

Kandidatnummer og emnekode vil bli lagt inn automatisk etter at du har levert.

«I Stortingsmeldingen Digital agenda for Norge (Meld. St. 27 (2015-2016)) heter det bl.a.: «forvaltningen skal gjenbruke informasjon i stedet for å spørre brukerne på nytt om forhold de allerede har opplyst. Dette omtales gjerne som «kun én gang», og er en av regjeringens hovedprioriteringer i IKT-politikken [...]»

1. Redegjør for det du ser som viktige a) tekniske, b) rettslige og c) organisatoriske forutsetninger for at gjenbruk av opplysninger kan la seg gjøre som ledd i enkeltsaksbehandling.

Det er først og fremst hensiktsmessig å gjøre rede for enkelte grunnleggende elementer i forbindelse med IKT-politikk og forvaltningsvirksomhet, herunder myndighetsutøvelse. En rekke ulike faktorer må være til stede for å kunne realisere «kun én gang»-prinsippet.

I Meld. St. 27 (2015-2016) (heretter «Digital agenda») legger regjeringen frem en handlingsplan for digitaliseringen av offentlig sektor. Stortingsmeldingen presenterer både overordnede målsetninger for IKT-politikken, samt mer konkretiserte tiltak av ulik karakter, deriblant tjenester som «Digital postkasse». Digital agenda inngår i *styringen* av den elektroniske forvaltningen på et overordnet, politisk nivå. «Styring» vil således være et gjennomgående begrep i denne besvarelsen – noe jeg vil behandle nærmere og mer inngående under.

«Kun én gang»-prinsippet er en vesentlig bestanddel av den elektroniske forvaltningen – evt. «e-forvaltning». «e-forvaltning» som begrep har ikke et formelt avklart innhold, men jeg velger å definere begrepet på følgende måte, med utgangspunkt i pensumlitteratur av Schartum og Jansen: e-forvaltning er forvaltningsvirksomhet som baserer seg på elektroniske virkemidler. Her menes altså elektroniske virkemidler i en forholdsvis vid forstand, altså ikke snevert begrenset til kun datamaskiner eller typiske IKT-*støtteløsninger*. Forvaltningsvirksomhet vil kunne omfatte forvaltningsinterne oppgaver, tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse. «Forvaltningsvirksomhet», herunder



Kandidatnummer og emnekode vil bli lagt inn automatisk etter at du har levert.

«forvaltningsaktør» må heller ikke tolkes snevert, ettersom e-forvaltning i ulike tilfeller aktualiserer økt integrasjon av både offentlige og private ressurser. I den sammenheng er det vesentlig å kort påpeke og avklare at næringslivet også kommuniserer med forvaltningen på mottakersiden - forvaltningens virksomhet er ikke utelukkende knyttet til fysiske personer (i juridisk forstand).

Det er forvaltningens *myndighetsutøvelse* som er spesielt interessant her, ettersom det er snakk om gjenbruk av opplysninger i forbindelse med enkeltsaksbehandling. Jeg velger å legge til grunn at «enkeltsaksbehandling» her kan betraktes i sammenheng med legaldefinisjonen i forvaltningsloven (heretter «fvl»), som definerer et enkeltvedtak som et forvaltningsvedtak som er bestemmende for en persons rettigheter eller plikter. Enkeltsaksbehandling må altså betraktes i relasjon til legalitetsprinsippet – noe jeg vil komme tilbake til under oppgave 2.

«Kun én gang»-prinsippet (eventuelt «once only») innebærer altså at forvaltningen skal gjenbruke informasjon i stedet for å spørre brukerne på nytt om eksisterende opplysninger. *Styring*, herunder ulike styringsvirkemidler, vil være absolutt avgjørende for velfungerende gjenbruk av opplysninger i forvaltningen. Begrepet «styring» er svært vidtfavnende og noe upresist; styringen vil kunne ha sitt opphav fra internasjonalt, nasjonalt, regionalt og prosjektspesifikt nivå, samt presentere seg i en rekke ulike former. Det er derfor hensiktsmessig å skape en oversikt over ulike aktuelle *styringsvirkemidler* i e-forvaltningen:

- **Lov og forskrift**
  - Særskilt forvaltningsloven med forskrift, offentleglova, personopplysningsloven med forskrift, eforvaltningsforskriften, forskrift om IKT-standarder, forskrift om universell utforming, arkivlova, sikkerhetsloven mv.



Kandidatnummer og emnekode vil bli lagt inn automatisk etter at du har levert.

- **Instrukser og retningslinjer**
  - Digitaliseringsrundskrivnet, forvaltningsstandarder, arkitekturprinsipper, felleskomponenter mv.
- **Budsjettpolitikk**
- **Organisatoriske tiltak**
  - Målsetting, avtaleinngåelse, arbeidsfordeling, valg av systemutviklingsmodell, pedagogiske tiltak mv.

Denne listen er på ingen måte uttømmende, men viser de fire hovedgrupperingene av styringsvirkemidler tilknyttet e-forvaltning. I det følgende vil jeg ta for meg mer konkrete forutsetninger som må være til stede for at gjenbruk av opplysninger kan la seg gjennomføre som ledd i enkeltsaksbehandling – med *utgangspunkt* i de ulike ovennevnte styringsvirkemidlene.

Enkeltsaksbehandling (jf. Begrepsavklaringen over) i forvaltningen krever inngivelse av en rekke ulike personopplysninger, herunder gjerne av sensitiv karakter (jf. Personopplysningsloven, heretter «pol»). Enkelte opplysninger vil borgeren potensielt måtte oppgi til forvaltningen, men mange opplysninger vil i stor grad allerede være lagret i databaser hos en rekke forvaltningsorgan og i ulike registre.

Det er akkurat her vi berører kjernen: dersom brukerne (både fysiske og juridiske personer) skal slippe å inngi eksisterende opplysninger, må en velfungerende *samhandling* mellom de ulike aktørene i e-forvaltningen til – og dette på en rekke fagområder. Slik samhandling vil kunne betegnes som *interoperabilitet*. Interoperabilitet er for øvrig også én av fem overordnede arkitekturprinsipper for utvikling av IKT-løsninger i offentlig sektor, etablert av Direktorat for forvaltning og IKT (heretter Difi).

Interoperabilitet kan sies å være det stikk motsatte av såkalt «silo-struktur», altså at de ulike organene og aktørene ikke



Kandidatnummer og emnekode vil bli lagt inn automatisk etter at du har levert.

kommuniserer med hverandre eller samordner ulike bestanddeler av sin virksomhet. Norsk forvaltning har i en årrekke blitt karakterisert som «silo-orientert» - noe som ikke er forenlig med effektiv og rettssikker e-forvaltning, noe jeg komme tilbake til under oppgave 2.

En rekke *tekniske* forutsetninger må være til stede dersom gjenbruk av opplysninger skal kunne realiseres. Teknisk *interoperabilitet* innebærer at ulike aktører benytter tekniske virkemidler for å understøtte samhandling og integrasjon av informasjonselementer på tvers av sektorer. Virkemidlene kan være både «harde» og «myke» i sin karakter, og omfatte blant annet standarder, felleskomponenter og felles valg av systemutviklingsmodeller. F.eks. vil enkelte tekniske standarder være lovpålagt å benytte (jf. blant annet forskrift om IKT-standarder i offentlig sektor), mens andre vil kunne regnes som anbefalte. Dersom de ulike aktørene går sammen om en felles bruk av anbefalte standarder, vil god samordning lettere kunne oppnås.

En felles *informasjonsinfrastruktur* på tvers av de ulike forvaltningsaktørene vil kunne bidra til å effektivisere samhandlingen – og er avgjørende for å sikre målsetningen om gjennomføring av «kun én gang»-prinsippet.

*Organisatorisk* interoperabilitet innebærer avstemming og samordning av arbeidsprosesser, avtaleverk og målsettinger – herunder diverse pedagogiske tiltak for å sikre relevant og tilstrekkelig kompetanse. God samhandling mellom ulike de ulike forvaltningsorganene vil umulig kunne realiseres dersom de opererer med vidt forskjellige arbeidsprosesser, avtaleverk (noe som vil kunne sette juridiske sperrer for samhandlingen) og rent sektorspesifikke målsettinger. Hvis alle relevante aktører har samme målsetning i forbindelse med e-forvaltning (her særskilt i forbindelse med enkeltsaksbehandling), herunder et sektorovergripende fokus på samordning, effektivitet og enighet omkring oppgaveløsning, vil altså de organisatoriske rammene omkring



Kandidatnummer og emnekode vil bli lagt inn automatisk etter at du har levert.

informasjonsutveksling støtte oppunder gjenbruk av opplysninger. Økonomi (evt. Budsjettpolitikk, jf. over) kan sies å være en form for organisatorisk forutsetning, og er nødvendig dersom gjenbruk av opplysninger fullt ut skal kunne realiseres. Full gjenbruk av opplysninger, herunder felles informasjonsinfrastruktur krever endringer på organisatorisk, teknisk og juridisk nivå – noe som krever bevilgninger i retningen IKT-utvikling og digitalisering. Dette henger altså sammen med politisk styring av e-forvaltningen: dersom regjeringens IKT-politikk i Digital agenda skal realiseres, kreves også økonomisk prioritering i form av bevilgning øremerket digitalisering og IKT-utvikling.

*Juridisk* interoperabilitet innebærer først og fremst at det ikke finnes juridiske hindringer i samhandlingen mellom de ulike forvaltningsaktørene. Som nevnt ovenfor henger dette sammen med de organisatoriske forutsetningene, altså at avtaleverk og juridiske rammer for samhandling må avklares og samordnes der det er mulig. Det er også vesentlig å nevne at forvaltningsorganene må ha tilstrekkelig *rettslig grunnlag* for å kunne gjøre bruk av innsamlede personopplysninger; dette vil kunne hjemles etter bestemmelsen i pol om lovlig behandling av personopplysninger som ledd i offentlig *myndighetsutøvelse* (jf. begrepsavklaringen over). Flere andre bestemmelser vil gjøre seg gjeldende i forbindelse med samordning og informasjonsutveksling, men disse velger jeg å ikke gå nærmere inn på her.

Juridisk interoperabilitet dreier seg ikke utelukkende om å *unngå hindre* i snever forstand, men også om *samhandling* innad i og på tvers av ulike lover. Dette kalles vertikal og horisontal juridisk interoperabilitet. Dersom gjenbruk av opplysninger skal kunne realiseres til det fulle – særlig i forbindelse med tilfeller der brukeren *inngir* opplysninger, kan økt horisontal og vertikal interoperabilitet i lover bidra til *effektivisering* og *avklaring*. Enkelte begreper som f.eks. «samboer» (over 7 forekomster (!)) og «arbeidstaker» vil



Kandidatnummer og emnekode vil bli lagt inn automatisk etter at du har levert.

kunne forekomme i flere ulike lover, men benyttes og forklares ulikt (altså horisontal interoperabilitet). I tillegg vil ett begrep kunne betegnes ulikt i aktuell lov (herunder i forarbeider, lovbestemmelse, forskrift) og tilknyttede skjemaer brukt i forvaltningen. Dette kan ha en svært uheldig virkning når det kommer til samhandlingen mellom ulike forvaltningsorganer, men også brukerens forståelse, noe som igjen vil legge press på forvaltningens veiledningsplikt.

Juridisk interoperabilitet henger på mange måter sammen med semantisk interoperabilitet, altså *begrepsavklaring* av informasjonselementer. Semantisk interoperabilitet henger sammen med både tekniske, juridiske og organisatoriske aspekter ved samhandling i e-forvaltningen; semantisk interoperabilitet er nødvendig for realiseringen av de tre andre. Velorganisert og sektorovergripende strategier for semantisk interoperabilitet er avgjørende for å realisere full gjenbruk av opplysninger i forbindelse med enkeltsaksbehandling.

- 2. Drøft i hvilken grad, og under hvilke forutsetninger, det er ønskelig å gjennomføre gjenbruk av opplysninger som nevnt i spørsmål 1. Drøftelsen kan f.eks. ta utgangspunkt i hensyn til rettssikkerhet, personvern, rettferdighet, styringseffektivitet e.l.*

Som nevnt tidligere har det norske forvaltningsapparatet vært preget av såkalt «silo-tenking», altså at de ulike organene og etatene først og fremst har fokusert på sine sektorspesifikke mål og oppgaver. Slik det fremkommer av Digital agenda er regjeringens målsetning å benytte IKT for å legge til rette for et *enhetlig* forvaltningsapparat som ivaretar rettsikkerhet (herunder hensynet til effektive og rettferdige beslutningsprosesser), personvern og informasjonssikkerhet.

*Hovedspørsmålet i den forbindelse blir hvorvidt e-forvaltningen, herunder ved gjenbruk av opplysninger, bidrar*



Kandidatnummer og emnekode vil bli lagt inn automatisk etter at du har levert.

*til å ivareta rettssikkerhet og personvern hensyn på en god måte – eller om automatiserte og standardiserte «black box»-løsninger virkelig støtter oppunder disse idealene?*

Som nevnt innledningsvis må enkeltsaksbehandling ses i relasjon til legalitetsprinsippet. Desto mer inngripende vedtak, desto klarere krav stilles til rettsgrunnlag. Åpenhet vedrørende beslutningsprosedyrer og regelgrunnlag er derfor helt avgjørende i forbindelse med forvaltningens myndighetsutøvelse. Enkeltsaksbehandling (herunder også gjenbruk av opplysninger) i *e-forvaltningen* skjer altså på basis av elektroniske virkemidler, herunder gjerne *automatiserte* prosesser og beslutningssystemer.

Dette innebærer altså en automatisering av rettsregler – noe som innebærer at beslutningsprosedyren, noe satt på spissen, skjer på datasystemets premisser. Datasystemer evner ikke å utvise skjønn, noe som snevrer inn muligheten for å foreta skjønnsmessige avveininger i forbindelse med enkeltsaksbehandling. Dette kan sies å stride mot rettssikkerhetsprinsippet om individuelle og tilpassede hensyn. På den andre siden vil imidlertid maskinelle beslutningsprosesser understøtte likebehandling, altså at like saker behandles likt. Det vil i forbindelse med e-forvaltning og digitalisering alltid pågå en kontinuerlig avveining mellom ulike motstridende hensyn. Politikere og statsapparatet bør for øvrig etterstrebe en kontinuerlig avveining og vurdering av slike hensyn og prinsipper for å sikre best mulig rettssikkerhet i e-forvaltningen, et område som er i stadig endring.

I forbindelse med automatiserte beslutningsprosesser vil det aktuelle forvaltningsorganet naturligvis kunne veilede brukeren, gi en forklaring av aktuelt rettslig grunnlag og forklare det maskinelle, automatiserte prosessen, men helhetsbildet av prosessen vil fort kunne få et «black box»-aktig preg. I tillegg vil brukeren kunne føle på en redusert kontroll og råderett over egne personopplysninger i forbindelse med gjenbruk – ettersom disse oppgis kun én gang og deretter potensielt gi inntrykk av å «forsvinne» i



Kandidatnummer og emnekode vil bli lagt inn automatisk etter at du har levert.

forvaltningens enorme databaser og registre. Dette kan i verste fall skape et mistillitsforhold mellom brukeren og forvaltningen, noe som for øvrig kan minskes eksempelvis ved hjelp av en «MinSide»-løsning hvor brukeren kan logge inn og få oversikt over registrerte personopplysninger, samt få muligheten til å rette uriktige opplysninger og melde fra om eventuelle feil. Dette bygger oppunder autonomi – altså selvbestemmelse – noe som kan sies å være en av de mest avgjørende personvernprisnippene, og taler for elektronisk innsamling og gjenbruk av opplysninger forutsatt at det finnes en slik kontrollmulighet. Maskinell behandling og lagring av personopplysninger vil for øvrig også kunne sikre svært god informasjonssikkerhet og effektive *oppdateringsmuligheter*, særlig sammenlignet med tradisjonell papirforvaltning. Som nevnt innledningsvis aktualiserer e-forvaltning i stor grad større samhandling og informasjonsintegrasjon med private aktører (herunder «outsourcing», f.eks. private innloggingsfunksjoner som Bank ID og Commfides), noe som *kan* oppfattes som problematisk hva ansvarsforhold angår. Dette vil jeg ikke behandle nærmere her, da det synes å gå utenfor oppgavens rammer.

Det er imidlertid verdt å igjen trekke inn juridisk interoperabilitet (noe som vi har sett at i stor grad aktualiseres av «kun én gang»-prinsippet), ettersom konsekvent begrepsbruk innad i (herunder også i forvaltningsskjema mv.) og på tvers av lover (der det naturligvis er hensiktsmessig og ikke stoppes av juridiske eller politiske hensyn) vil kunne bidra til økt forståelse hos brukeren av det rettslige grunnlaget bak et forvaltningsvedtak – noe som er vesentlig dersom selve prosessen er maskinell (og derav trolig en vanskeligere prosess å forstå for den gjennomsnittlige borger).

Velfungerende gjenbruk av opplysninger bidrar til en svært *effektiv* forvaltning og myndighetsutøvelse, særlig sett i kontrast til tradisjonell, papirbasert forvaltning. «Kun én gang»-prinsippet bygger på blant annet på det faktum at borgeren ikke skal trenge å *søke* om rettigheter vedkommende





Kandidatnummer og emnekode vil bli lagt inn automatisk etter at du har levert.

har krav på. Så lenge forvaltningen har opplysningene den trenger, kreves i utgangspunktet ingen videre egeninnsats fra brukerens side.

Summert sett kan gjenbruk av opplysninger bidra til godt personvern, herunder også informasjonssikkerhet, sikre likebehandling og svært effektiv saksbehandling i forvaltningen. Det kreves, slik vi har sett, imidlertid en storstilt samordning (og muligens omstilling) i forvaltningsapparatet for å realisere god og fullstendig sektorovergripende gjenbruk av opplysninger. Dette krever konsekvent og effektiv *styring*, noe som stiller krav til rettslige, organisatoriske og tekniske endringer.

