

Dag Wiese Schartum

Digitalisering av offentlig forvaltning

– Fra lovtekst til programkode

§ 2-2. Utenlandsk statsborger

Utenlandsk statsborger som har lovlig opphold i Norge og som tar utdanning i Norge, får utdanningsstøtte på samme vilkår som norsk statsborger dersom vedkommende.

```
IF (KUNDE-ER-GIFT OR KUNDE-ER-SAMBOER)
  IF SAK-BOR-HOS-EKTF= 'J'
    IF (W-EKTF-YFK (3)=0 AND
      W-EKTF-YFK (4)=0
      PERFORM SUBR-041 THRU SUBR-041-EXIT
      GO TO SUBR-04-IKKE
    ELSE
      NEXT SENTENCE
  ELSE
    IF SAK-BOR-HOS-EKTF= 'N'
      IF KUNDE-STATSB-SKAP= 'N'
        IF KUNDE-ER-GIFT
```



FAGBOKFORLAGET

Digitalisering av offentlig forvaltning

Dag Wiese Schartum

Digitalisering av offentlig forvaltning

– Fra lovtekst til programkode



FAGBOKFORLAGET

Copyright © 2019 by
Vigmostad & Bjørke AS
All Rights Reserved

1. utgave / 1. opplag 2018

ISBN: 978-82-450-3218-5
ISBN (trykt): 978-82-450-2236-0

Tilrettelagt for e-bok: John Grieg, Bergen

Forsidedesign ved forlaget
Forsidefoto: Shutterstock / © n o m, RF

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

I 1993 forsvarte jeg doktoravhandlingen *Rettssikkerhet og systemutvikling i offentlig forvaltning* for graden dr. juris.¹ Arbeidet var i stor grad basert på empiri om hvordan en i norsk sentralforvaltning faktisk arbeidet med å transformere forvaltningslovgivning mv. til programkode, for på den måten å gjøre det mulig å automatisere rettsanvendelsen. I avhandlingen var jeg opptatt av å identifisere, beskrive og drøfte rettslig relevante deler av systemutviklingsarbeidet. Selv om jeg fremmet en rekke rettspolitiske synspunkter, var avhandlingsarbeidet ikke rettet inn mot å angi hvordan en *burde* gå frem. Senere tok jeg mål av meg til å formidle deler av avhandlingen ved på mer normativ måte å drøfte den delen av utviklingsarbeidet som direkte har rettslig relevans. Resultatet var *Utvikling av beslutningsstøttesystemer – Fra lovtekst til programkode. Innføring for jurister og brukerrepresentanter* som ble ferdigstilt som første foreløpige utgave i 1998. Det primære formålet var at utgaven skulle fungere som pensum på hovedfag i forvaltningsinformatikk. Arbeidet ble til med støtte fra Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening. Etter en beskjeden revisjon i 2000 ble manuskriptet brukt videre i undervisningen på master i forvaltningsinformatikk.

Med tiden ble fremstillingen overmoden for revisjon, og våren 2011 begynte jeg arbeidet med en totalrevisjon. Dette arbeidet ble videreført sommeren 2012. Det som i utgangspunktet var tenkt som en revisjon innenfor rammene av utgaven fra 2000, endte opp som en vesentlig utvidet og omarbeidet versjon. Mens tidligere utgaver var konsentrert rundt det å transformere lovtekst mv. til programkode, inneholder senere utgaver også gjennomgang av relevant lovgivning mv. som er ramme for og derfor styrer slik systemutvikling. Jeg tilføyet også et kapittel om «systemutvikling som regelverksutvikling», der arbeidstrinnene for nyskriving av lover og forskrifter på grunnlag av kunnskap fra systemutviklingsarbeid ble

1 Se Schartum 1993.

vesentlig utvidet og konkretisert. Også 2012-utgaven var foreløpig, i den forstand at det var behov for å oppdatere, supplere og tydeliggjøre deler av fremstillingen.

Tidligere utgaver har ligget åpent på nettet. Sommeren 2017 tok jeg mål av meg til å utvide fremstillingen ytterligere og gi den ut som bok. Det er gjort betydelige endringer i forhold til nettgavene. Alle deler er konsolidert, og de fleste deler er utvidet. Utvidelsene gjelder særlig innarbeiding av bestemmelser i personvernforordningen, og et kapittel om innebygget personvern og rettsikkerhet.

Jeg er så heldig at jeg er medlem av Senter for rettsinformatikk; verdens nest eldste og Norges desidert største og fremste akademiske miljø innen spørsmål om forholdet mellom jus og informasjonsteknologi. Stor takk til kollegaer for inspirasjon og samarbeid!

Ikke minst vil jeg takke flere kull studenter på masterstudiet i forvaltningsinformatikk som har hatt tidligere utgaver av denne fremstillingen som pensum, noe som har gitt meg viktig innsikt i hva som måtte forbedres. Spesiell takk til masterstudent Sigurd Frodeson Meisfjord for gjennomgang og konstruktiv kritikk av manuset i siste fase av arbeidet.

Jeg skylder Jon Bing en stor takk for å ha lagt grunnlaget for og inspirert til arbeid med spørsmål om rettslige aspekter ved digital forvaltning. Hans artikkel om «Automatiseringsvennlig lovgivning» (Tidsskrift for Rettsvitenskap 1977), la på mange måter grunnlag for et nytt forskningsfelt i Norge, og kan ses som kimen til faget forvaltningsinformatikk.

Røa, 23. desember 2017

Dag Wiese Schartum

Innhold

Del 1 Innledende perspektiver på digital forvaltning og retten

1

Innledning	15
1.1 Om formålet med boken	15
1.2 Jus som ramme og jus som innhold	17
1.3 Rettslige informasjonssystemer, rettskildesystemer og beslutningssystemer ..	22
1.4 Oversikt over fremstillingen	28

2

Flerfaglig perspektiv på digital forvaltning	30
2.1 Innledning og oversikt	30
2.2 Om forholdet mellom rettslig og teknologisk endring	33
2.3 Om forholdet mellom teknologisk og organisatorisk endring	36
2.4 Om forholdet mellom rettslig og organisatorisk endring	39

3

Individuelle rettigheter og effektivitet	41
3.1 Rettssikkerhet	41
3.2 Personopplysningsvern	47
3.3 Systemutvikling som myndighetsutøvelse og spørsmålet om «rettslige systemavgjørelser»	49
3.4 Saksbehandlingsregler for å styre rettslige deler av systemutviklingen	56

Del 2 Utvikling av rettslige beslutningssystemer

4

Etablering av digitaliseringsprosjekter	61
4.1 Generelt om mandat for systemutviklingsarbeider	61
4.1.1 Innledning	61
4.1.2 Oversikt	62
4.2 Allmenne forvaltningspolitiske føringer for mandatet	64
4.3 Virksomhetsspesifikke føringer for mandatet	65
4.4 Mandatet: Systemspesifikke føringer	66

4.5	Organisering av systemutviklingsarbeider	70
4.5.1	Systemeierskap og prosjektarbeid	70
4.5.2	Spesielt om deltakelse av saksbehandlere fra første instans	75
4.5.3	Spesielt om forholdet mellom jurister og teknologer	76
4.5.4	Hvem kan treffe rettslige systemavgjørelser? – Bortkontraktering og saksforberedelse	77
4.5.4.1	Innledning	77
4.5.4.2	Delegering	79
4.5.4.3	Saksforberedelse	82
4.6	Oppsummering og noen sammenhenger i den videre fremstillingen	84
5		
	Aktøranalyse og systemavgrensning – hvem skal gjøre hva?	86
5.1	Innledning	86
5.2	Selvbetjent forvaltning og partenenes rolle	89
5.2.1	Tidlig vurdering av partenenes rolle i saksbehandlingen	89
5.2.2	Den nedre grensen for partens medvirkning	91
5.2.3	Argumenter vedrørende partenenes medvirkning i saksbehandlingen	93
5.2.4	Hvilke oppgaver i saksbehandlingen kan partene tenkes å ha?	96
5.2.4.1	Igangsetting av saken	96
5.2.4.2	Partens rett og plikt til å kontrollere og gi opplysninger	98
5.2.5	Nærmere om rettsinformasjon til brukere av systemet	101
5.2.5.1	Innledning og rettslig utgangspunkt	101
5.2.5.2	Utforming av skjemaer	102
5.2.5.3	Nærmere informasjon til brukeren og forholdet til autentiske rettskilder	103
5.2.5.4	Avsluttende kommentar om håndtering av regelverkskompleksitet	107
5.3	Forholdet til andre forvaltningsorganer og private virksomheter	107
5.3.1	Generelt	107
5.3.2	Forvaltningsorganers bestemmelsesrett over andres informasjonssystemer	110
5.3.3	Nærmere om eksterne virksomheters deltakelse i saksbehandlingen	112
5.3.4	Sammenhenger mellom saksbehandlingsrutiner hos de ulike aktørene	115
5.4	Forholdet mellom automatiserte og manuelle deler av beslutningssystemet	115
5.4.1	Generelt om valg av automatiseringsgrad	115
5.4.2	Er automatisering mulig?	117
5.4.3	Er automatisering hensiktsmessig?	118
5.4.3.1	Vurdering av bruksfrekvensen for rettskildematerialet	118
5.4.3.2	Konsekvensene av en ufullstendig systemløsning	119
5.4.3.3	Anslag for nytten for administrative funksjoner	119
5.4.4	Er automatisering forsvarlig og ønskelig?	120
5.4.5	Beskrivelse av de manuelle delene av saksbehandlingen	121
5.5	Helhetsvurdering	124

6

Rettslige rammer for digitalisering	125
6.1 Oversikt over ulike rettslige rammer	125
6.1.1 Tre typer rettslige rammer	125
6.1.2 Om forholdet mellom personvernforordningen og forvaltningsloven	127
6.2 Lover som angir generell rettslig ramme for systemutviklingen i forvaltningen	128
6.2.1 Innledning.....	128
6.2.2 Arbeidsmiljøloven.....	129
6.2.3 Åndsverkloven.....	130
6.2.4 Lov om offentlige anskaffelser	131
6.3 Oversikt over lover som angir innholdsmessige rammer for forvaltningens systemløsninger.....	132
6.3.1 Innledning.....	132
6.3.2 Systemkrav i personvernforordningen	133
6.3.2.1 Innledning	133
6.3.2.2 Organisatoriske krav til beslutningssystemer.....	136
6.3.2.3 Alminnelige bestemmelser om rettslig grunnlag og konsesjon	139
6.3.2.4 Rettslig grunnlag for sensitive typer personopplysninger («særlige kategorier»)	141
6.3.2.5 Formålsangivelse	144
6.3.2.6 Krav til konsekvensanalyse og forhåndsdrøftinger	147
6.3.2.7 Krav til relevans, fullstendighet, opplysningskvalitet og minimering av opplysninger	152
6.3.2.8 Adgang til å lagre personopplysninger.....	156
6.3.2.9 Krav til helt automatiserte enkeltvedtak.....	159
6.3.2.10 Innebygget personvern og standardinnstillinger.....	160
6.3.2.11 Internkontroll og informasjonssikkerhet	164
6.3.3 Systemkrav i forvaltningsloven med forskrifter	171
6.3.3.1 Innledning	171
6.3.3.2 Krav til saksutredning.....	173
6.3.3.3 Digital kommunikasjon og reservasjonsrett i den forbindelse	178
6.3.3.4 Krav til bruk av standarder.....	182
6.3.4 Systemkrav i andre lover.....	186
6.3.4.1 Innledning	186
6.3.4.2 Arkivlova.....	187
6.3.4.3 Offentleglova.....	187
6.3.4.4 Likestillings- og diskrimineringsloven	189
6.3.4.5 Esignaturloven	190

7

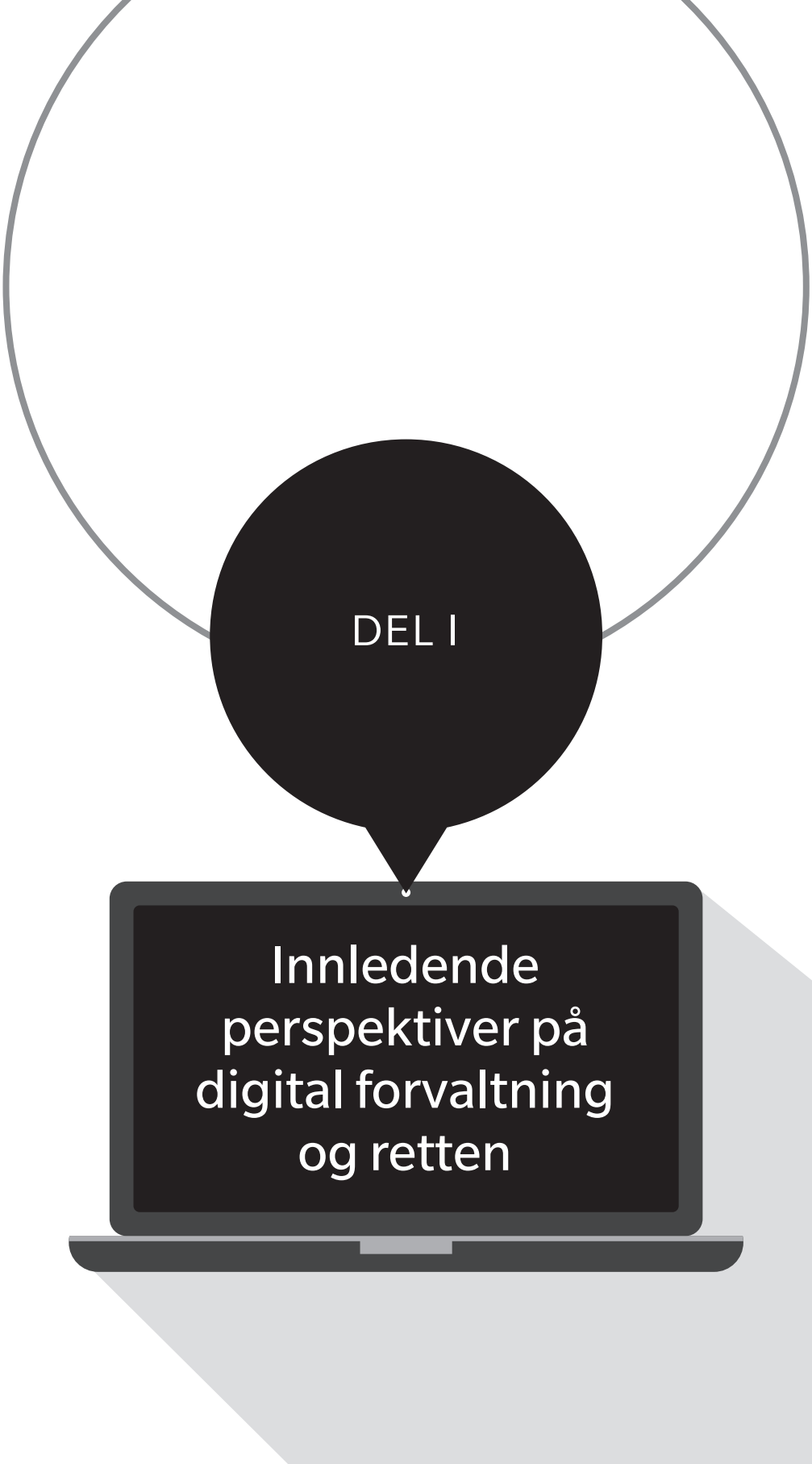
Innsamling av rettskilder som skal transformeres til programkode	191
7.1 Generelt	191
7.2 Kartlegging av relevante rettskilder	193
7.2.1 Oversikt over mulige rettskildetyper	193
7.2.2 Valg av rettskildeleverandører og rettskildesystemer	195
7.3 Utvalg og innsamling av rettskilder.....	197
7.3.1 Innledning.....	197
7.3.2 Fastlegge utvalgsriterier for det aktuelle rettskildematerialet	198
7.3.3 Skjerpet relevansvurdering og organisering av rettskildematerialet	203
7.3.4 Tilrettelegging av lov og forskrift	206

8

Spesifisering av rettslig innhold i systemet	209
8.1 Oversikt over transformeringsprosessen	209
8.2 Innledende bemerkninger om spesifiseringsfasen	213
8.2.1 Rettslig kravspesifisering	213
8.2.2 Fra saksdrevet til systemdrevet fortolkning.....	214
8.2.3 Programkode som rettskilde?.....	217
8.3 Den grunnleggende strukturen i spesifiseringen	220
8.3.1 Rettsfaktum og rettsvirkning.....	220
8.3.2 Tre behandlingstrinn: prøving av inngangskrav og etablering av vedtaksbeskrivelse	222
8.3.3 Opplysninger og operasjoner	223
8.4 Grunnleggende analyse av lov og forskrift.....	225
8.4.1 Generelt	225
8.4.2 Kategorisering i samsvar med behandlingstrinn	226
8.4.3 Rettslig informasjonsanalyse	228
8.4.3.1 Oversikt.....	228
8.4.3.2 Grunnleggende begrepsanalyser	230
8.4.3.3 Felles begreper og gjenbruk av data	233
8.4.3.4 Modulisering av begreper	236
8.4.3.5 Praktisk gjennomføring av felles data og begreper.....	237
8.4.4 Rettslig prosessanalyse	238
8.4.5 Identifisere partsgrupper	243
8.5 Utdypende analyse og rettslige systemavgjørelser.....	244
8.6 Supplering av rettskilder.....	246
8.6.1 Generelt	246
8.6.2 Supplering av formelle inngangskrav	248
8.6.2.1 Innledning	248
8.6.2.2 Personelle krav	249

8.6.2.3	Krav vedrørende kommunikasjonsmåte	250
8.6.2.4	Krav vedrørende tid	250
8.6.2.5	Krav til dokumentasjon av opplysninger i saken.....	251
8.6.2.6	Krav vedrørende kvalitet	251
8.6.2.7	Krav vedrørende konfidensialitet	252
8.6.3	Supplerende regler som kan ha materiell betydning	253
8.6.4	Supplerende regler som er fastsatt ut fra hensynet til saksbehandlingskvalitet	254
9		
	Spesielt om å bygge personvern og rettssikkerhet inn i systemløsninger	257
9.1	Innledning.....	257
9.2	Bakgrunn: Innebygget personvern – «privacy by design»	260
9.3	Forslag til metode for å bygge personvern og rettssikkerhet inn i systemløsninger.....	263
9.3.1	En utvidelse: Innebygget rettssikkerhet	263
9.3.2	Generelt om behov for innebyggingsmetode	263
9.3.3	Rettslige utgangspunkter: Hva som kan bygges inn	264
9.3.4	Spørsmålsstillinger	266
9.3.5	Hvor og hvordan kan personvern og rettssikkerhet bygges inn?	268
9.3.6	Samlet bilde.....	272
10		
	Dokumentasjon av rettslig innhold i systemet.....	277
10.1	Innledning.....	277
10.2	Nærmere om begrunnelsene for rettslig systemdokumentasjon.....	278
10.2.1	Generelt.....	278
10.2.2	Legalitetskontroll	280
10.2.3	Veiledningsplikt og begrunnelse	280
10.2.4	Ansattes kompetanse.....	281
10.2.5	Systemvedlikehold	282
10.3	Dokumentasjon: måter, nivåer og innhold	283
Del 3 Om forholdet mellom systemutvikling og regelverksutvikling		
11		
	Systemutvikling og regelverksutvikling.....	289
11.1	Generelt.....	289
11.2	Regelverksutvikling uten materiell endring: «nyskriving»	290
11.2.1	Innledning	290
11.2.2	Hovedpunkter i et nyskrivingsarbeid	291
11.2.3	Spesielt om retting av formelle feil mv.	300
11.3	Regelverksutvikling med materiell endring.....	301

11.3.1	<i>Innledning</i>	301
11.3.2	<i>Behov for å gi bestemmelser som utnytter personvernforordningens hjemler til å gi nasjonale bestemmelser</i>	303
11.3.3	<i>Behov for å endre bestemmelser som hindrer eller begrenser automatisering ..</i>	307
11.3.4	<i>Behov for å endre bestemmelser som hindrer eller begrenser tilgang til relevante opplysninger</i>	309
11.3.5	<i>Behov for å vedta bestemmelser som pålegger og klargjør eksterne aktørers aktive rolle i saksbehandlingen</i>	310
12		
	Automatiseringsvennlig lovgivning	313
12.1	Generelt om automatiseringsvennlig og automatiseringsbevisst lovgivning.	313
12.2	Oversikt over hensyn knyttet til automatiseringsbevisst lovgivning i offentlig forvaltning	317
12.3	Spesifikke forhold som gjør lovgivning automatiseringsvennlig.....	325
	Litteratur	329
	Vedlegg 1	335
	Stikkordregister	343



DEL I

Innledende
perspektiver på
digital forvaltning
og retten

Innledning

1.1 Om formålet med boken

Formålet med denne boken er å bidra til en informert og forsvarlig behandling av rettslige spørsmål knyttet til informasjonssystemer i digital forvaltning.² Utgangspunktet er utvikling av rettslige informasjonssystemer, det vil si informasjonssystemer «med jus i». Hovedvekten vil imidlertid bli lagt på systemer som innebærer automatisering av rettslige beslutninger – *rettslige beslutningssystemer*. Dette er systemer som blir brukt for å treffe enkeltvedtak og dermed avgjøre folks plikter og rettigheter i henhold til forvaltningslovgivningen. Mange spørsmål har likevel relevans for digitalisering av offentlig forvaltning mer generelt.

Overordnet sett tar boken opp tre temaer:

1. Jeg redegjør for gjeldende rettslige rammer for digitalisering og utvikling av rettslige beslutningssystemer. Personvernforordningen som trer i kraft som norsk lov fra våren 2018, utgjør et dominerende innslag i disse redegjørelsene, men også forholdet til forvaltningsloven og en rekke andre lover er omhandlet.
2. Jeg foreslår og redegjør for hvordan en kan arbeide for å utlede rettsregler fra rettskildemateriale og transformere disse til programkode. Formålet er å vise hvordan anvendelse av rettsregler kan automatiseres. Spørsmål om «innebygget personvern» hører også hjemme i denne sammenhengen.
3. Jeg diskuterer for det tredje forholdet mellom lovgivning og rettslige beslutningssystemer, både hvordan rettslig innhold i programkode bør dokumenteres,

2 Eller «elektronisk forvaltning»; «digital forvaltning» er synonymt med «elektronisk forvaltning».

og hvordan lover bør formuleres for at de skal være lette å bringe over i digital form med det formål å automatisere lovanvendelsen.

De to første temaene står i nær sammenheng med hverandre. Før forvaltningsorganer påbegynner større systemutviklingsarbeider som involverer lover og forskrifter mv., er det viktig å forsikre seg om hvilke rettslige rammer som gjelder. Langt på vei er kartleggingen av slike rammer vanlig juridisk arbeid. Selve transformeringen fra rettskildemateriale (primært lov og forskrift) til programkode avviker imidlertid fra det jurister arbeider med, og representerer et ganske direkte møte mellom jus og informatikk.

Innen informatikken eksisterer det ulike modeller og metoder for systemutvikling, herunder for utviklingsarbeider som resulterer i rettslige beslutningssystemer. Disse modellene og metodene er imidlertid generelle og befatter seg ikke med de rettslige spørsmålene som må løses som del av systemutviklingsarbeider i offentlig forvaltning. Viktige deler av fremstillingen i denne boken kan derfor ses som bidrag til en «rettslig systemutviklingsmetode» for digital forvaltning, dvs. som en angivelse av fremgangsmåter og arbeidsoppgaver som spesielt gjelder rettslige utfordringer.

Boken er særlig relevant for utvikling av rettslige beslutningssystemer i følgende to situasjoner:

- når et informasjonssystem blir utviklet for første gang (fra grunnen av), og
- når et informasjonssystem skal gjennomgå vesentlige endringer pga. forandringer i oppgaveløsning og underliggende regelverk.

Den sistnevnte situasjonen viser til systemutvikling som følge av lov- og forskriftsendringer og annen rettsutvikling, og kan ses som «systemvedlikehold». Uansett hva man velger å kalle det, understreker jeg at selv om endringer i et system er beskjedne, ser jeg systemvedlikehold som (fortsatt) systemutvikling. Dette har blant annet sammenheng med fokuset på rettslig innhold: Selv om en systemteknisk endring kan være helt enkel, kan endringen gi store rettslige effekter. For eksempel kan endring i en kode som brukes for å registrere opplysninger i en sakstype, gjøre at mange personer ikke får inngitt opplysninger i sin sak på adekvat måte, noe som igjen kan lede til at systemet produserer uriktige enkeltvedtak.

Boken er primært skrevet for å bli lest kapittel for kapittel. Samtidig har jeg satt inn forholdsvis mange henvisninger mellom ulike deler av teksten, for på den måten å gjøre eksplisitt det jeg regner som de viktigste sammenhengene i fremstillingen. Dette forsøket på å veve stoffet sammen er imidlertid kun ment som en ekstra hjelp, og fremstillingen kan gjerne leses uten å gjøre bruk av slike henvisninger.

1.2 Jus som ramme og jus som innhold

Offentlig sektor styres i stor grad ved hjelp av lover og forskrifter. Legalitetsprinsippet i norsk rett innebærer for det første at lovhjemmel er nødvendig for at forvaltningen skal kunne treffe inngripende vedtak, f.eks. enkeltvedtak som går ut på å pålegge plikter, gi pålegg, forbud, innskrenke rettigheter mv.³ Lovgivning brukes ofte selv om legalitetsprinsippet ikke krever det. Således brukes lovvedtak for å tildele økonomiske rettigheter (trygder, sosiale ytelser mv.) og ved fordeling av velferdstjenester (opptak til videregående opplæring, universiteter og høyskoler mv.). Lover blir også brukt for å sikre forsvarlig saksbehandling og for å ivareta rettssikkerhet, personvern, offentlighet mv.

Relevante lover og forskrifter er alltid viktig for utvikling av informasjonssystemer i offentlig forvaltning. Årsaken er at det knapt er noe forvaltningsområde som ikke er styrt ved hjelp av lov og forskrift. Ofte inneholder slike regelverk dessuten temmelig systematisk og dekkende regulering av rettsspørsmål. Dette gjør at lov og forskrift nesten alltid er det naturlige utgangspunktet og tyngdepunktet når en skal utvikle rettslige informasjonssystemer innen offentlig forvaltning. Også forarbeider til lover er særlig viktige. Andre rettskilder, slik som retts- og forvaltningspraksis, kan også ha stor betydning, men da gjerne for noen mer begrensede rettsspørsmål. I den følgende fremstillingen vil jeg legge avgjørende vekt på lov og forskrift. For enkelthets skyld vil jeg innbefatte forskrifter når jeg bruker betegnelsen «lov». Forskrifter blir bare direkte omtalt når det er forskrifter jeg spesielt har i tankene.

Grovt sett får lovgivningen betydning for forvaltningens systemutvikling på to måter: Dels utgjør lovene *ramme* for systemutvikling, og dels utgjør de *innholdet*

3 Forskrifter som har inngripende innhold, må ha hjemmel i lov, dvs. lovgiver må ha gitt forskriftsmyndighet til Kongen i statsråd eller vedkommende departement. Hjemmelsloven blir da ramme for hva som kan fastsettes i forskriften.

i de systemer som forvaltningen utvikler og bruker. Siden loven ikke er eneste rettskilde, men må fortolkes sammen med andre rettskilder (lovforarbeider, rettsavgjørelser, forvaltningspraksis mv.), vil det ofte være mest korrekt å bruke ordet *jus*:

- «jus som ramme» og
- «jus som innhold».⁴

Jus som ramme betegner de lover mv. som forvaltningen enten ikke *kan* transformere eller ikke *ønsker* å transformere til programkode, men som har direkte betydning for utvikling av informasjonssystemet. Det typiske er at dette er lover med *generelt* innhold og som derfor får anvendelse hos flere/mange forvaltningsorganer.⁵ To hovedeksempler er personopplysningsforordningen (som gjelder bredt, også utenfor forvaltningen) og forvaltningsloven som gjelder de fleste forvaltningsorganer.⁶ Det er særlig tre grunner til at denne typen lovgivning ofte ikke blir transformert og gjort til innhold i systemløsninger, men kun fungerer som ramme for forvaltningens informasjonssystemer:

1. Bestemmelsene om personvern, habilitet, saksutredning og klage mv. er ikke strengt nødvendige for å kunne treffe enkeltvedtak, og er derfor mindre «matnyttige» å digitalisere enn bestemmelsene i særlovgivningen som gjelder selve innholdet i vedtakene. Annen lovgivning «i rammen» gjelder ikke saksbehandlingen direkte, men f.eks. krav til selve systemutviklingsarbeidet. Eksempler på det er lov om offentlige anskaffelser og arbeidsmiljøloven. Slike lover må følges når systemutvikling skjer, men det er selvsagt uaktuelt å programmere reglene inn i systemet.

4 Enda mer presist hadde det vært å bruke *rettsregler* som ramme og innhold, fordi det er tolkningsresultatene av de samlede rettskildene som i disse tilfellene utgjør «jusen». Rent språklig sett mener jeg imidlertid «jus» ligger bedre i munnen og er innholdsmessig presist nok.

5 Jf. forholdet mellom spesiell og generell lov. Begrepet «spesiell lovgivning» bør brukes om lover som gjelder ett rettsområde, mens «generelle lover» gjelder flere rettsområder. Forvaltningsloven er et sentralt eksempel på en generell forvaltningslov, fordi den gjelder de fleste forvaltningsområdene. Personvernforordningen favner enda videre, og er helt klart eksempel på en generell lov. Den gjelder imidlertid langt mer enn offentlig forvaltning, og er derfor ikke en «forvaltningslov» i egentlig forstand.

6 Unntak fra slik generell lovgivning kan være fastsatt i særlov, f.eks. slik at forvaltningsloven for en stor del ikke gjelder i skattesaker, se skatteforvaltningsloven § 1-3.

2. Bestemmelsene i generell lovgivning (personvernforordningen,⁷ forvaltningsloven, offentleglova mv.) har ofte et så vurderings- og skjønnsmessig preg at de i bare begrenset grad lar seg formalisere og representere i et IKT-system. Skjønn kan uansett ikke automatiseres, og nytten av å gjøre skjønn til en del av systemløsningen er derfor veldig begrenset.⁸ Dette kan bety at enkeltbestemmelser som er avgjørende for innholdet av saksbehandlingen og enkeltvedtaket, ikke blir transformert eller kun blir transformert på helt enkle måter.
3. Det er trolig også et poeng at det ofte er én forvaltningsetat som har enesvar for å utøve myndighet etter særlovgivningen, mens generell lovgivning blir anvendt av flere/de fleste forvaltningsorganer. Dette gjør trolig at hvert forvaltningsorgan prioriterer å utvikle systemløsninger innen sine særlige forvaltningsområder. Også generelle lover som personvernforordningen, forvaltningsloven og offentleglova hører inn under noens ansvarsområde. Gjennomføringen av disse tre lovene ligger imidlertid ikke til noe direktorat, slik de fleste særlover gjør, men til Justis- og beredskapsdepartementet. Dette departementet kan ikke sies å være ledende i digitaliseringen av offentlig forvaltning. Sett i lys av momentene under 1 og 2 ovenfor er det derfor ikke overraskende at f.eks. forvaltningsloven ikke er gjort til «innhold» av noe rettslig informasjonssystem. I kapittel 9, om å bygge personvern og rettssikkerhet inn i systemløsninger, kommer jeg tilbake til spørsmål om utvikling av systemløsninger som er felles for mange forvaltningsorganer.

Arkivlova med forskrifter er blant generelle lover med spesiell relevans for digital forvaltning. I den såkalte Norsk arkivstandard («NOARK-standard») som fastsetter felles krav til alle offentlige digitale arkiv- og journalføringssystemer, inngår flere generelle lovkrav vedrørende arkivering og journalføring.⁹ Selv om det ikke er Riksarkivaren som utvikler systemene (bare setter krav til dem), nyanserer eksistensen av NOARK min påpekning av at generell forvaltningslovgivning ikke understøttes av systemløsninger.

I figur 1 har jeg forsøkt å illustrere hovedpoengene i forklaringene ovenfor.

7 Da denne boken ble skrevet, var ikke personvernforordningen begynt å gjelde i Norge, men dette vil etter planen skje fra 25. mai 2018. Forordningen vil da tre i stedet for personopplysningsloven. Fordi det er kort tid til forordningen vil være norsk rett, og fordi systemutviklingsarbeid må rettes fremover i tid, har jeg kun basert fremstillingen på forordningen, se nærmere avsnitt 6.3.2.

8 Se nærmere om skjønn i avsnitt 5.4.2.

9 Riksarkivaren har godkjenningssmyndighet i samsvar med arkivforskriften § 2-9.