

Dag Wiese Schartum
Arild Jansen
Tommy Tranvik

TEKNOLOGISK
ENDRING

DIGITAL FORVALTNING

– en innføring

RETTLIG
ENDRING

Juridiske, informatiske
og organisatoriske aspekter

ORGANISATORISK
ENDRING



FAGBOKFORLAGET

DIGITAL FORVALTNING

- en innføring

Dag Wiese Schartum
Arild Jansen
Tommy Tranvik

TEKNOLOGISK
ENDRING

DIGITAL FORVALTNING

- en innføring

RETTLIG
ENDRING

ORGANISATORISK
ENDRING

Juridiske, informatiske
og organisatoriske aspekter



FAGBOKFORLAGET

Copyright © 2019 by
Vigmostad & Bjørke AS
All Rights Reserved

1. utgave / 1. opplag 2017

ISBN: 978-82-450-3217-8
ISBN (trykt): 978-82-450-2234-6

Tilrettelagt for e-bok: John Grieg, Bergen

Forsidedesign ved forlaget

Spørsmål om denne boken kan rettes til:
Fagbokforlaget
Kanalveien 51
5068 Bergen
Tlf.: 55 38 88 00 Faks: 55 38 88 01
e-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no
www.fagbokforlaget.no

Materialet er vernet etter åndsverkloven.
Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling bare
tillatt når det er hjemlet i lov eller avtale med Kopinor.

Forord

Digitalisering av offentlig forvaltning er et gammelt fenomen. Da en fra 1964 forberedte folketrygdloven, satt det folk i Sosialdepartementet og Rikstrygdeverket og arbeidet parallelt med lovtekst og de datamaskinprogrammene som skulle brukes for å sette loven ut i livet. Selv om mer enn 50 år har gått fra den spede begynnelsen av digitaliseringsarbeidet, oppfatter mange digital forvaltning som noe nytt og moderne. Selvsagt er det mye ved dagens digitalisering som er nytt, og det teknologiske nivået er uendelig mye høyere enn da det hele tok til. Samtidig er mange utviklingstrekk som var godt synlige for mange tiår siden, fremdeles relevante. Denne boken befatter seg mest med den aktuelle situasjonen, men legger også stor vekt på å formidle grunnleggende forståelser av digitaliseringsarbeidet, også gjennom et kort historisk overblikk over digitaliseringen av offentlig sektor i Norge. Vi tror dette vil sette leseren bedre i stand til å forstå forvaltningens digitale fortid, nåtid og fremtid.

Vi er tre forfattere med ulik faglig bakgrunn som har samarbeidet om denne boken. Digital forvaltning er etter vår mening et altfor komplekst fenomen til å bli forstått ved å betrakte den med *ett* øye. Også på dette fagområdet er tre dimensjoner nødvendig for å oppnå dybdesyn. Derfor har vi valgt å kombinere et informatisk, et juridisk og et samfunnsvitenskapelig blikk på den digitale offentlige forvaltning. Vi tror dette vil være et godt utgangspunkt for mer spesialiserte analyser av hva digitaliseringsarbeidet innebærer.

Vår tidligere kollega, nå avdøde, professor dr. juris Jon Bing, var en pioner i arbeidet med å analysere, forstå og formidle kunnskaper om hvordan «elektronisk databehandling» ble brukt og virket inn på forvaltningsorganers anvendelse av myndighet. Som forfattere av en bok om digital forvaltning står vi i takknemlighetsgjeld til Jon.

Boken markerer også slutten på den mest aktive perioden for samarbeid mellom oss tre, idet professor dr.scient. Arild Jansen gikk av for aldersgrensen i 2016. Vi to andre forfattere vil benytte denne anledningen til å takke Arild for et langvarig, hyggelig og stimulerende samarbeid ved Senter for rettsinformatikk.

Oslo, 1. juli 2017

Dag Wiese Schartum, Arild Jansen, Tommy Tranvik

Innhold

Del I Grunnleggende innsikter og kunnskaper	11
---	----

Kapittel 1

Grunnleggende om offentlig forvaltning i digitale omgivelser	13
1.1 Innledende presiseringer	13
1.2 Om det flerfaglige perspektivet vårt på digital forvaltning.....	14
1.2.1 Oversikt	14
1.2.2 Om forholdet mellom rettslig og teknologisk endring	17
1.2.3 Om forholdet mellom teknologisk og organisatorisk endring	20
1.2.4 Om forholdet mellom rettslig og organisatorisk endring.....	23

Kapittel 2

Generelt om organiseringen av offentlig forvaltning og dens gjøremål	25
2.1 Innledning.....	25
2.2 Statlig – kommunal, og sentral – lokal forvaltning	26
2.3 Organisering av statlig forvaltning.....	27
2.4 Organisering av kommunal forvaltning.....	33
2.5 Kort om forvaltningens ulike gjøremål	36

Kapittel 3

Datateknologi i norsk forvaltning	40
3.1 Innledning.....	40
3.2 Et sveip gjennom 60 års utvikling av digital teknologi	41
3.2.1 60- og 70-tallets IKT-systemer var register- og database-systemer	41
3.2.2 Mini- og mikromaskinene erobrer kontorpulten	42
3.2.3 Desentralisering og alminneliggjøring av databehandlingen	43
3.2.4 La de tusen blomster blomstre – økt konkurranse om forvaltningens dataløsninger	44
3.2.5 Forvaltningen åpner seg: internett og World Wide Web	44
3.3 Automatisert saksbehandling og felles bruk av opplysninger.....	45
3.3.1 To hovedprinsipper for databehandling	45
3.3.2 Felles innhenting, forvaltning og gjenbruk av opplysninger	47
3.3.3 Hvorfor er samhandling og samvirke så vanskelig å få til i praksis?	48
3.3.4 Mange IKT-prosjekter i staten mislykkes – behov for bedre styring?	49

3.4 Samordning av IKT-politikken i offentlig forvaltning	50
3.5 Hovedmålene for digitaliseringspolitikken i offentlig forvaltning	51
3.6 Oppsummering av det historiske tilbakeblikket	54

Kapittel 4

Digital saksbehandling	56
4.1 Informasjonssystemer knyttet til forvaltningens saksbehandling	56
4.2 Igangsetting og registrering av saker	58
4.3 Utredning av gjeldende rettsregler	59
4.4 Utredning av faktum i saken	60
4.5 Vedtak, arkivering og gjennomføring av vedtaket	61
4.6 Videre bruk av enkeltvedtak og beslutningsgrunnlag	63
4.7 Offentlige registre	63

Del II Rettslige aspekter ved digital forvaltning	65
--	-----------

Kapittel 5

Jus som ramme for digital forvaltning	67
5.1 Innledning	67
5.2 Oversikt over lovgivning mv. med spesielt stor betydning for digital forvaltning ..	68
5.2.1 Innledning	68
5.2.2 Personvernforordningen	69
5.2.3 Forvaltningsloven med forskrifter	71
5.2.4 Offentleglova med forskrifter	73
5.2.5 Arkivlova	74
5.2.6 Særlovgivning	74
5.3 Systembestemmelser og saksbehandlingsbestemmelser	75
5.4 Jus som hinder for og jus som tilrettelegging for digital forvaltning	77
5.5 Teknologinøytral og teknologispesifikk regulering	79
5.6 Beslutningsstøtte og automatiserte beslutninger	83
5.7 Digitaliserings- og automatiseringsvennlig lovgivning	86

Kapittel 6

Utvikling av beslutnings- og beslutningsstøttesystemer	87
6.1 Innledning	87
6.2 Fra rettskilder til rettsregler	88
6.3 Fra saksorientert til systemorientert fortolkning	89
6.4 Fra rettsanvendelse over tid til rettsanvendelse på forhånd	92
6.5 Fra rettsregler i naturlig språk til rettsregler i formelt språk	93

Kapittel 7

Digital forvaltning og forholdet til styringsidealer 95

7.1 Innledning.....	95
7.2 Rettssikker digital forvaltning	96
7.2.1 Kort om rettsstatsidealet	96
7.2.2 Om rettssikkerhetsidealet.....	97
7.2.3 Rettssikkerhetskrav og digital forvaltning	99
7.2.4 Eksempler på spørsmål om rettssikkerhet i digital forvaltning	108
7.3 Personvern i digital forvaltning	111
7.3.1 Kort om personvern og personopplysningsvern	111
7.3.2 Personvernprinsipper og digital forvaltning	115
7.3.4 Eksempler på spørsmål om personvern i digital forvaltning.....	122
7.4 Offentlighetsprinsippet i en digital forvaltning	125
7.4.1 Allment om informasjonsfrihet og offentlighetsprinsippet	125
7.4.2 Nærmere operasjonalisering av offentlighetsprinsippet	126
7.4.3 Eksempler på spørsmål om offentlighet og åpenhet i digital forvaltning	128

Del III Organisering og styring av digital forvaltning..... 131

Kapittel 8

Digital forvaltning i staten: Styring og samordning av digitaliseringen 133

8.1 Innledning.....	133
8.2 Fornying, forenkling, forbedring og effektivisering	134
8.3 Digital forvaltning i staten.....	136
8.3.1 Innledning	136
8.3.2 Styring og samordning på tvers i staten	136
8.3.3 Eksempler fra kunnskapssektoren	140
8.3.4 Brukerne i sentrum	141
8.3.5 Gjenstridige problemer og samordning.....	142
8.3.6 Hva er oppnådd?	145
8.4 Betydningen av tidligere reformer	148
8.4.1 Innledning	148
8.4.2 Sentrale kjennetegn.....	149
8.4.3 NPM og digitalisering.....	151
8.4.4 Fristilling og styring.....	152
8.4.5 Ledelsen skal lede	155
8.4.6 Mål- og resultatstyring	156
8.4.7 Digitalisering uten lederskap?	157
8.4.8 Privatisering, konkurranseutsetting og kontraktstyring	160
8.4.9 Hybrid digital forvaltning?.....	162

Kapittel 9

Digital forvaltning i kommunen – informasjonssikkerhet og personvern..... 164

9.1 Innledning.....	164
9.2 Informasjonssikkerhet og personvern.....	165
9.3 Ledelsessystem for informasjonssikkerhet	166
9.4 Kompetanse og vilje	167
9.5 Sviktende evne.....	168
9.6 Dokumenter og praksis	170
9.7 Ressurser og prioriteringer	171
9.8 Oppsummering	172

Del IV Teknologisk blikk på teknologien 175

Kapittel 10

Nærmere om selve datateknologien 177

10.1 Innledning.....	177
10.2 Datamaskinen	178
10.3 Formalisering og digitalisering	179
10.4 Det binære tallsystemet og representasjon av informasjon	180
10.5 Programmer og programmeringsspråk	182
10.6 Elementært om internett og WWW, hypertekst, og søketjenester.....	183
10.7 Skytjenester	186

Kapittel 11

Særlig om data og informasjon 188

11.1 Informasjon, data og metadata.....	188
11.2 Datasystemer og informasjonssystemer	189
11.3 Datalagring, databasesystemer og fritekstsystemer	190
11.4 Data og semantikk som forutsetning for samhandling	193
11.5 Informasjonsinfrastrukturer	195
11.6 Informasjonsforvaltning	197
11.7 Automatisering og informatisering	197

Del V Avsluttende refleksjoner 199

Kunnskapsbehov i digital forvaltning	201
Fremtidens digitale forvaltning	202
Styring av digital forvaltning	206

Litteratur og kilder 209

Litteratur	211
Love, forordninger, direktiver og forskrifter	215
Øvrige kilder	216

Stikkordregister..... 219

DEL I

Grunnleggende innsikter og kunnskaper

Grunnleggende om offentlig forvaltning i digitale omgivelser

1.1 Innledende presiseringer

Hva betyr det at offentlig forvaltning er digital? Grunnleggende sett handler digital forvaltning om at forvaltningen gjør bruk av digitale hjelpemidler, dvs. datamaskiner av ulike slag, herunder digital kommunikasjon, slik som ulike tjenester over internett. Men i slik grunnleggende forstand er all offentlig forvaltning digital: I dag finnes det ikke forvaltningsorganer som ikke f.eks. gjør bruk av tekstbehandling, e-post og nettsider. Når vi skriver bok om digital forvaltning, forutsetter vi derfor mer enn slik enkel og selvfølgelig bruk. I stedet legger vi vekt på bruk av digitale hjelpemidler som kan sies å *endre utførelsen av forvaltningsoppgavene*. Stikkord her er særlig automatiserte vedtaksprosesser, tilgang til meget omfattende samling av opplysninger om enkeltpersoner og virksomheter, samt elektronisk samhandling mellom forvaltningsorganer og mellom forvaltningsorganer, enkeltpersoner og virksomheter.

Begrepsbruken vedrørende digital forvaltning er ikke enhetlig. Det er bl.a. vanlig å bruke uttrykket «elektronisk forvaltning» eller bare «e-forvaltning». Dette må i praksis regnes som synonymt med «digital forvaltning».

Når vi i denne boken skriver om «forvaltning», er det *offentlig* forvaltning vi sikter til. Offentlig forvaltning er én av flere deler av offentlig sektor. Andre deler av offentlig sektor er Stortinget og Stortingets organer, domstolene og offentlig forretningsdrift. Selv om det ikke alltid er et skarpt skille mellom disse delene av offentlig sektor, legger vi denne inndelingen til grunn her.

Offentlig forvaltning kan beskrives både ut fra *hvordan forvaltningen er organisert*, og *hvilke oppgaver som blir utført*. De to måtene å beskrive forvaltningen

på gir ikke alltid helt det samme resultatet: Det hender f.eks. at en virksomhet driver forvaltningsvirksomhet uten å være forvaltningsorgan. Således kan det tenkes at en privat organisasjon får tildelt myndighet til å opptre på vegne av det offentlige. Dessuten driver forvaltningsorganer mer enn forvaltningsvirksomhet i streng forstand. Et forvaltningsorgan gjør f.eks. privatrettslige disposisjoner som ledd i driften av virksomheten: De kjøper varer og tjenester, ansetter og sier opp personale, selger eiendom osv. på lignende måte som private aktører.¹ I denne boken holder vi oss til det enkle, og forutsetter forvaltningsorganer som utøver *forvaltningsmyndighet*.

Det er mulig å skjelne mellom sivil, militær og geistlig forvaltning. Etter avviklingen av statskirkeordningen faller geistlig forvaltning utenfor offentlig sektor, og vil ikke få oppmerksomhet i denne boken. Skillet mellom militær forvaltning i regi av Forsvaret og sivil forvaltning er relevant, men vil ikke få særlig oppmerksomhet her. Den avgjørende vekt i denne boken er på *sivil forvaltning*, det vil si på forvaltningsområder som ikke gjelder forsvarsmakten. Sivil forvaltning er den delen av forvaltningen som er mest omfattende, og som i fredstid har klart størst betydning for borgernes liv. I kapittel 2 redegjør vi for hvordan denne delen av offentlig sektor er organisert.

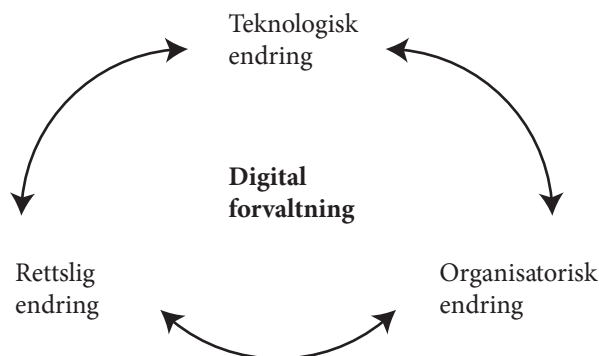
1.2 Om det flerfaglige perspektivet vårt på digital forvaltning

1.2.1 Oversikt

Vi velger altså å forstå digital forvaltning som betegnelse på prosesser som kan sies å endre utførelsen av forvaltningsoppgavene. Endringer kan for eksempel skje ved at automatiske beslutningssystemer erstatter manuelle saksbehandlingsrutiner, eller ved at søknader kan fylles ut på nett og sendes inn elektronisk. Introduksjon av digitale hjelpemidler er ofte «motor» i endringsprosesser i offentlig forvaltning, men bruken av digital teknologi i forvaltningen kan også bli formet av måten forvaltningen er organisert på, og de regelverk som gjelder i offentlig sektor. Det betyr at digital teknologi også kan være resultat av endringer i organisering og rettslig regulering. For eksempel er kommunereformen i utgangspunktet en organisatorisk reform. Samtidig er det klart at slik

1 Dvs. selv om de ikke har forretningsdrift som hovedformål.

omorganisering vil stille nye krav til forvaltningens bruk av digital teknologi. Vi mener derfor det er viktig å være oppmerksom på at endringer som skjer i norsk forvaltning, ofte skjer i et samspill mellom teknologisk, organisatorisk og regulatorisk endring.



Figur 1: Sammenhenger mellom endringsprosesser i digital forvaltning.

I figur 1 har vi illustrert hvordan digital forvaltning innebærer endringsprosesser hvor teknologi, organisering og regelverk kan og bør ses i sammenheng.² Figuren illustrerer at vår forståelse av digital forvaltning er antireduksjonistisk. Med dette mener vi at spørsmål om digital forvaltning ikke kan reduseres til én-faktorforklaringer eller til ett-faglige perspektiver. Ny teknologi er for eksempel ikke den eneste faktoren vi trenger for å forklare utviklingen av den digitale forvaltningen. Hvis det var tilfellet, ville det ikke vært nødvendig å se på andre faktorer og forklaringer: Hvordan teknologien er oppbygd og fungerer, ville fortalt oss alt vi trengte å vite om hvordan den digitale forvaltningen er oppbygd og fungerer, og endringer i teknologi ville automatisk ført til tilsvarende endringer i offentlig forvaltning. Dersom det var slik, og vi ønsket å vite noe viktig og riktig om offentlig forvaltning, ville vi primært hatt behov for teknologisk kunnskap. Istedenfor å spørre juristene, statsviterne, sosiologene eller økonomene ville teknologene vært den mest relevante adressaten for våre spørsmål.

Men teknologiske perspektiver eller teknisk kunnskap alene kan ikke fortelle oss alt vi trenger å vite om digital forvaltning. Tilsvarende gjelder for juridiske,

² Se Schartum 2011.

statsvitenskapelige, sosiologiske eller økonomiske perspektiver eller kunnskap. Poenget vårt er at når både teknologi, organisering og regelverk påvirker utviklingen av den offentlige forvaltningen, er det behov for flerfaglige perspektiver og kompetanse – ett-faglighet fører til at for mye av endringene, og årsakene til dem, blir stående uforklart.

Det som er sagt ovenfor, betyr at endringsprosesser i offentlig forvaltning må forstås som gjensidige påvirkninger mellom teknologi, organisering og regelverk. Det er relasjonene mellom disse tre faktorene – hvordan endringer hos én av dem er påvirket av og fører til endringer hos de andre – som er avgjørende for å forstå og forklare utviklingen av den digitale forvaltningen. Noen konkrete eksempler kan illustrere hvordan disse gjensidige påvirkningsrelasjonene kan se ut:

- Regelendring påvirker teknologiutvikling. Nye regler om innebygd personvern³ kan føre til at digitale tjenester må utvikles slik at sentrale personvernrettigheter ivaretas i de tekniske løsningene.
- Teknologisk endring påvirker regelverket. Anvendelse av skyteknologi og -tjenester⁴ kan føre til endringer av offentligrettslige regler (f.eks. arkivloven) for at arkivverket skal kunne lokalisere arkivdatabaser i utlandet.
- Teknologisk endring påvirker organisasjonsutvikling. Innføring av digitale systemer kan føre til at forvaltningsorganet må definere nye formelle roller, for eksempel system- eller tjenesteeiere, som er ansvarlig for drift og utvikling av systemene.
- Organisering påvirker teknologibruk. Uklarheter internt i forvaltningsorganet om hvem som er system- eller tjenesteeiere (ansvarlige for systemet/tjenesten), kan føre til manglende brukeropplæring og at systemet eller tjenesten anvendes i strid med interne retningslinjer.
- Regelendring påvirker organisasjonsutvikling. Forvaltningsorganer oppretter nye roller i egen organisasjon, for eksempel personvernombud, fordi de nye personvernreglene stiller krav om det.

3 Det vil si krav om at personvernregler skal bygges inn i IKT-systemer, jf. personvernforordningen, art. 25. Systemene vil da kunne minne om, gi støtte til eller automatisk utføre de personvernrettslige reglene, se nærmere i Schartum 2016.

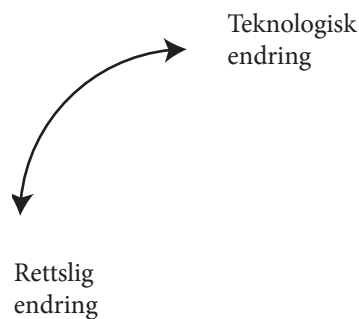
4 Se avsnitt 10.7.

- Organisasjonsteorier påvirker regelutvikling. Teorier (og praksis) som sier at toppledelsen er svært viktig for hva som skjer i forvaltningsorganer, fører til regelverk (f.eks. e-forvaltningsforskriften) hvor ledelsen er hovedansvarlig for informasjonssikkerheten i digitale systemer og tjenester.

I det følgende skal vi gi litt mer utfyllende forklaringer til hver enkelt av de gjensidige påvirkningsrelasjonene i figur 1.

1.2.2 Om forholdet mellom rettslig og teknologisk endring

Digital teknologi og rettssystemet påvirker hverandre. For det første legger lovgivning begrensninger for hvordan digitale hjelpemidler i offentlig forvaltning kan være. Personopplysningslovgivning setter f.eks. grenser for hvilke personopplysninger forvaltningen kan behandle, hva forvaltningen kan bruke opplysningene til, og hvem som kan ha tilgang til personopplysninger et forvaltningsorgan har. I tillegg setter bestemmelser om taushetsplikt begrensninger for informasjonsflyt og dermed for om tekniske kommunikasjonsmuligheter kan utnyttes eller ikke.



Lover og forskrifter stiller også krav til hvordan teknologi skal være. For eksempel pålegger forskrifter at visse tekniske standarder skal benyttes når det offentlige kommuniserer, utarbeider nettsider mv., og at visse teknologiske hjelpemidler som retter seg mot allmennheten, skal være *universelt utformet*, dvs. skal kunne brukes av alle, uavhengig av eventuelle funksjonsbegrensninger.

En tredje og viktig kategori lovgivning vedrørende IKT i offentlig sektor legger til rette for digitalisering ved å fjerne usikkerhet og tydeliggjøre hvordan tradisjonell lovgivning skal forstås i en teknologisk kontekst. Således har det vært vedtatt en rekke endringslover som f.eks. tydeliggjør at digital informasjon regnes som «skriftlig», at digital signatur regnes som «underskrift», og at «dokument» også innbefatter elektroniske dokumenter.

Den fjerde og siste kategorien som vi vil nevne her, er *fravær* av rettslig regulering. Det er ikke slik at all teknologibruk i offentlig forvaltning er «rettsliggjort».

Snarere er det slik at helt sentrale endringsprosesser har vært – og fremdeles er – utenfor rettslig regulering. For eksempel innebar introduksjon av internett og opprettelsen av nettsider hos forvaltningsorganene en revolusjon for realiseringen av offentlighetsprinsippet i forvaltningen (jf. Grl. § 100 femte ledd). Det tok ti år fra de første nettsidene i offentlig forvaltning med tilgjengeliggjøring av offentlige dokumenter ble lansert, til spørsmålet om slik publiseringspraksis ble rettslig regulert i forskrift til offentleglova av 2005.⁵ Fraværet av oppmerksomhet fra juristene har ikke sjelden medført at det er teknologer og ikke jurister som har fastsatt den detaljerte fortolkningen i forvaltningens datamaskinprogrammer.

Den teknologiske utviklingen kan også sies å påvirke rettssystemet, ikke minst lovgivningen. For det første kan teknologisk utvikling skape behov for ny eller endret rettslig regulering. Dette gjelder både ny teknologi i seg selv og ny bruk av eksisterende teknologi. Ofte er det bruken som er mest utslagsgivende. Det amerikanske systemet Global Positioning System (GPS) ble f.eks. utviklet fra slutten av 1970-tallet for militære formål, og ble tilgjengelig for sivil bruk fra 1980-årene. Lenge har ikke selve eksistensen av GPS-teknologi gitt grunn til rettslig regulering i Norge. Men etter hvert som anvendelsene av denne teknologien blir mer og mer utbredt og anvendt på potensielt inngripende måter, har spørsmålet om særskilt regulering blitt mer aktuelt. Om offentlige sykehjem og hjemmetjenester skal kunne bruke GPS overfor beboere/brukere, for på den måten å kunne ha oversikt over hvor de er, er f.eks. et spørsmål som vi ikke så komme i 1980-årene, men som har begrunnet ny lovgivning.⁶

Digital teknologi har vide anvendelser. For eksempel brukes GPS-teknologi i mobiltelefoner, i biler, treningsklokker, den kan brukes for å spore barn, demente personer, dyr, og på mange andre måter. Vide anvendelser er en viktig grunn til at regulering av teknologi ofte skjer ved hjelp av temmelig abstrakt og «høytflyvende» lovgivning; dvs. en gjør lovgivningen *teknologinøytral*. Det betyr at en i lovteksten formulerer rettsregler uten å vise til eller prøve å beskrive en viss teknologi. Personvernforordningen er et helt sentralt eksempel på dette. Selve teknologien nevnes ikke direkte, bare de *funksjoner* som teknologien utfører: det å behandle personopplysninger. Ved å formulere lover uavhengig av teknologi får loven også virkning for ny teknologi og ny bruk. Så lenge GPS-anvendelser

⁵ Se forskrift til offentleglova (offentlegforskrifta).

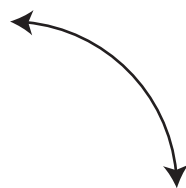
⁶ Se pasient- og brukerrettighetsloven § 4-6 a.

innebærer at personopplysninger blir behandlet, er med andre ord GPS rettslig regulert. Tilsvarende blir forholdet til andre teknologier som f.eks. biometri, bevegelsessensorer, RFID, skyteknologi, stordata mv.⁷ Med mindre det er særlige behov for regulering, kan lovgiver med andre ord lene seg tilbake og basere seg på at personvernlovgivningen virker uansett! Det kan imidlertid diskuteres hvor effektiv slik regulering er. Det er heller ikke slik at lov- og forskriftsregulering alltid er teknologinøytral: Forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning er eksempel på en veldig teknologispesifikk regulering. Vi kommer nærmere tilbake til spørsmål om teknologinøytral og teknologispesifikk lovgivning i avsnitt 5.5.

Digital teknologi kan også sies å begrunne nye krav til lovteknikk på mer konkret måte. I kapittel 6 kommer vi nærmere inn på hvordan forvaltningen kan transformere («oversette») lover og andre rettskilder for derved å kunne automatisere rettsanvendelsen. Denne delen av systemutviklingen går ut på å utlede rettsregler uttrykt ved hjelp av naturlig språk (i stor grad norsk lovtekst), og så uttrykke de samme reglene ved hjelp av programmeringsspråk, dvs. et formelt språk som kan kjøres i en datamaskin.⁸ Hvis lovgiver uttrykker lovtekstene på en skjønnsmessig og fragmentert måte, og i tillegg bruker mange vage begreper som har et uklart/flytende meningsinnhold, blir denne transformeringen veldig arbeidskrevende, og i verste fall umulig.

Et perspektiv på forvaltningslovgivning er at dersom myndigheter ønsker å automatisere rettsanvendelsen, bør lovgiver vurdere å ta hensyn til dette når man utformer lovteksten; lovgivningen bør være «*automatiseringsvennlig*». Kort sagt betyr dette at lovteksten bør være utfyllende og så klart formulert som mulig, uten bruk av skjønn, og med bruk av begreper for å angi relevante data som tilsvarer det som finnes i eksisterende databaser.⁹ Automatiseringsvennlig lovgivning bør i tillegg skrives slik at prosedyren som må følges fra initiering av saker til

Teknologisk
endring



Organisatorisk
endring

7 Viktige enkeltteknologier er nærmere omtalt i kapittel 10 nedenfor.

8 Se nærmere om programmeringsspråk i avsnitt 5.5.

9 Eller som tilsvarer innhold i databaser man ønsker å etablere.