

i FINF4012 Digital forvaltning: Regulering, utvikling og bruk av IKT høst 2017

Eksamensoppgaven består av 1 side.

Noen tips til bruk av Inspira:

- Du får opp ulike valg ved å trykke på knappen for innstillinger øverst til høyre.
- Ved å føre musepekeren over de ulike ikonene i tekstverktøyet, vil du se en etikett med beskrivelse for hvert ikon.
- Tekstboksen vil utvide seg ettersom du skriver og du kan gjøre om tekstboksen du skriver i til fullskjerm.
- Du kan markere oppgavetekst med gul farge ved å markere ord eller setninger. Det kommer da opp et ikon for å markere.
- Du kan klippe og lime tekst både i tekstboksen og fra oppgaveteksten og inn i tekstboksen.

- Besvarelsen din lagres automatisk hvert 15. sekund.
- Du kan se eventuelle meldinger sendt til deg ved å trykke på bjellen øverst til høyre.

Bruk av Scantron for å tegne:

Tegninger gjøres på utdelte skisseark. Fyll inn oppgavekode som vises på skjermen og eksamensinformasjon.

Lykke til!

1 FINF4012 Digital forvaltning: Regulering, utvikling og bruk av IKT høst 2017

1. Flere bestemmelser i lov og forskrift har betydning for utforming av skjemaer i offentlig forvaltning. Gi en *samlet* redegjørelse for bestemmelser du mener er relevante.
2. Forvaltningsloven er under revisjon for blant annet å tilpasse loven til digital forvaltning. Gjør rede for det du mener er behov og utfordringer i et slikt arbeid.

Begge spørsmål skal besvares. Ved sensur teller hver del omtrent likt.

Gode råd:

- Legg vekt på å systematisere stoffet så godt som mulig, ved at du først jobber med disposisjonen
- Legg vekt på å skrive klart og enkelt språk.
- Det kan ofte være en fordel å la figurer og eksempler inngå i besvarelsen.

Tillatte hjelpemidler:

- Lover og forskrifter som står oppført i pensumlisten, enten som særtrykk eller som utskrifter fra Lovdata.
- Norsk ordbok

Lykke til!

Skriv ditt svar her...

1. Flere bestemmelser i lov og forskrift har betydning for utforming av skjemaer i offentlig forvaltning. Gi en *samlet* redegjørelse for bestemmelser du mener er relevante

Innledningsvis vil det først og fremst være hensiktsmessig å gjøre rede for begrepet "offentlig forvaltning" i lys av den aktuelle konteksten, nemlig spørsmål knyttet til digitalisering. Når offentlig forvaltning omtales i forbindelse med digitalisering vil den ofte omtales som "digital forvaltning" eller "eForvaltning". Begrepet har ikke et allment avklart innhold, men jeg velger her å definere begrepet løst basert på pensumlitteratur av Schartum (2015). All forvaltningsvirksomhet er stort

sett elektronisk. Det interessante er imidlertid å se hva digital teknologi setter den offentlige forvaltningen i stand til å gjøre, hvordan den kan endre og påvirke interne og eksterne arbeidsprosesser, herunder tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og såkalt egenforvaltning. Den digitale forvaltningen skal være tjenesteyter og myndighetsutøver overfor både fysiske og juridiske personer, og aktualiserer inklusjonen av private aktører i ulike forvaltningsprosesser.

Den digitale forvaltningen er avhengig av formålstjenlig *styring* for å oppnå aktuelle politiske målsettinger. Styring vil kunne karakteriseres som både "hard" og "myk" basert på hvor stor direkte gjennomslagskraft styringsmidlene har. Lov og forskrift anses som harde styringsmidler, ettersom det er lovpålagt å følge kravene fremsatt i disse. Den digitale forvaltningen reguleres i en rekke lover og forskrifter som vil kunne inndeles i to kategorier, nemlig systembestemmelser og saksbehandlingsbestemmelser. Systembestemmelser stiller krav til hvordan forvaltningens IKT-systemer skal *utformes*. Det er imidlertid verdt å påpeke at selve *systemutviklings*prosessen ikke er rettslig regulert. Forvaltningspolitiske idealer vil for øvrig kunne ha en veiledende funksjon. Saksbehandlingsbestemmelser i denne sammenhengen stiller krav til hvordan enkeltsaksbehandlingen i den digitale forvaltningen skal foregå. Enkeltsaksbehandling i den digitale forvaltningen vil ofte dreie seg om enkeltvedtak etter lov om behandlingssaker (heretter forvaltningsloven eller fvl.) § 2 bokstav b), men er ikke begrenset til dette. I forbindelse med systemutvikling i det offentlige er det opp til hvert enkelt forvaltningsorgan å vurdere hvilke saksbehandlingsbestemmelser som skal inngå i den aktuelle systemløsningen. Grensen mellom denne todelte kategoriseringen vil i praksis kunne være flytende.

Skjemaer benyttes i den digitale forvaltningen i hovedsak for å innhente informasjon fra innbyggere og næringsliv, ofte som ledd i en enkeltvedtaksprosess. Ved bruk av skjemaer legges det til rette for at informasjon og opplysninger kan inngis på en strukturert måte, noe som er formålstjenlig i den digitale forvaltningen hvor mange vedtaksprosesser foregår helt eller delvis ved bruk av automatiserte løsninger.

I en enkeltvedtaksprosess er det avgjørende at beslutningsgrunnlaget som leder frem til et formelt vedtak gjenspeiler alle faktiske forhold, samt at opplysningene er korrekte og oppdatert. Dette kan utledes av fvl. § 17 første ledd, som sier at forvaltningsorganer skal påse at en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Lov om behandling av personopplysninger (heretter personopplysningsloven eller pol.) vil også være aktuell i den sammenheng. I en enkeltvedtaksprosess vil det forekomme personopplysninger slik de er definert i pol. § 2 nr. 1. Pol. § 11 gjelder grunnkrav til behandling av personopplysninger, og legger til grunn i bokstav d) at den behandlingsansvarlige (her forvaltningsorganet) skal sørge for at personopplysningene skal være korrekte og oppdatert. Opplysningskvalitet er således helt grunnleggende for at den digitale forvaltningen skal kunne fatte korrekte enkeltvedtak som ivaretar partenes rettssikkerhet. Hvordan skjemaene i den digitale forvaltningen *utformes* vil derfor være avgjørende. Legger ikke skjemaene til rette for brukervennlig og informert innhenting av opplysninger, vil trolig ikke opplysningskvaliteten og dermed beslutningsgrunnlaget kunne anses som forsvarlig etter fvl. § 17.

Forskrift til forvaltningsloven (heretter forvaltningslovforskriften) § 5 første ledd legger til grunn at søknadsskjemaer o.l. i forvaltningssaker skal gi nødvendig veiledning om utfyllingen og om dokumentasjonen som skal være vedlagt. I forskriftsbestemmelsens andre ledd legges det til grunn at offentlige skjemaer også bør gi veiledning om gjeldende regler på det aktuelle saksområdet dersom dette er praktisk mulig. Denne forskriftsbestemmelsen må betraktes i sammenheng med fvl. § 17 som omtalt over. I pensumlitteratur av Schartum (2015) stilles det opp tre metodikker for å sikre forsvarlig saksutredning i tråd med nevnte bestemmelse. Jeg nøyer meg her med å kun omtale den jeg anser som mest relevant og formålstjenlig i denne sammenhengen, nemlig "arbeidsstøtte". Arbeidsstøtte innebærer at personer som utfyller søknadsskjemaer mv. får tilstrekkelig med informasjon og underretning i arbeidet med dette. "Arbeidsstøtte" inneholder tre underkategorier, nemlig "brosjyre", "rundskriv" og "autentiske rettskilder". "Brosjyre" innebærer at vedkommende som fyller ut et skjema får tilstrekkelig med tilleggsinformasjon i tilknytning til hvert felt som fylles ut. "Rundskriv" er en lengre tekst som forklarer innhold av begreper brukt i forbindelse med innhenting av opplysninger i skjemaet, og forklarer hvorfor opplysningstypene som hentes inn er nødvendige for vedtaket. "Autentiske rettskilder" har direkte sammenheng med forvaltningslovforskriften § 5 andre ledd som nevnt over, og tilsier at forvaltningsorganet bør utdype og forklare de aktuelle rettskildene som er relevante for og hjemler innsamlingen av opplysningene i skjemaet.

Bestemmelsene i lov og forskrift som redegjort for ovenfor vil gjelde for både papirbaserte og elektroniske skjemaer. Ettersom vi her har hovedfokus på den digitale forvaltningen, er det vesentlig å se til bestemmelser som vil gjøre seg gjeldende ved utformingen av *digitale* skjemaer. Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (heretter eforvaltningsforskriften eller efvf.) er hjemlet i forvaltningsloven og har som formål (jf. § 1) å legge til rette for sikker og effektiv bruk av elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen. Forskriften skal legge til rette for at enhver på en *enkel* måte kan utøve sine rettigheter og oppfylle sine plikter overfor det offentlige. Efvf. § 3 legger til grunn at alle som henvender seg til et forvaltningsorgan kan benytte elektronisk kommunikasjon dersom forvaltningsorganet har lagt til rette for dette, det skjer på den

anviste måten ved bruk av korrekt, angitt elektronisk adresse. Bestemmelsens bokstav a) angir bruken av skjema som en av flere anviste måter for elektronisk kommunikasjon. I tillegg bør forvaltningsorganene etter nevnte bestemmelse legge til rette for at elektronisk kommunikasjon med forvaltningsorganet er brukervennlig og tilgjengelig for alle.

Informasjonssikkerhet er avgjørende for å oppnå *sikker* elektronisk kommunikasjon med forvaltningen etter efvf. § 1. En rekke bestemmelser i eforvaltningsforskriften stiller krav til informasjonssikkerhet i denne kommunikasjonen. Jeg velger her særlig å trekke frem efvf. § 5, som stiller krav til sikring av konfidensialitet ved innsamling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger til forvaltningen. Innledningsvis nevnte jeg kort at den digitale forvaltningen ofte aktualiserer inklusjonen av private aktører i forvaltningsprosesser. For å sikre forsvarlig saksutredning og gode beslutningsgrunnlag, vil det kunne være hensiktsmessig å innhente sekundæropplysninger fra andre forvaltningsorganer og private aktører. God informasjonssikkerhet, særlig når det gjelder opplysningene som omtalt i efvf. § 5, er viktig for å sikre konfidensialitet i en forvaltningsvirksomhet som brer seg utover tradisjonelle forvaltningsrammer.

Som påpekt tidligere aktualiserer bruken av skjema innsamling av det som etter pol. § 2 nr. 1 anses som personopplysninger, herunder det som kategoriseres som sensitive personopplysninger etter pol. § nr. 2. Skjemaer brukt i forbindelse med enkeltvedtaksbehandling vil i stor grad aktualisere innsamlingen av taushetsbelagte og sensitive personopplysninger. Forvaltningsorganer som eksempelvis NAV og benytter elektroniske skjemaer i sin forvaltningsvirksomhet, og forvaltningsområder de behandler vil kunne berøre kategorier av sensitive personopplysninger etter pol. § 2 nr. 2 som helseforhold, seksuelle forhold, rasemessig eller etnisk bakgrunn. Opplysninger som regnes som sensitive personopplysninger etter pol. og taushetsbelagte opplysninger om "noens personlige forhold" etter fvl. § 13 andre ledd vil ofte, men ikke alltid, overlape hverandre. Dette vil jeg for øvrig komme tilbake til i oppgave 2. Forvaltningsorganet er pliktet etter efvf. § 5 andre ledd å informere om eventuelle risikoer ved elektronisk overføring av slike opplysninger. Efvf. § 15 stiller overordnede krav til internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet, og legger til grunn at forvaltningsorganer skal ha beskrevet mål og strategi for informasjonssikkerhet i virksomheten. Forskriften stiller videre konkrete og detaljerte krav til arbeidet med informasjonssikkerhet, men disse vil jeg ikke gå nærmere inn på her.

Som påpekt i redegjørelsene over skal elektroniske skjemaer til bruk i det offentlige gi nødvendig veiledning om utfyllingen (jf. forvaltningslovforskriften § 5), være enkle i bruk og tilgjengelig for alle (efvf. §§ 1 og 3). Men hva ligger egentlig i nødvendig veiledning og enkel bruk? Hvorvidt et offentlig skjema betraktes som enkelt å benytte vil være kontekstavhengig og variere mellom ulike personer basert på deres fysiske og psykiske utgangspunkt. Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger (heretter forskrift om universell utforming) har som formål å sikre universell utforming av IKT-løsninger. Dette innebærer at flest mulig, uavhengig av funksjonsevne, skal være i stand til å benytte IKT-løsningene som tilbys i den digitale forvaltningen. Det er imidlertid verd å påpeke at forskriftens § 1 legger til grunn at universell utforming skal gjennomføres i en utstrekning uten at det medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten (forvaltningsorganene). I tillegg kommer det frem av efvf. § 2 at forskriften kun gjelder for IKT-løsninger som underbygger virksomhetens alminnelige funksjon og er en del av virksomhetens hovedløsning. Forskriften gjelder kun nettløsninger og automater.

Når det gjelder selve utformingen av digitale skjemaer, vil forskriftens § 4 være av vesentlig betydning. Bestemmelsen stiller konkrete krav til hvordan IKT-løsninger skal utformes, basert på den internasjonale standarden WCAC (Web Content Accessibility Guidelines 2.0). Kravene skal gjennomføres på høyeste og nest høyeste nivå, med visse unntak. Kravene etter § 4 dreier seg blant annet om å tilrettelegge for personer med synsvansker, hørselshemminger, bevegelseshemminger og eldre. Viktigheten av universell utforming og tilrettelegging av offentlige IKT-løsninger, herunder skjemaer, understrekes i den ikke enda ikrafttrådte Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven) kapittel 3 § 18. Bestemmelsen legger til grunn at løsninger for IKT som underbygger virksomhetens alminnelige funksjoner, og som er hovedløsninger rettet mot eller stilt til rådighet for allmenheten, skal være universelt utformet. Den nært forestående lovfestingen av plikten i likestillings- og diskrimineringsloven § 18 understreker viktigheten av universell utforming for å oppnå reell brukervennlighet, både i privat og offentlig sektor, herunder ved utformingen av skjemaer.

Avslutningsvis vil jeg trekke frem skjemastandarder ELMER som er pålagt å benytte ved utforming av skjemaer som retter seg mot næringslivet, og skal understøtte mer effektiv og brukervennlig innrapportering til offentlig sektor. Standarden er imidlertid kun anbefalt i utformingen av skjemaer rettet mot innbyggere. En standardisert tilnærming til utviklingen av skjemaer vil kunne være hensiktsmessig i den forstand at skjemaene fremstår som enhellige på tvers av forvaltningen, og dermed vil kunne understøtte brukervennlighet, ettersom brukerne kjenner igjen skjemaenes utforming og funksjoner. Det kan allikevel være gode grunner til at ELMER ikke er pålagt å benytte for skjemaer som retter seg mot innbyggere. Utbredt

standardisering vil potensielt kunne legge bånd på ulike sektorbaserte tilpasninger som kan være avgjørende for at innbyggere med ulike situasjonsbaserte behov er i stand til å inngi korrekt og oppdatert informasjon.

2. Forvaltningsloven er under revisjon for blant annet å tilpasse loven til digital forvaltning. Gjør rede for det du mener er behov og utfordringer i et slikt arbeid

Forvaltningsloven trådte i kraft i 10. februar 1967. Det overhengende formålet ved utarbeidelse av loven var å sikre rettssikkerhet, herunder forsvarlig saksbehandling i forvaltningen. Mye har imidlertid skjedd i forvaltningen siden 1967, og det er særlig den utbredte digitaliseringen av hele det norske samfunnet, også forvaltningen, som nå aktualiserer en helhetlig revisjon av forvaltningsloven. Forvaltningsloven har vært gjenstand for revisjon i forbindelse med digitalisering også ved tidligere anledninger. Eksempelvis ble flere av definisjonene i fvl. § 2 endret slik at disse ikke stod til hinder for bruken av digitale hjelpemidler i forvaltningen. Dette dreier seg i hovedsak om definisjonene i bokstav f-h omhandlende dokumentbegrepet, kravet til skriftlighet og nedtegning, hvor det ble lagt til rette for elektronisk dokumentforvaltning.

Den norske forvaltningen, og særlig den digitale forvaltningen, er som eksemplifisert i oppgave 1 ovenfor regulert i en rekke forskjellige lover og forskrifter. På bakgrunn av dette kan man generelt sett betegne den norske forvaltningslovgivningen som fragmentarisk, altså at man som regel er nødt til å se til en rekke ulike lover og forskrifter for å kunne utlede en rettsregel. Forvaltningsloven skal regulere et enormt samfunnsområde, og dens nåværende generelle og teknologinøytrale karakter kan på mange måter være hensiktsmessig. Man er ofte rask med å omtale eldre lover som hindre for digitalisering. Slik definisjonene i fvl. § 2 var beskrevet før nevnte lovendring ville nok konstituere et reelt hinder i dagens digitale forvaltning, men forvaltningslovens funksjon per i dag vil nok ikke kunne utgjøre et reelt hinder for digitalisering, men mange tiltak kan gjøres for å tilrettelegge og forenkle bruken og forståelsen av loven i den digitale forvaltningen. Dette kommer jeg tilbake til.

Teknologinøytralitet innebærer at lovgiver ikke omtaler konkrete teknologier ved utformingen av lovteksten, men nøyer seg med kun å omtale rent teknologiske funksjoner, slik som "elektronisk nedtegning" i fvl. § 2 bokstav h. Eforvaltningsforskriften kan på mange måter omtales som det motsatte, altså teknologispesifikk, eksempelvis ved at den viser til konkret teknologi som kryptering og elektronisk signatur. Det er gode grunner til at forvaltningslovgivningen er regulert på denne måten, ettersom den teknologiske utviklingen foregår i en enorm hastighet. Forskrifter er enklere å gjøre hurtige endringer i enn lover, ettersom lover (og svært hensiktsmessig som sådan) må undergå en omfattende lovendringsprosess for å sikre demokratisk kontroll.

Som påpekt i oppgave 1 vil nåværende personopplysningslov og forvaltningsloven få virkning samtidig i forbindelse med enkeltvedtaksbehandling. Begrepene "noens personlige forhold" i fvl. og "sensitive personopplysninger" i pol. vil i mange tilfeller overlappes hverandre. Denne store og klare sammenhengen mellom disse to lovene er imidlertid ikke uttrykkelig klarlagt i respektive lovtekster, og ved revidering av forvaltningsloven bør større integrasjon mellom de to ulike lovene vektlegges. Dette for å lette arbeidet med respektive lover innad i forvaltningen, men også for å gjøre lovene enklere å forstå og se sammenhengen av for den innbyggere for å sikre god forutberegnelighet og forståelse av to svært aktuelle og tungveidende lover. Personopplysningsloven og forvaltningsloven skal ivareta og sikre to avgjørende forvaltningsprinsipper, nemlig personvern og rettssikkerhet. Disse idealene kan potensielt svekkes rent juridisk dersom man ikke forstår sammenhengen mellom disse to lovene og hvordan de sammenholdes i den digitale forvaltningen. Det er imidlertid ikke rent uproblematisk å skulle skape sammenheng mellom forvaltningsloven og personopplysningsloven. Nåværende personopplysningslov vil i mai 2018 erstattes av EU-forordningen Regulation (EU) 2016/679 (på norsk kalt og heretter omtalt som personvernforordningen) som innebærer at den norske personvernlovgivningen vil være direkte utledet fra direktivet som blir oversatt ord for ord og direkte implementert i norsk lovgivning med enkelte muligheter for nasjonal særregulering. For det første kan dette sies å være demokratisk kritikkverdig ettersom nasjonal lovgivning blir internasjonalisert og håndhevet på et overordnet nivå av EU-domstolene. For det andre er EU-lovgivning dynamisk og kreativ, og bygger i stor grad på EU-domstolenes tolkning av bestemmelsene. Dette står i kontrast til norsk rettstradisjon som vektlegger lovers forarbeider og andre rettskilder ved utledelse av rettsregler. I tillegg er bestemmelsene i forordningen generelt sett lange og formulert på en relativt uklar og omstendelig måte. Er det mulig å allikevel tydeliggjøre likhetene mellom forvaltningsloven og personvernforordningen? Dette vil etter mitt syn kunne la seg gjøre, ettersom mange av bestemmelsene i den kommende forordningen samsvarer rent prinsippmessig med bestemmelsene i nåværende personopplysningslov, deriblant vedrørende opplysningskvalitet, sensitivitet og innsyn - men naturligvis med en del endringer i både formuleringer og innhold. Det vil imidlertid, basert på redegjørelsene ovenfor, ikke

Som påpekt tidligere aktualiserer den digitale forvaltningen automatisering av rettslige beslutninger både helt eller delvis ved bruk av rettslige beslutnings(støtte)systemer. Dette innebærer, noe kort og upresist, at rettsregler blir programmert inn i systemer som programkode. Automatisert rettsanvendelse vil ikke fungere på en formålstjenlig måte dersom ikke forståelsen av rettsreglene som programmeres inn i systemløsninger er forstått og utarbeidet på riktig måte, ettersom dette i verste fall vil kunne medføre vedtak basert på feil rettsanvendelse og dermed medføre uforvarlig saksbehandling gjennom utstrakte og utbredte feilaktige vedtak. Forvaltningsloven har ingen regler vedrørende automatisering eller utarbeidelse av systemer som skal automatisere rettsanvendelse. Det kan være hensiktsmessig å inkludere slike bestemmelser i forvaltningsloven, enten som lov eller forskrift. Ettersom automatisering og såkalt "masseforvaltning" beror på teknologi, vil det muligens være gode grunner til å forskriftsregulere eventuelle automatiseringsbestemmelser i forvaltningsloven. Samtidig vil jeg reise et annet viktig spørsmål: bør automatisering av rettslige beslutninger "rettsliggjøres" på denne måten, altså lov- eller forskriftsreguleres i forvaltningsloven? Slik jeg ser det kan det være positivt ettersom rettslige beslutningssystemer fort kan oppfattes av mange som uhandgripelige og fremstå som "sorte bokser". Ved en form for regulering i lov og forskrift vil forståelsen blant innbyggere og andre av automatisering av lovanvendelse bli enklere å forstå, og dermed bidra til økt forutberegnelighet. I tillegg kan dette bidra til at forvaltningsansatte og/eller eksterne som skal utvikle rettslige beslutningssystemer få retningslinjer for å unngå "følgefeil" som omtalt ovenfor. Allikevel ser man at den norske forvaltningen legaliseres og rettsliggjøres i stor grad; dette kan også ha flere negative sider. Automatisert rettsanvendelse baserer seg på teknologisk innovasjon og nytenkning, og det å lovregulere system- og automatiseringsprosesser kan legge bånd på dette. I tillegg er disse tendensene problematisk på et overordnet nivå; ønsker vi detaljregulering av alle forvaltningsområder? Har vi ikke, som nevnt ovenfor, store nok problemer knyttet til lovers fragmentariske karakter og uforståelighet innad i forvaltningen og utad mot innbyggere og næringsliv? På bakgrunn av dette kan det være formålstjenlig å heller vurdere "mykere" styringsmidler som anbefalinger, rundskriv og veiledninger (slik som den på mange måter velfungerende Prosjektveiviseren fra Direktoratet for forvaltning og IKT) som legger tydelige og klare føringer for hvordan automatisering av rettsanvendelse i den digitale forvaltningen kan gjennomføres for å ivareta forvaltningsidealer som åpenhet, rettssikkerhet og personvern.

Besvart.

Knytte håndtegninger til denne oppgaven?
Bruk følgende kode:

7 7 2 3 5 6 5