| Ja | 111 | 66.5 |
| Nei | 7 | 4.2 |
| Vet ikke | 44 | 26.3 |
| Ukjent | 5 | 3.0 |

11.3 Rapporterings- og oppgaveplikt til offentlig myndighet.

| Svaralternativ | Antall | % |
|----------------|--------|-------|
| ----- | ----- | ----- |
| Ja | 63 | 37.7 |
| Nei | 24 | 14.4 |
| Vet ikke | 69 | 41.3 |
| Ukjent | 11 | 6.6 |

11.4 Informasjonssikkerhet

| Svaralternativ | Antall | % |
|----------------|--------|------|
| Ja | 105 | 62.9 |
| Nei | 12 | 7.2 |
| Vet ikke | 47 | 28.1 |
| Ukjent | 3 | 1.8 |

11.5 Internkontroll

| Svaralternativ | Antall | % |
|----------------|--------|------|
| Ja | 67 | 40.1 |
| Nei | 23 | 13.8 |
| Vet ikke | 67 | 40.1 |
| Ukjent | 10 | 6.0 |

11.6 Taushetsplikt

| Svaralternativ | Antall | % |
|----------------|--------|------|
| Ja | 87 | 52.1 |
| Nei | 49 | 29.3 |
| Vet ikke | 31 | 18.6 |
| Ukjent | 0 | 0.0 |

11.7 Innsynsrett

| Svaralternativ | Antall | % |
|----------------|--------|------|
| Ja | 92 | 55.1 |
| Nei | 48 | 28.7 |
| Vet ikke | 27 | 16.2 |
| Ukjent | 0 | 0.0 |

11.8 Automatisering av enkeltvedtak

| Svaralternativ | Antall | % |
|----------------|--------|------|
| Ja | 74 | 44.3 |
| Nei | 15 | 9.0 |
| Vet ikke | 63 | 37.7 |
| Ukjent | 15 | 9.0 |

11.9 Elektroniske skjemaer

| Svaralternativ | Antall | % |
|----------------|--------|------|
| Ja | 55 | 32.9 |
| Nei | 25 | 15.0 |
| Vet ikke | 81 | 48.5 |
| Ukjent | 6 | 3.6 |

11.10 Elektronisk postjournal

| Svaralternativ | Antall | % |
|----------------|--------|------|
| Ja | 51 | 30.5 |
| Nei | 35 | 21.0 |
| Vet ikke | 77 | 46.1 |
| Ukjent | 4 | 2.4 |

11.11 Elektronisk arkiv

| Svaralternativ | Antall | % |
|----------------|--------|------|
| Ja | 58 | 34.7 |
| Nei | 31 | 18.6 |
| Vet ikke | 72 | 43.1 |
| Ukjent | 6 | 3.6 |

11.12 Offentlige anskaffelser

| Svaralternativ | Antall | % |
|----------------|--------|------|
| Ja | 63 | 37.7 |
| Nei | 38 | 22.8 |
| Vet ikke | 60 | 35.9 |
| Ukjent | 6 | 3.6 |

11.13 Avtaler med eksterne IKT-konsulenter

| Svaralternativ | Antall | % |
|----------------|--------|------|
| Ja | 47 | 28.1 |
| Nei | 32 | 19.2 |
| Vet ikke | 76 | 45.5 |
| Ukjent | 12 | 7.2 |

11.14 Standardisering

| Svaralternativ | Antall | % |
|----------------|--------|------|
| Ja | 69 | 41.3 |
| Nei | 13 | 7.8 |
| Vet ikke | 73 | 43.7 |
| Ukjent | 12 | 7.2 |

11.15 Annet:

Dersom du føler det er andre områder, som ikke er nevnt her. vennligst angi dem.

- 11.11: Utleveringsrutiner for elektronisk signatur.

Utfordringer knyttet til elektronisk kommunikasjon som eneste alternativ, kontra alternative løsninger.

- Norge.no gir kvasiinformasjon. Upresist og tildels misvisende og ikke godt nok oppdatert.

Dette er til pkt11.15

- Ansvar for kontroll med at registrert informasjon(fortsatt) er riktig og relevant ved gjenbruk av tidligere registrert informasjon i eget eller andre offentlige organer.

- Hvordan økt bruk av elektronisk saksbehandling og kommunikasjon mv påvirker de som er ansatt i forvaltningen. Hvordan opplevelse innføring av nye systemer. Hvordan påvirkes arbeidsdagen, kvaliteten og effektiviteten av saksbehandlingen. Er all endring til det bedre?
OSV

- Regelverksutvikling
- elektronisk ID

- Personopplysningslovens regler om behandling og innsyn i forhold til spesiallovgivningen

-

- 11-6 - 11.11 - mer fleksibilitet for å fange opp nyanser

11.12 - 11.15 - mer kunnskap

- Domenestrategi i statens - ikke behov for å lansere så mange sider. Folk/Publikum vant til å bruke en rekke offentlige hjemmesider - f.eks. vegvesen.no - hvorfor skal det etableres så mange offentlige sider som ingen kjenner når det kan benyttes kjente hjemmesider?

11.16 Hvis du har svart ja på ett eller flere av spørsmålene 1.11 - 1.14 (ovenfor), kan du stikkordsmessig angi forsknings-/utredningsbehovet?

Spesifiser behovene:

- For det første gir dagens lov/retningslinjer store og urimelige begrensninger i en fornuftig handlefrihet. Dessuten er selve forskriften blitt meningsløs komplisert. Sett fra et teknokratisk synspunkt er den altfor "byråkratisk".

- usikret faktisk bruk av taushetsbelagte opplysninger gjennom epost både mellom offentlige etater og til fra offentlig/private

- Personvern-problemstillinger.

- Arkivansvaret i fellesløsninger er en utfordring

- Meget stort

- Jeg likte ikke helt denne inndelingen. Tradisjonell rettsdogamtikk er morsomt og viktig særlig innenfor dette samfunnsområdet, men skal man forstå de fenomener som oppstår i samband med anvendelsen av ny teknologi i stort omfang må det kobles til retts sosiologiske undersøkelser. Det er umulig å vurdere "godheten" i reglene i form av anvendelsesevne/mangelfull etterlevelse uten en viss innsikt i de samfunnsområder og teknologier reglene skal regulere. På dette siste området mangler det mye, og det er veldig stort rom for "synsing" de lege ferenda/de sententia ferenda.

- 11.1 og 11.2 Regime for deling og samordning

11.7 kan digitaliseres i større grad?

11.9 rettsforhold rundt elektroniske skjema

11.11 Tilgang til arkiv

11.14 Som 11.1 og 11.2

- Jeg har svart "vet ikke", men jeg antar at det er behov for forskning/utredning på mange av områdene!

- taushetsplikt v/deling av informasjon, informasjonssikkerhets- og internkontrollbestemmelsene i personopplysningsregelverket etterleves i liten grad, el postjournal og fulltekstdokumenter på nett skaper personvernutfordringer

- Generelt trengs det økt bevissthet rundt det offentliges nytte/kostnadstenkning i forhold til økt teknologibruk. Det gjennomføres store investeringer ofte med negativ effekt i forhold til rasjonell forvaltning. Sikkerhet og interne rutiner i forhold til administrasjon av elektroniske system medfører ofte omfattende oppbygging av nye sentrale administrative enheter i stedet for at sikkerhet og intern kontroll forvaltes i mindre enheter lokalt. Effekten av dette både kostnadmessig og sikkerhetsmessig kan med fordel vurderes nærmere og sammenlignes med erfaringer fra mer kostnadsbevisste aktører, f.eks i private næringsvirksomhet.

- se 11.15 kommentar

- F.eks:

Grensen mellom opplysningsplikt/-rett og taushetsplikt/-rett er i praksis ofte vanskelig å praktisere. Slik uklarhet skaper grobunn for "lokale" måter å praktisere regelverket på - noe som neppe alltid vil være i tråd med f.eks likebehandlingsprinsippet. Ikke minst skaper det utrygghet mht hva som vil være "riktig" og god praksis.

Deling av informasjon og tjenester skaper særlige utfordringer samtidig som behovet er stort. Fra "silo" til service orientert arkitektur gir nye muligheter og også nye rettslige (og IT-tekniske) utfordringer.

- Og dere mener vi på fem minutter skal kunne gi kvalifiserte innspill?

11.1 og 11.13: innholdet i behandlingsansvaret er uklart - hvor sterk kontroll skal den behandlingsansvarlige ha over den tekniske utføring av oppgavene, f.eks. hos databehandler eller samarbeidspartnere - eks. webhotellet eller andre leverandører av it-tjenester.

11.4: beskyttelsesinstruksens kobling til informasjonssikkerhetsforkriften gir uegnet regulering (rigide sikkerhetskrav som ikke er knyttet til konkrete trusler/risikoer). Regulering av trusselutsattes opplysninger er mangelfull.

11.7: det kan være personverninteresser knyttet til informasjon som omfattes av offentlighetsloven (både mht. sensitivitet og qua mengde). På hvilke vilkår skal denne kunne gjøres tilgjengelig på internett, ref. personverndirektivets forbud mot utlevering av personopplysninger til 3.land uten tilstrekkelig beskyttelsesnivå.

11.10: personverntiltakene i elektronisk postjournal har en spenning mot databaseinnsynet (rett til kopi av hele postjournalen).

11.11 - se 11.10 og 11.7

- Grenseflateproblematikk, herunder ansvarsforhold er vanskelig å håndtere ryddig.

- Behov for bedre påloggingssystemer/sikkerhetsprosedyrer

Samordning av rapportering - for fragmentert i dag

Utarbeides kontraktsmaler ved kjøp av eksterne tjenester

- Jeg mener det kan være grunn til å se nærmere på spørsmål knyttet til alle de opplistede områder. Noe mer spesifikt om behovet har jeg ikke forutsetninger for å angi.

- Automatisering av enkeltvedtak.

Før denslags skjer, er det et klart utredningsbehov. Hvilke saksområder vil være mest egnet osv.

- Vi har mange praktiske problemer innenfor områdene som er nevnt, men er usikker på om det skyldes manglende forskning eller manglende rutiner/Systemer fra f.eks. Doffin

- Reglene om når offentlige etater 1) har adgang til på eget tiltak å gi opplysninger til andre etater, 2) plikter uoppfordret å gi opplysninger til andre etater, 3) plikter på oppfordring gi opplysninger til andre etater og 4) har definitiv taushetsplikt overfor andre etater, er fragmentarisk regulert fra område til område. Det synes ikke være noen indre sammenheng og konekvent tanke i regelverket, når dette ses under ett. Ulike særlover har særregler for ulike etater. Ved anvendelse av reglene må man se på fvl + særlovene for hver etat + evt saksområdet ellers. Dette gir utallige kombinasjoner av ulike løsninger.

- Det vil alltid være behov for forbedringer, videreutvikling og forskning.

- Det er for ulik praktisering, for dårlig kjennskap til regelverk og ofte for dårlige rutiner om disse spørsmåla

- Taushetsplikt kan i en del tilfelle være til hinder for gode løsninger

- 11.15 - bedre systemer for enhetlig bruk av terminologi. Tilgjengeliggjøring av standarder der problemer rundt betaling etc er løst.

11.9 - Internettbaserte, standardiserte skjemaer, a-la forskriftsmal, slik at det er lettere for folk som må forholde seg til mange offentlige skjemaer å finne igjen det det spørres om.

Hva med ett offentlig elektronisk skjema der folk finner all info de har gitt om seg selv, og slik sett ikke må oppgi info flere ganger. Det offentlige må med et slikt system opplyse om hvilke bolker/punkter i standarden som skal utfylles i forhold til den enkelte søknaden e.l.

11.8 Maler (for enkeltvedtak) med elektronisk tilgang på info hva du må huske på, hva som er gode språklig formuleringer, føringer, opsjoner du må velge mellom o.l.

11.3 tilsvarende 11.9

11.2 baser der opplysninger er tilgjengelig om informasjonen er gitt det offentlige en gang. Personvern og sikkerhet gjør at slike løsninger må etableres med betydelig grad av plikt til å identifisere seg, logge hva opplysningen skal brukes til etc, dersom man henter ut info. Det bør være potensiale om sikkerhetssidene utvikles.

- Særlig i skjæringspunktet innsynsrett (med el. verktøy), elektroniske skjema og eID; pseudonymitet.

Trenger prototyper/piloter for å få forsikre oss om at vi snakker om de samme tingene.

Tverrfaglig kompetanse, særlig kombinasjonen juss og IT.

Økonomiske modeller for felleskomponenter; styring.

- Det er behov for utarbeidelse av gode kurs for kompetanseoppbygging innen kommunal sektor.

- 11.1 - Konkurransmessige virkninger

11.2 - Konkurransmessige virkninger

11.7 - Ressursbesparelse

11.8 - Rettslige rammeverk

11.12 - Konkurransmessige virkninger

11.13 - Konkurransmessige virkninger

11.14 - Konkurransmessige virkninger

- Vår etat preges av elektronisk kaos og utdaterte systemer. Det finnes ingen adekvate retningslinjer for bruk, oppbevaring og deling av informasjon. Kunnskapsnivået er på et lavmål.

- Svarene er avgitt på generelt grunnlag. Jeg kjenner de områdene som er nevnt og som er besvart med ja fra egen jobb, og anser dem for å være så viktige at det til en hver tid er viktig å ha fokus på dem.

- I alle punktene bortsett fra 11.12, mener jeg behovet er knyttet til personvern og en bevisstgjøring av personvernaspektet ved offentlig forvaltning og offentlig virksomhet. Personopplysninger er "kjekt og ha", og det blir lett en sovepute at man bare kan skaffe seg en hjemmel så er alt greit. En dokumentasjon av den (massive) offentlig behandlingen av personopplysninger kunne vært nyttig og bevisstgjørende.

- 11.2 Forholdet mellom innsyn og behov for deling av opplysninger.

11.7 Forholdet mellom innsyn og behov for deling av opplysninger.

11.10 og 11.11 uklart hvordan legge til rette for innsyn i dette.

- Riksrevisjonen kommer stadig med kritikk (rettmessig sådan) av at anskaffelsesreglene ikke er fulgt. Det synes åpenbart at det er behov for bedre innsikt i hva som ligger til grunn for alle bruddene.

- få på plass effektive løsninger for elektronisk forsendelse av saksdokumenter mellom forvaltningsorgan, slik at papairbasert postgang, skanning etc unngås så langt råd er.

- Behov for utredning om informasjonssikkerhet, taushetsplikt og innsynsrett i forhold til åpne nettsteder og informasjon som legges ut.

- Utredning av nytte/kostnad ang. innsynsrett i kombinasjon med elektronisk postjournal og elektronisk arkiv.

Kostnaden ved å be om innsyn er ikke-eksisterende, mens forvaltningens ressursbruk ved å behandle disse sakene neppe er tilstrekkelig kartlagt (jf. ny offentleglov).

- Mye data lagres på ett sted, og er tilgjengelig, eller vil lett kunne gjøres tilgjengelige, mellom forvaltningsorgan, selv om en etat i prinsippet har taushetsplikt også overfor andre offentlige etater, Når mulighetene til "forenkling" ligger der, er det lett å komme med "økonomiske argumenter" for å lette tilgangen der tilganger før ikke var enkelt nettop av taushetspliktgrunner og personverngrunner.

- 11.1 Eksempel Altinn; Selv om Altinn fungerer veldig bra, er det fortsatt utfordringer. Bl a innloggingssiden. Alt for mange valg + at flere aktører har ansvar for sine innloggingsalternativ. Brukerne skjønner ofte ikke dette, og gjør feil i innloggingen.

11.9 Eksempel fra Altinn; Skjema Oppgjørssrapport fra Nav krever pålogging med sikkerhetsnivå 3 el. 4. - mens de fleste andre skjema fra andre etater krever sikkerhetsnivå 2. Sikkerhetsmessige årsaker til at Nav krever min. nivå 3? Bør være mer samordning av skjema som skal inn i Altinn.

- hva er grunndata? Mener det offentlige må dele grunndata men IKKE verdiøkte data. Dette fordi det vil gi det offentlige muligheter til å lage tjenester som ikke må gis bort til kommersielle aktører med andre agendaer.

- Det er et stort behov å øke kompetansen på ledernivå og fagstillinger knyttet til alle områdene.

- Ad pkt 11.12. Offentlige anskaffelser. Mini-konkurranser ved avrop fra parallelle rammeavtaler, dynamiske innkjøpsordninger, elektroniske aksjoner. Tidspunkt, betingelser for inngåelse bindende kontrakt. Klagemuligheter, klagefrist og Begrunnelsesplikt ved elektroniske mini-konkurranser og elektroniske auksjoner.

- "Keep on dancing"

- "Keep on dancing"

- - Sikring av personopplysninger v. deling av disse mellom ulike systemer.

- Automatisering, utfordring mht. rettssikkerhet, beskyttelse av personopplysninger.

- Innsyn og offentlighet kontra behov for beskyttelse av andre grunnleggende verdier.

Vanskelige avveininger.

- Hva er arkivverdig materiale?

- Offentlige anskaffelser - kost/nytte, virkninger av dagens regelverk. Vurdere unntaksbestemmelsene, behov for utvidelse, eller?

- Internkontroll virker for tilfeldig, ingen systematikk. Automatisering av enkeltvedtak ikke bra for rettssikkerheten og skaper avtand til brukerne. Elektronisk arkiv (slik det er i dep) er for tilgjengelig for alt for mange. Dessuten lite brukervennlig. Saker forsvinner i limbo...

- 11.2: Hvordan etater kan bli enige om datakvaliteten og verdien (bruksverdien for egen etat) av et informasjonselement er viktig for at etater skal kunne få levere informasjon til systemet og at andre ev skal kunne pålegges å legge denne informasjonen til grunn i sin oppgaveløsning, se hørings sak høsten 2008 fra Finansdepartementet om Grunndata i Folkeregisteret.

11.4: Jeg mener det trengs flere praktiske veildere i informasjonssikkerhet og internkontroll, i et tilgjengelig språk.

11.12: Det er alt for lite praktisk veiledning på hjemmesidene til FAD, om vanskelige problemstillinger/gråsonespørsmål (gjørne av juridisk art), steg-for-steg-veiledning om for eksempel modeller for evaluering og vektning av tilbud, samt kommentarer til KOFA-avgjørelser, oppdatering fra EU-domstolen og kommentarer til disse dommene.

- 11.2 og 11.4: Konfidensialite. 11.6: Bl.a. adgangskontroll og logging av bruk og innsyn.

11.8: Kvalitetssikring. 11.14: Konkurransbegrensende? Monopoliserende?

- Er et behov for systemer som i større grad kan bidra til god informasjonsdeling i forvaltningen, men en utfordring å sikre personvern og annen sikkerhet.

Har sett at de utvidede muligheter som f.eks. elektronisk postjournal gir ved bedre tilgjengelighet og lettere søk etter opplysninger kan innebære en ny utfordring for personvernet. (Konkret eksempel: En person hadde en klagesak i dep. og hvis man "googlet" han kom denne saken frem som første treff, noe han fant svært ubehagelig, selv om opplysningene i saken i seg selv ikke var personsensitive)

- Med den nye offentleglova er innsyn kommet alt for langt.

Forskjellen i informasjonssystemer i forskjellige off etater, er fordyrende og hemmer samhandling og brukervennlighet både for saksbehandler og klient.

Opplæring både i systemer og rettsregler rundt bruk er for dårlig

- Til punkt 11.7. Unntak fra innsyn etter forvaltningsloven og personopplysningsloven, hva er reglene, når kan de ulike unntakene benuttes? Hva med særlige unntaksregler i særlover fra innsyn som supplerer forvaltningslovens i enkeltvedtak? kan disse brukes ved innsynbegjæring etter personopplysningsloven...disse særlige unntaksreglene er

begrunnet med etatens spesielle unntaksbehov, og er således prekære i den daglige saksbehandlingen. Hvordan blir det for personopplysninger som er innsamlet men som ennå ikke er blitt benyttet i en enkeltvedtakssak? Kan disse særlige unntaksreglene i spesiallovgivningen benyttes til å unnta fra innsyn etter personopplysningsloven. Disse reglene benytter samme terminologi som fvl. typisk "part" og saksdokument...etc.

11.6 ulike etater kan ha forskjellige typer taushetsplikt...elektronisk samhandling mellom disse vil derfor kunne bli vanskelig....noen skal f.eks forhindre all kriminalitet og er forpliktet til å melde fra deretter, mens f-eks helsepersonell vil det kun være visse typer alvorlig kriminalitet som er meldepliktig, og da kun hvis man kan forhindre noe som ikke er utført ennå....

Vedlegg 2: Redegjørelse for metodisk opplegg og gjennomføring

Spørsmålssettet kan deles i fire deler:

- I. Bakgrunnsinformasjon om respondentene (spørsmålene 1 – 2);
- II. Utsagn om hvorledes lovgivning som vedrører elektronisk forvaltning er (spørsmålene 3 - 7);
- III. Utsagn om rettstilstanden på vide emneområder (spørsmålene 8 - 10); og
- IV. Spørsmål om behov for rettslig utredning og forskning innen noen konkret angitte problemfelt (spørsmål 11).

Til alle spørsmål var det anledning til å gi innspill i fritekst ("fritekstansvar").

Spørsmålene ble testet ved hjelp av kritiske gjennomganger i samarbeid med kollegaer og fire testbrukere i offentlig forvaltning.³⁸ Et viktig resultat av testingen var at en rekke spørsmål ble formulert som utsagn om anvendelse av rettsregler, og at utsagn som kombinerte dette med *forståeligheten* av rettsregler ble endret. Valget av kun å spørre etter hvor lett/vanskelig lovgivning mv er å anvende, og utelukkelse av spørsmål om forståelse, har trolig gitt undersøkelsen et noe mer praktisk preg enn uten endringen. Opplegget kan implisitt sies å forutsette at respondentene faktisk har anvendt reglene, og gir ikke primært et inntrykk av å etterspørre ren teoretisk kunnskap.

Bakgrunnsinformasjonen gjaldt respondentenes utdanning, arbeidserfaring og type forvaltningsorgan de arbeidet i. Undersøkelsen tok direkte sikte på å undersøke oppfatninger mv i departementer, direktorater, tilsyn og (primær)kommuner. Kategoriene fylkeskommune og fylkesmannskontor var med som en spesifisering av gruppen "annet", dvs. undersøkelsen ble ikke sendt direkte til disse delene av forvaltningen. På grunn av utsendelsesopplegget (jf straks nedenfor) kunne respondentene likevel ha dette som arbeidsplass, og det var derfor ønskelig å bli klar over slike respondenter.

Utsagnene rettstilstanden vedrørende elektronisk forvaltning omfattet sentrale og generelle lover og forskrifter som gjelder for offentlig elektronisk forvaltning. Det er her lagt størst vekt på lover mv som har direkte innvirkning på spørsmål om myndighetsutøvelse, dvs. enkeltvedtak og informasjonsbehandling i tilknytning til enkeltpersoner og virksomheter. Således inngikk arkivloven, personopplysningsloven, forvaltningsloven og eforvaltningsforskriften direkte i ett eller flere utsagn. Offentleglova ble ikke tatt direkte med i spørsmålssettet. Dette skyldes primært at loven med forskrift først trådte i kraft 1. januar 2009. IKT-relaterte spørsmål er primært regulert i forskriften. Vurderingen var at denne delen av den rettslige reguleringen var så ny og erfaringene foreløpig så begrensede at denne delen av lovgivningen burde være gjenstand for en separat undersøkelse på et senere tidspunkt. Offentleglova med forskrifter kommer imidlertid med i undersøkelsen på mer indirekte måter.³⁹

De vide utsagnene om rettstilstanden (spørsmålene 8 - 10) gjaldt den rettslige reguleringen av forvaltningens bruk av Internett, og den oppmerksomheten rettslige spørsmål vedrørende elektronisk forvaltning får. Spørsmålene er begge stilt for å få et generelt bilde av oppfatningene om den rettslige reguleringen av elektronisk forvaltning, men representerer noe

³⁸ Kun inviterte testbrukere fra statlig forvaltning gav respons, noe som gir en noe dårligere kvalitetssikring ut i fra et kommunalt perspektiv.

³⁹ Se under spørsmålene 3.1, 7.1 og 11.7.

ulike tilnæringer når det gjelder saksangivelse (forvaltningens bruk av Internett, IKT i offentlig forvaltning) og vurderingstema (oversikt og enkelhet, oppmerksomhet). Spørsmålet vedrørende IKT-kontrakter mv (spørsmål 10) ble primært tatt med for å få en indikasjon på om saksfeltet burde bli gjenstand for selvstendig undersøkelse senere.

Spørsmål om behov for rettslig utredning og forskning innen en rekke konkret angitte emneområder (spørsmål 11) var formulert for å fange opp konkrete problemstillinger uavhengig av juridisk kunnskap vedrørende lovgivning mv. Hvert emneområde ble angitt ved hjelp av stikkordsmessige angivelser som ofte brukes av personer som arbeider med eforvaltningsspørsmål. Spørsmålene var dels motivert i at respondenter ikke alltid ville ha juridisk bakgrunn, og delvis av at konkret angivelse av emner kan gjøre det lettere å huske aktuelle rettslige problemstillinger.

Hvert spørsmål utenom bakgrunnsspørsmålene var formulert som utsagn som respondentene skulle ta stilling til ved å angi i hvilken grad de var enige i utsagnene (helt enig, delvis enig, delvis uenig, helt uenig).⁴⁰ I tillegg ble det i spørsmålene 3.1 - 10.1 både åpnet for å svare "kjenner ikke problemstillingen" og "vet ikke". Jeg mener dette gir grunnlag for å tolke valg av alternativet "kjenner ikke problemstillingen" som uttrykk for mangel på tilstrekkelig kunnskap for å ta stilling til utsagnet, mens "vet ikke" kan anses å uttrykke at respondenten har kunnskap, men lar være å trekke noen konklusjon i form av enighet/uenighet i utsagnet.

I spørsmålene 3 – 10 er utsagnene som respondentene skulle ta stilling til formulerte som en positiv karakteristikk av rettstilstanden. Ønsket var å unngå å stimulere til ensidig kritiske svar.

I tillegg til å ta stilling til utsagnene ble respondentene i hvert av spørsmålene 3.1 - 10.1 bedt om å gi eventuelle utfyllende kommentarer. Ved presentasjonen av resultatene vil disse bli beskrevet som "fritekstanførsler".

I spørsmål 11 som gjaldt forsknings- og utredningsbehov innen bestemte emneområder var alternativene "ja", "nei", "vet ikke" og "ukjent". Her ble respondentene ikke spurt om utfyllende kommentarer for hvert spørsmål, men ble i spørsmål 11.15 bedt om å angi eventuelle andre utrednings- og forskningsområder enn de som direkte var angitt i spørsmålene 11.1 - 11.14. I spørsmål 11.16 ble de bedt om eventuell stikkordsmessig angivelse av forsknings-/utredningsbehov som knyttet seg til spørsmålene 11.1 - 11.14.

Undersøkelsen ble gjennomført ved at en introduksjonstekst ble sendt som epost til i alt 212 adressater. I staten ble epost med invitasjon om å delta i undersøkelsen sendt til alle ekspedisjonssjefer i alle departementer.⁴¹ I tillegg ble invitasjonen sendt til alle avdelingsdirektører⁴² i følgende femten statlige forvaltningsorganer:

- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Brønnøysundregistrene
- Datatilsynet
- DIFI - Direktoratet for forvaltning og IKT
- Direktoratet for Arbeidstilsynet
- Fiskeridirektoratet
- Konkurransetilsynet
- Kredittilsynet

⁴⁰ I spørsmål 11 var alternativene "ja", "nei", "vet ikke" og "ukjent".

⁴¹ Til sammen 96 adressater.

⁴² Til sammen 79 adressater.

- Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- Post- og teletilsynet
- Skattedirektoratet
- Statens landbruksforvaltning
- Toll- og avgiftsdirektoratet
- UDI - Utlendingsdirektoratet
- Vegdirektoratet

Utvalget av statlige forvaltningsorganer skjedde ut i fra en skjønnsmessig vurdering der det ble lagt vekt på antatt relativt avansert bruk av IKT i forvaltningsorganet og/eller involvering for øvrig i eforvaltningsspørsmål. Det ble også lagt vekt på å få med en forholdsvis stor bredde forvaltningsområder. Samlet antall utsendelser til adressater i statlig sektor var 175.

I alt ble det sendt 37 eposter til kommuner. For alle fylker ble det plukket ut de to kommunene med flest stjerner på Norge.no slik de fremkommer øverst på den fylkesvise kommuneoversikten. Deretter ble det plukket ut den bykommunen i hvert fylke med flest stjerner på Norge.no. Byene Tromsø, Trondheim, Bergen, Stavanger, Kristiansand og Oslo ble føyet til i utvalget dersom de ikke allerede står oppført. Begrunnelsen for denne utvalgsprosedyren var å sikre at henvendelse ble sendt til kommuner med relativt høyt bevissthetsnivå mht IKT-spørsmål. Jeg antok at gode nettsider kan være slik indikasjon. Bykommunene ble tatt med særskilt for å sikre at kommuner med relativt høye innbyggertall var med i undersøkelsen. Tanken var at høyt innbyggertall bak svarene i undersøkelsen ville øke betydningen av svarene.

I hver av de utvalgte kommunene ble det sendt epost med invitasjon til å delta i undersøkelsen til kommuneadvokaten der slik stilling fantes i de aktuelle kommunene. Der det ikke var kommuneadvokat, ble henvendelsen sendt til rådmannen. Samlet ble det sendt flest henvendelser til rådmenn (26), og resterende adressater i kommunene var kommuneadvokater (11).

Adressatene var valgt ut i fra stillingstype i forvaltningsorganisasjoner. En hovedutfordring ved gjennomføringen var at jeg ikke hadde tilgang til oversikter over adressater som spesielt arbeidet med spørsmål vedrørende elektronisk forvaltning og jus. Det ble derfor valgt å sende henvendelser til personer som måtte antas å være overordnet personer med slik kompetanse. Samtidig holdt jeg det som sannsynlig at mange av adressatene selv måtte antas å være blant de i sin forvaltningsorganisasjon med eforvaltningskompetanse.

Henvendelsen ble sendt adressatene med anmodning om at de skulle finne personer i egen organisasjon som de mente hadde forutsetninger for å gi svar på spørsmålene i undersøkelsen. Adressatene for henvendelsen om undersøkelsen og respondentene i samme undersøkelse er derfor ikke identiske grupper. Det er ikke mulig ut i fra undersøkelsesopplegget å vite hvor mange som har fått henvendelsen og i hvilken grad adressater selv har besvart spørsmålene, eventuelt om disse kun har sendt undersøkelsen videre til sine underordnede.