

## Beslutningssystemer: Gjennomsiktighet, organisering og forholdet mellom profesjonene

DRI2001, bolk II:  
Automatisering av beslutninger

Forelesning 25. oktober 2007

## Systemtransparens

**transparen't** a2 (også utt -an>g; gj fr fra mlat, av *transparere* 'være synlig gjennom', av *trans-* og lat. *parere* 'være synlig')  
gjennomsiktig, gjennomskinnelig

- *Hva* er systemtransparens? I grove trekk innebærer det at det transformerte, rettslige innholdet skal være

**tilgjengelig, forståelig og forsvarbart**

Egenskaper

- *Hvorfor* systemtransparens?

– Et (av mange) midler for å realisere viktige hensyn som  
**rettssikkerhet, demokrati og personvern**

Mål/idealer

- *Hvordan* oppnå systemtransparens?

– **Styring, organisering/medvirkning, dokumentasjon, opplæring**  
osv.

Virkemidler/metoder

## Offentlige organers plikter til å gjøre informasjon tilgjengelig

(Boksene markerer plikter og prinsipper som *til en viss grad* har betydning for tilgjengeliggjøring av kunnskaper om systemers rettslige innhold)

	Tilgjengelig for "alle"	Tilgjengelig for <i>berørte</i> personer/organisasjoner
Tilgjengeliggjøring uten forutgående forespørsel	<b>Publiseringsplikter</b> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">"Publicatio legis"-prinsippet, Grl. § 84,</div> Lov om Norsk Lovtidend Kommuneloven § 4 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">Fvl § 37 (høring og varsling)</div>	<b>Opplysningsplikter</b> Forelegge saksopplysninger, <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">fvl § 17</div> Informasjon om behandlinger av personopplysninger, <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">pol §§ 19-21</div>
Tilgjengeliggjøring etter forespørsel	<b>Offentlighetsprinsippet</b> Offentlighetsloven, - Innsynsrett for "enhver" - Visse unntak <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">- Plikt til å vurdere meroffentlighet</div>	<b>(Individuell) innsynsrett</b> Partsinnsyn (i saken), fvl § 18 Innsyn i registrerte opplysninger, <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">pol § 18</div> Innsyn i "regelinnholdet" til grunn for helautomatiske beslutninger, <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">pol § 22</div>

## Forståelighet

- Forvaltningens generelle veiledningsplikt, fvl. § 11
  - "å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte"
- Pol § 22, innsyn ved helautomatiske beslutninger
  - "Hvis en avgjørelse har rettslig eller annen vesentlig betydning for den registrerte og fullt ut er basert på automatisk behandling av personopplysninger, kan den registrerte som avgjørelsen retter seg mot, kreve at den behandlingsansvarlige gjør rede for regelinnholdet i datamaskinprogrammene som ligger til grunn for avgjørelsen"

## Forsvarbarhet

- Generell begrunnelsesplikt, fvl. §§ 24 og 25
- Klagerett, fvl. § 28
  - Alle avgjørelser kan normalt påklages i én instans, som kan "prøve alle sider ved saken"
- Reservasjonsretten for helautomatiske avgjørelser, pol § 25
  - Den som en fullt automatisert avgjørelse som nevnt i § 22 retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder, kan kreve at avgjørelsen overprøves av en fysisk person.

## "Dirt in the machinery...", kap. 12

- Dokumentasjon gir transparente systemer
- "Rettslig dokumentasjon"
  - Konkrete koblinger mellom rettskildene og datamaskinprogrammet
  - Vise fram/tydeliggjøre tolkningsvalg og *beslutningene* under transformering
- Dokumentasjon på to nivåer:
  - "Programnær", teknisk orientert dokumentasjon (for legalitetskontroll)
  - "Rettskildenær", mindre formalisert (for veiledning)

## Mer fra kapittel 12

- To nivåer av dokumentasjon:
  - Bør være så like hverandre at det ikke feiltolkes mellom dem
    - Problemer som ikke drøftes: Er dette mulig? Er det effektivt/hensiktsmessig?
  - Dokumentasjonen ”leses begge veier”: Bedre mulighet for å bruke *systemutviklingen* som verktøy for å forenkle og forbedre regelverket bakenfor
- Handler også om *tilgjengeliggjøring*
  - Selve systemene bør også publiseres
    - Problem som ikke drøftes: Opphavsrett, eierskap
    - Problem som bare så vidt berøres: Borgernes forkunnskaper

## Dokumentasjon som virkemiddel for systemtransparens

- Systemdokumentasjon som ”Kinder-egg”, løser tre ting på en gang...
  - Dokumentasjonen er et *håndfast produkt*, som er egnet for tilgjengeliggjøring
  - Dokumentasjonen beskriver systemets innhold i *naturlig språk*, som er mer forståelig
  - Dokumentasjonen kan (forhåpentligvis) *beskrive samsvaret* mellom rettskilder og transformering, som gjør IT-systemets transformerte regelverk forsvarbart

## Dokumentasjonsproblem I, "hvor i IT-systemet har de ulike rettskildene blitt av"

	<b>Database-definisjoner</b>	<b>Programkode-moduler</b>	<b>Lagrete, formaliserte data</b>
<b>Positive definisjoner</b>	tabeller attributter projeksjoner	skjermbilder, inntasting og visning av data	dataverdier
<b>Restriksjoner</b>	integritetsregler domenerestriksjoner	kode som angir kriterier for kontroll av inntastede verdier	data som angir kriterier for kontroll av innlastete verdier
<b>Oppdatering av data</b>	triggere og lagrede prosedyrer	kode som setter betingelser for oppdatering	data som setter betingelser for oppdatering
<b>Algoritmer</b>	lagrede prosedyrer	kode som inneholder algoritmer for å beregne nye verdier	data som inneholder algoritmer for å beregne nye verdier

*Transformeringsrommet*

## Dokumentasjonsproblem II, form og innhold

- Hva skal dokumentasjonen inneholde, og hvordan utforme den?
  - Dokumentasjonens formål
  - Dokumentasjonens målgrupper
  - Dokumentasjonens systematikk
- Gir kravene til forståelighet og forsvarbarhet samme type dokumentasjon?
  - Eller er det behov for ulike dokumentasjon for ulike formål og målgrupper?

Dokumentasjonsproblem III, i praksis er svært mange IT-systemer "underdokumenterte"

- "Feil profesjoner" som skriver dokumentasjon?
- Lavt prioritert i utviklingsprosjekter?
- Bi-produkt av utviklingsprosessen, vedlikeholdes derfor dårlig etter at systemet er tatt i bruk?
- Gir lite "status" å skrive dokumentasjon?

Kap. 13-17:  
Ansvar og styring, organisering og deltakelse

- "Hvem"-spørsmålene
  - Hvem er ansvarlig for "godt nok" samsvar mellom rettskildene og transformerte regler i IT-systemer?
    - Rettslige utgangspunkter for ansvaret
    - Det offentliges styringsprinsipper (økonomireglementene etc.)
  - Hvem *må*  
*bør*  
*kan*  
delta i transformeringen av rettskilder?
    - Til en viss grad rettslige reguleringer
    - ... men i hovedsak spørsmål om pragmatiske valg

## Ansvar og styring

- Ansvar for en forvaltningsoppgave er
  - Noen ganger plassert direkte i lovtekst
    - Eks. Lov om utdanningsstøtte, § 16: "Lånekassen forvalter utdanningsstøtten i samsvar med bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne lov"
  - Andre ganger er ansvaret plassert på overordnet myndighet, som delegerer oppgavene
    - Eks. Sosialtjenesteloven, § 2-1: "Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ."
- Overordnede organer har *instruksjonsmyndighet* over underordnede organer (generelt ulovfestet)

## Ansvar ut fra rollen "behandlingsansvarlig" i personopplysningsloven

- Pol definerer to særskilte roller, "behandlingsansvarlig", og "databehandler".
  - Behandlingsansvarlig er ansvarlig for at personopplysningsloven etterleves
  - Følger ansvarsforhold etter relevante lover, den behandlingsansvarlige må ha "rettslig evne"
  - I visse tilfeller kan det være vanskelig å plassere dette ansvaret bare ut fra definisjonen, det finnes noen eksempler på at ansvaret *plasseres konkret* i lov eller forskrift

## Organisering og deltakelse

- Systemer utvikles (nesten alltid) av prosjekter med sammensatt deltakelse
  - Prosjektorganisasjonen har ingen "egen myndighet", den er basert på oppdrag og delegasjon fra behandlingsansvarlig
- "Må delta"?
  - Ansvarlig forvaltningsorgan "må" delta i utviklingen i den forstand at de er ansvarlige for resultatet
  - Medarbeidere har rett til deltakelse (gjennom medbestemmelsesapparat, jf. arbeidsmiljøloven)

## Organisering og deltakelse

- "Bør eller kan delta"?
  - Eksterne brukere ("fokusgrupper", brukerrepresentanter)
  - Tilgrensende fagmiljøer i forvaltningsorganet (arkiv, økonomi, statistikk)
  - Teknologisk fagmiljø, internt eller innleide konsulenter
- Forholdet mellom profesjoner
  - Faglig ansvar, regelverkskompetanse, "hva *skal* representeres"?
  - Teknologisk kompetanse, "hva *kan* representeres"?



## Stikkord om "utvikling" (1)

- Hva skal systemet brukes til?
  - Behandling av personopplysninger?
  - "Automatiserte beslutninger" eller beslutningsstøtte? (rettsregler transformert til programkode)
- Forstå den verden systemet inngår i
  - Risiko og krav til sikkerhet
  - Andre rammer, for eksempel arkivering, økonomisk bilagshåndtering
  - Samhandling, utveksling/gjenbruk av opplysninger
- Teknologiske muligheter og begrensninger
  - Samspill mellom IT og manuelle operasjoner

## Stikkord om "utvikling" (2)

- Gjennomføre utvikling – hva påvirker resultatet?
  - Metode for styring av prosessen
  - Metoder for spesifisering, design, konstruksjon etc.
  - Tolkning av rettsregler
  - Pragmatikk, hva er praktisk og realistisk?
  - Interesse motsetninger og –sammenfall
  - Beslutninger og konfliktløsning
- Nytt system vs. endringer/vedlikehold
  - Små prinsipielle forskjeller, men visse praktisk forskjeller (omfang, ressurser, prestisje, fallhøyde...)

## Stikkord om "drift" (1)

- Drift i "klassisk" betydning: En del oppgaver knyttet til å holde et system i gang
  - Starte og stoppe, databaseadministrasjon, "kjøre batchjobber", ta sikkerhetskopier og legge data tilbake fra sikkerhetskopier, overvåke kapasiteter i nett og på disker med videre
- I denne sammenhengen er "drift" gitt en videre betydning
  - Alle oppgaver (inkludert de nevnt ovenfor) innen administrasjon, forvaltning og bruk av et system
  - Gjennom hele systemets levetid

## Stikkord om "drift" (2)

- Drift er "sannhetens øyeblikk"
  - Blir forvaltningsorganets vedtak riktige?
  - Blir personvern og andre rettigheter ivaretatt?
  - Holder oppgaveløsningen ellers tilstrekkelig kvalitet?
- Behov for endring – indre faktorer
  - Svakheter og feil som bør/må utbedres (ref. punktene ovenfor)
- Behov for endring – ytre faktorer
  - Endringer i omgivelser eller risikobilde
  - Endringer i regelverk eller organets oppgaver

## Om forholdet mellom utvikling og drift

- **Utvikling:**
  - Forstå og implementere regler m.m.
  - ”Legge til rette for” godt personvern
- **Drift:**
  - Følge regler, etterleve prosedyrer m.m.
  - ”Realisere personvern”
- **Men:**
  - Ofte vanskelig og misvisende å trekke et så sterkt skille mellom utvikling og drift. Erfaringer og behov for endringer må ofte tilbakeføres til utviklingsprosesser
  - Derfor er det også behov for vekselvirkning mellom ”legge til rette for” og ”realisere” personvern

## Plikter for ”rollene” i personopplysningsloven

<b>Utvikling</b>	<b>Drift</b>
<i>Behandlingsansvarlig</i> har klare plikter til å ”legge til rette for”: <ul style="list-style-type: none"><li>- Grunnkrav og vilkår for behandling (§ 11 jf. §§ 8 og 9)</li><li>- Sende melding om behandling til Datatilsynet innen 30 dager før</li></ul>	<i>Behandlingsansvarlig</i> har ansvar for alle sider ved å etterleve krav i personopplysningsloven (”overordnet regel” om dette er internkontrollkravet i § 14 og sikkerhetskravene i § 13)
<i>Databehandler</i> har i prinsippet ingen egne plikter knyttet til utvikling	<i>Databehandler</i> har ”negativ plikt”, til å ikke behandle opplysninger på annen måte/til annet formål enn det som er skriftlig avtalt (§ 15) <ul style="list-style-type: none"><li>- Også direkte pålagt å etterleve sikkerhetskravene i § 13</li></ul>

## ”Den registrertes” rettigheter

- Den registrertes rettigheter etter pol:  
Både nødvendig å legge til rette for under *utvikling*, og å følge opp at organisasjonen praktiserer dette riktig i daglig *drift*
  - Innsyn
  - Informasjonsplikt
  - Rette/slette/supplere – forholdet til arkivlova osv.
  - Reservasjonsrett (der det relevant)
  - Rett til å kreve manuell behandling (der det er relevant)

## Sikkerhetskrav

- I hovedsak er det å fastsette sikkerhetskrav og kriterier for akseptabel risiko ”*drift*”
  - Jf. personopplysningsforskriftens kapittel 2...
  - Skal omfatte *helheten* av teknologi, organisasjon og fysiske betingelser, ikke bare krav til ”hvert system”
  - Skal evalueres og justeres jevnlig (uavhengig av om det har foregått noen utviklingsaktiviteter)
- Under utvikling skal nytt eller endret system i prinsippet innordnes under de sikkerhetskravene som er fastsatt gjennom løpende drift
  - Men i praksis vil utvikling ofte aktualisere nye sikkerhetstiltak

## Elektronisk utveksling/gjenbruk

- Strengt krav til å kunne utveksle opplysninger
  - Avgiver må ha et grunnlag for å avgi opplysninger
  - Mottaker må ha grunnlag for all sin behandling av de mottatte opplysningene
  - Også generelt forbud mot senere bruk som er uforenlig med det opprinnelige formålet
- I de fleste tilfeller vil omfattende utveksling og gjenbruk planlegges/tas hensyn til ved "utvikling"
  - I mer beskjeden grad kan det også være "drift", for eksempel utlevering av opplysninger til et eksternt forskningsprosjekt (som for eksempel kan ha konsesjon fra Datatilsynet)

## "Personvernvennlig" systemutvikling

- Hvordan kan mengden opplysninger som samles inn minimaliseres?
  - Hvor klart må "den registrerte" identifiseres?
  - Hvor lenge må opplysninger lagres?
- Hvordan sikres best mulig kvalitet i opplysningene
- Hvordan kan den registrerte sikres best mulig kontroll med behandlingen av opplysninger
- Er "systemavgrensning" et personvernspørsmål?

## Noen konklusjoner

- Personopplysningslovens regler har betydning både for løsningsvalg "inni systemene" og for forholdet mellom system og omgivelser
- Godt personvern forutsetter god tilrettelegging av systemene
  - Dårlig forarbeid under *utvikling* gjør det vanskeligere å realisere godt personvern i den daglige *drift*
- Erfaringer fra drift og bruk tilbakeføres gjerne til senere utviklingsaktiviteter
  - Tilsvarende bør erfaringene fra hvordan personvernet *realiseres* i praksis, brukes som innspill til hvordan man senere tilrettelegger bedre for personvern

## En liten dreining i tema: Noen kategorier av offentlige informasjonsressurser (I)

- Grunndata
  - "Nøkkelinformasjon" som benyttes av flere virksomheter (primært) for *entydig identifikasjon* av personer, virksomheter, eiendommer etc.
  - Bør i størst mulig grad være faste (over tid) og "fortolkningsfrie", ikke oppfattes forskjellig avhengig av situasjonen de brukes i
  - Vil i sin natur være *strukturerte* data
  - Egentlig er det få "rene grunndataelementer" i samfunnet. Men de er særdeles viktige, og relativt ressurskrevende å forvalte

## Noen kategorier av informasjonsressurser (II)

- "Etatsdata" (eller "fagdata")
  - Disse betegnelse er ikke "offisielle", men de har vært brukt i utredninger om samordning og felles bruk av offentlig informasjon
  - Betegner informasjonsressurser som *ikke* er grunndata, men som det likevel kan være behov for (eller ønske om) å dele mellom flere etater
  - Dette er også *i hovedsak* strukturerte data
    - Men ikke like "faste" og "fortolkningsfrie" som grunndata?
  - Utnyttelse mellom etater av slike data reiser noen problemer:
    - Hjemler for vs. rettslige hindringer mot utveksling/gjenbruk
    - Hvordan vite at meningsinnholdet er (tilstrekkelig) sammenlignbart?
    - Egnede teknologi og organisasjon (informasjonsressurs*behandlingen*, "teknisk og organisatorisk interoperabilitet")

## Noen kategorier av informasjonsressurser (III)

- Metadata
  - Definisjon i Oxford English Dictionary: **metadata** *n.*, a set of data that describes and gives information about other data
  - Man legger vanligvis også inn en forutsetning om at metadata skal være *strukturerte*, og *maskinlesbare*
  - Gjennomarbeidete og godt strukturerte metadata antas å være hensiktsmessig for å sammenligne (kilde)dataelementers *meningsinnhold*
  - Brønnøysundregistrene forvalter blant annet *Oppgaverregisteret*, som er en lovfestet offentlig metadataressurs

## Noen (rest-)kategorier av informasjonsressurser

- Publikasjonsserier
  - Knytter en type informasjon til en utgiver og et noenlunde avgrenset formål, for eksempel Norges Lover, NOU-er, anbudsutlysninger mv.
  - Hovedsakelig ustrukturerte data, men med noe strukturert katalogiseringsinformasjon
- Arkiver
  - Løpende dokumentasjon av saksbehandlingen
  - Selve dokumentene normalt ustrukturerte data, mens *journalene* i vesentlig grad er strukturerte
- Katalogtjenester
  - Internettadresser, telefonnummere, postnummere, trafikkruiter...
  - Informasjonselementer som er nødvendige forutsetninger for (eller bi-produkter av) andre konkrete samfunnsinfrastrukturer
  - I sin natur strukturerte data, har en del til felles med grunndata

## Fugleperspektiv, noen rettslige perspektiver ved informasjonsinfrastrukturene (I)

- Bruk av informasjonen – ofte kryssende hensyn:
  - Hjemler for bruk av informasjon
    - Til dels generelle reguleringer (offentlighetsprinsippet utenfor taushetspliktens område, samtykke innenfor taushetspliktens område etc.)
    - Til dels konkret hjemmel til å innhente opplysning x fra etat y
  - Regler som begrenser bruken av informasjon
    - Taushetsplikt som skranke for å utlevere opplysninger
    - Personopplysningsvernet, bl.a. "ikke ... formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet ..."
- Innhenting av opplysninger
  - Personopplysninger; grunnkravene i pol
    - Ulike "løsninger"; lovhjemmel, nødvendighetskriterier, konsesjon...
  - Fra næringslivet; en omfattende eller inngripende plikt til å melde fra til det offentlig om endringer vil ofte kreve lovhjemmel, etter legalitetsprinsippet



## Fugleperspektiv, noen rettslige perspektiver ved informasjonsinfrastrukturene (II)

- Lovbestemte krav til forvaltningsorganers *produksjon* av informasjonsressurser
  - Generelle krav, som omfatter alle eller de fleste organer
    - arkivlova, journalføringsplikt
  - Spesifikke krav, visse forvaltningsorganer er tildelt oppgaver med å forvalte felles informasjonsressurser
    - Brønnøysundregistrene, Skattedirektoratet/sentralkontoret for folkeregistrering, SSB, NAV...
- Formkrav og teknologikrav ← 

Dreier seg mer om infrastruktur for *behandling* av informasjon enn om "selve" informasjonen

  - Bestemte skjemaer
  - Standarder
- Informasjonssikkerhet og informasjonskvalitet ←
- Andre reguleringer kan også ha en viss betydning, ←
  - Anskaffelser
  - Monopol vs. konkurranse

## Utviklingstrekk i den rettslige reguleringen av informasjonsinfrastrukturer

- Informasjonsinfrastrukturene i samfunnet er ofte "gamle", dvs. har røtter fra før informasjonen ble digitalisert
- Likevel ser vi i mange situasjoner at digitalisering har ført til økende *rettsliggjøring* av informasjonsinfrastrukturen
  - Regulere bruk (både muliggjøre og hindre)
  - Regulere aktører og deres plikter
  - Sikre kvalitet og brukbarhet
  - I noen grad reguleres også markedsmessige forhold