

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.

1.1 Innledning

Skjema kan være papirbasert, eller nettbasert. I denne besvarelsen er fokuset på nettbasert/elektronisk skjema. Offentlig forvaltning har som en målsetning at digitalt førstevalg skal være det primære valget for borgerne, jf. Digitaliseringsrundskrevet og Digital agenda. I skjemaer

formaliseres opplysningene og det foregår en strukturert informasjonsinnsamling. Skjemaer blir i stor grad benyttet både i tjenesteyting og myndighetsutøvelse og er noe, jeg vil tro å påstå, alle innbyggere en gang vil ha erfaring med. Det er derfor viktig at utformingen av skjemaer ikke er en vilkårlig prosess. Jeg vil i det følgende redegjøre for de bestemmelsene jeg mener er viktigst i utforming av skjemaer. Redegjørelsen går fra det konkrete til det mer generelle.

1.2 Relevante bestemmelser for utforming av skjemaer i offentlig forvaltning

En svært konkret bestemmelse som regulerer utformingen av skjema er å finne i forskrift til forvaltningsloven § 5 (heretter fvlf). Bestemmelsen omhandler krav til offentlig skjemaer. Sentralt er det at skjemaer skal gi nødvendig veiledning om blant annet utfylling, og dersom det er praktisk mulig gi informasjon om de regler som gjelder. Forvaltningslovforskriften har størst betydning for veiledningsplikten i forvaltningsloven (heretter fvl.), da den utdyper hva veiledningsplikten kan eller skal innebære. Sånn sett har forvaltningsloven § 11 om veiledningsplikt, som i utgangspunktet er en saksbehandlingsbestemmelse også fått preg av en systembestemmelse. (Se pkt. 2.2 for definisjoner)

IT-standardforskriften § 7 om obligatoriske standarder for utforming av næringslivsskjema på offentlige nettsider. ELMER 2.1 er obligatoriske mot næringslivet, men forvaltningsorganer ellers skal oppfylle ELMER på best passende tidspunkt. ELMER er godt kjent og brukt i forvaltningen, og er retningslinjer med mange detaljerte krav til utforming av skjemaer. Blant annet at ledetekst bør komme på siden, bokser med info skal komme opp når man holder musepekeren over mv. Disse retningslinjene er mer kjent enn fvlf. § 5, som ikke er spesielt henvisning til eller brukt (Schartum). Mange skjemaer på nett har ikke nødvendig veiledning om utfylling, dokumentasjon eller reglene som gjelder på vedkommende saksområde. I praksis er det altså retningslinjene som ser ut til å være mest brukt. I retningslinjene kan det forekomme forskrift ved f.eks legaldef. Det er ikke navnet som er avgjørende. Uansett må forvaltningen forholde seg til forskrift som er en bindende regulering. Men når man leser fvlf. § 5 og ser på skjemaer på nett, er det et tydelig avvik og sånn sett kan det se ut som om dette er en bestemmelse som ikke er spesielt godt kjent. Dette er et problematisk, og mye kunne vært sagt om hvorfor og tiltak osv, men av hensyn til tiden nøyer jeg meg med en påstand (som ikke er spesielt radikal).

Når forvaltningen utvikler skjemaer til bruk for innbyggerne må de også ta hensyn til forskrift om universell utforming av informasjon- og kommunikasjonsteknologi. Hensikten er å sikre universell utforming. Forskriften gjelder IKT-løsninger som retter seg mot allmennheten i Norge og for virksomheter som informerer og tilbyr sine tjenester til allmennheten. Inn under dette kommer forvaltningen når de utformer skjemaer til bruk for innbyggerne. Det er dermed bl.a. krav til at nettløsninger skal utformes i samsvar med standard for Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.0), i tillegg må de ta hensyn til svaksynte og de som ikke kan benytte seg av tastatur ved å gi funksjoner som kan sørge for at løsningene er tilpasset dem med spesielle behov.

Nettbasert søknadsskjema kan ses som elektronisk kommunikasjon med forvaltningen og er regulert i forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (heretter efvf.). Efvf. § 3 a viser til at med den anviste måten menes f.eks. bruk av spesielle skjema, bruk av enbestemt proseydr eller lignende. Samtidig er formålet å legge til rette for sikker og effektiv bruk av elektronisk kommunikasjon. Her vil bestemmelser om informasjonssikkerhet, innsynsrett, arkivering og journalføring mv. være av betydning, men siden redegjørelsen handler om utforming av skjema avgrenser jeg mot disse temaene.

Siden det dreier seg om elektroniske skjemaer vil både fvl. § 11 og forvaltningsrettlige prinsipper som forsvarlig saksbehandling få betydning ved utforming av skjemaer. Siden skjemaene er elektroniske innebærer det at utformingen etter fvlf. § 5 må inneholde veiledning på nett. Dette kan skje ved henvisningstruktur, informasjonbokser og pekere til relevant info eller regelverk. Samtidig fritar ikke dette forvaltningen fra den ordinære veiledningsplikten. Om f.eks en bruker henvender seg for å få bistand med utfylling av skjema er forvaltningen pliktig å hjelpe. Kravet til veiledning øker med graden av betydningen for den enkelte. Gjelder det f.eks en rettighet eller ytelse vil kravet til å bistå øke proporsjonalt.

Lov og forskrift med betydning for utforming av søkandsskjemaer må selvsagt også gjelde papirbaserte skjemaer. Men kravene vil åpenbart bli annerledes på papir.

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.

2.1 Innledning

Dagens forvaltningslov (heretter fvl) er preget av den tiden den ble til. I 1950/60-årene var

velferdsstaten i fremvekst, og rettighetstenkningen stod sterkt. Det fantes ikke teknologi slik vi har idag, men det var selvsagt en teknologisk utvikling på den tiden også (Fra Emma til Altinn). Forvaltningsloven ble på et tidspunkt gjennomgått for å fjerne hindringer mot digitalisering. Efvf. og IT-stanardsforskriften ble til i forbindelse med dette arbeidet. Med den teknologiske- og samfunnsutviklingen samt ny personvernforordning er det et behov for å revidere og tilpasse loven til digital forvaltning. Digital forvaltning vil si at forvaltningen tar i bruk teknologi for å endre og forbedre sine arbeidsprosesser.

2.2 I arbeidet med å tilpasse ny forvaltningslov til digital forvaltning er et mange behov og utfordringer. Hvilken hensyn som skal tas og i hvilken grad de ulike hensynene bør vektlegges er en diskusjon som er viktig i det arbeidet som pågår nå.

Det er flere behov som oppstår når en så omfattende lov som forvaltningsloven skal revideres og tilpasses dagens samfunn, og ikke minst fremtiden. Med ny teknologi er det ikke lenger slik at saksbehandlingen foregår en til en med bruker og saksbehandler. Dagens forvaltningslov er lagt opp med dette perspektivet. Idag er det slik at de fleste tjenester, plikter og rettigheter kan aksesserer via internett. Ny lovgivning må ta hensyn til teknologien og samfunnsutviklingen, samt behovet for å være holdbar. Lovgivningsprosesser er omfattende og tidkrevende, det er derfor viktig med en lov som er fleksibel. På den annen side må den også ivareta forutberegnelighet, rettsikkerhet og personvern.

Et ideal i dagens lovgivning er at lover skal være teknologinøytrale. Det vil si at bestemmelsene ikke regulerer teknologien, men funksjonen. Personvernforordningen (heretter PVF) er kjerneeksemplet på slik lovgivning. Meningen er å hindre markedsvridning ved å unngå at en bestemt type teknologi blir foretrukket, reguleringen blir mindre omfattende (i kontrast til IT-standardforskriften § 6) og det blir mindre behov for å endre lovgivning i takt med teknologitvillingen. Altså mange gode grunner for teknologiuavhengighet. Men en slik måte å regulere på har også en bakside. Blant annet at bestemmelsene blir abstrakte, lite konkrete og det kan bli lite formålseffektivt. Alle lover har et formål de er ment å oppfylle, og dette formålet må tas hensyn til ved tolkning av loven. Det har vist seg at teknologiuavhengighet kan gå på bekostning av formålseffektivitet, regel forståelse og regelkunnskap (Schartum og Tranvik). En mulig løsning er bruk av teknologispesifikke bestemmelser, det vil si bestemmelser som regulerer både teknologi og funksjon, jf. offl. § 9 om innsyn i databaser. Her er det ingen tvil om i hvilken teknologi man har innsyn i; databaser. Kan dette være veien å gå for ny forvaltningslov? Her er det ikke et rett svar. Men det er viktig å ta med i betraktningen fordeler og ulemper med teknologinøytral- og spesifikklovgivning ved utforming av loven, fordi begge lovgivningsteknikkene kan være med på å ivareta rettsikkerheten til innbyggerne. Det er helt sentralt at lover er forståelig for de som skal måtte forholde seg til den. Forvaltningsloven er generell og har et så bredt nedslagsfelt at det er av stor betydning at de fleste faktisk kan forstå loven. Ikke alle lover trenger å være forståelig (Coward), men dette er en lov med så stor betydning for den enkelte. Den regulerer hvordan saksbehandlingen skal utføres i enkeltssaker, jf. spesielt fvl. § 2 b) og som er bestemmende for rettigheter og plikter til enkeltpersoner. At loven også bestreber å ha et så klart språk som mulig er også viktig for forståelsen, jf. klarspråk (Difi). Forutberegnelighet er et viktig prinsipp og henger tett sammen med forståelighet. Det er vanskelig om ikke umulig å forutbergne sin egen rettsituasjon om man ikke forstår lovgivningen. Imdilertid kan klart språk gå på bekostning av presisjonen.

Harmonisering mot annen lovgivning er et viktig behov som må ivaretas. Jeg tenker særlig på begrepsdefinisjoner og semantisk interoperabilitet. Det vil si samhandling på begrepsnivå. Personopplysningsloven (heretter pol) har begrepet "personopplysning", jf. definisjonen i pol. § 2-1, mens forvaltningsloven benytter termen "noens personlige forhold" i bestemmelsene om taushetsplikt, fvl. § 13. Disse to begrepene handler om det samme (Schartum). Siden pol. regulerer opplysninger og fvl. behandler enkeltssaker som det dermed alltid vi inngå personopplysninger i, er det på tide å samordne begrepsbruken av hensyn til den samlede forståelsen av to så viktige regelverk som må ses i sammenheng. Ulik beegrepsbruk kan både gjøre lover mer vanskelig forståelig, og mangel på semantisk interoperabilitet kan bli et stort problem ved bruk av data/informasjon på tvers av systemer. Dette kan igjen få betydning for den politiske måletningen om "once-only". Jeg går ikke lenger inn i denne problemstillingen, poenget er å peke på utfordringer ved manglende (harmonisering) og begrepsbruk.

Forvaltningsloven slik den er idag inneholder i hovedsak sakbehandlingsbestemmelser, jf. innledningsvis. Det vil si bestemmelser som regulerer den enkelte sak som f.eks veiledningsplikt, utrednings- og informasjonsplikt. Med teknologitvillingen og PVF kan det f.eks tenkes en innsynsrutine som er maskinell for å ivareta kravet i PVF, art. 25 om "data protection by design and default." En systembestemmelse som vil si regulering av hvordan informasjonssystemet skal brukes. Med en slik bestemmelse vil ny forvaltningslov både harmonisere med PVF og samtidig bli mer tilpasset dagens samfunn og teknologitvillingen.

Idag er det mye av saksbehandlingen som er automatisert. Det vil si at lovtekst er transformert til programkode, og vedtak fattes basert på en automatisert rutine. Eksempler på slike er skatt, bostøtte og studieplass. Hva da med mer automatiseringsvennlige-regler? Det vil f.eks. si å ta alle "skal" bestemmelsene i forvaltningsloven, og lage automatiserte rutiner slik at saksbehandlingen vil foregå uten involvering av saksbehandler. Dette kan gjøre saksbehandlingen mer effektiv og ressursene kan benyttes på områder der det er reelt behov for f.eks. brukerkontakt. Samtidig vil det kunne føre til raskere saksbehandling og avgjørelser i saker for den enkelte. Men på den annen side vil en slik rutine kunne få betydning for skjønnet. Skjønn er individuelle vurderinger som må gjøres i den enkelte sak. I behandlingen av rettigheter og plikter for innbyggere er det helt avgjørende med skjønnsbruk for en rettferdig behandling. Skjønn kan ikke automatiseres. Det kan hevdes at å lage faste regler for skjønnet vil kunne gjøre saksbehandlingen mer rettsikker. Det blir altså en vektlegging av rettsikkerhet eller rettferdighet. Jeg går ikke dypere inn i denne materien, mulig jeg har dratt den for langt allerede..

Ny forvaltningslov bør ha en tydelig struktur og unngå fragmentarisk preg. En mulig måte å få dette til på er med en prosessorientert tilnærming. Ser man for seg loven som en prosess fra a til å vil det også bli enklere for de som benytter seg av den å forstå sammenhengen mellom de ulike bestemmelsene, og mellom ulike lover. En måte å få til dette på er med pekere og tydelige henvisninger til andre bestemmelser eller regelverk. Det sentrale er å unngå "lovers fragmentariske preg."

I forvaltningsloven idag er det ingen bestemmelser som regulerer systemutviklingen. Med stadig flere systemer og automatisert lovgivning samt prinsippet om forsvarlig saksbehandling kan dette begrunne et behov for å regulere selve systemutviklingen.

2.3

Det er mange utfordringer og behov som må dekkes når ny forvaltningslov skal tilpasses digital forvaltning. Det er viktig å ta alle hensyn med i betraktningen, og benytte muligheten ved revideringen til å lage en lov som er mest mulig optimal på alle måter og tilpasset tiden vi lever i.

Besvart.

Knytte håndtegninger til denne oppgaven?
Bruk følgende kode:

9 1 8 0 4 3 7