

Andresen, Herbjørn. Dokumentasjon av rettslig innhold i e-forvaltningens IT-systemer. I: Elektronisk forvaltning i Norden. Praxis, lovgivning og rettslige utfordringer. Bergen: Fagbokforlaget, 2007.
ISBN 978-82-450-0554-7.

Egenarkivert i DUO med tillatelse fra Fagbokforlaget
<http://www.fagbokforlaget.no/>
<http://www.fagbokforlaget.no/?isbn=978-82-450-0554-7>

Kapittel 16

Dokumentasjon av rettslig innhold i e-forvaltningens IT-systemer

Herbjørn Andresen

Herbjørn Andresen er cand polit med hovedfag i forvaltningsinformatikk. Han er for tiden stipendiat ved Avdeling for forvaltningsinformatikk ved Universitetet i Oslo.

1 Innledning

Utvikling og bruk av IT-systemer i norsk forvaltning har etter hvert en relativt lang historie, som har gått gjennom ulike faser siden 1960-tallet. I de første tiårene var det viktigste perspektivet å etablere systemer som støttet de interne arbeidsprosessene innen hvert enkelt forvaltningsorgan. En saksbehandler, ansatt ved det aktuelle forvaltningsorganet, var den typiske brukeren av IT-systemet. I tillegg til å støtte interne arbeidsprosesser har en del av IT-systemene også gitt visse muligheter for systematisk utveksling av saksopplysninger eller generelle grunnlagsopplysninger mellom forvaltningsorganer.

E-forvaltning handler, blant annet, om en videre bruk av IT-systemene enn bare å støtte interne arbeidsprosesser i et forvaltningsorgan. Det fulle navnet på eForvaltningsforskriften⁴⁰¹ er *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen*. Preposisjonen *med* i forskriftens navn viser til at forskriften gir spilleregler for hvordan innbyggerne skal kunne kommunisere elektronisk med forvaltningsorganer, og (når det legges til rette for det) selv kunne bruke utvalgte deler av forvaltningsorganets IT-systemer. Preposisjonen *i* innebærer at de samme spillereglene skal følges når forvaltningsorganer kommuniserer elektronisk seg imellom – når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov.⁴⁰²

Denne artikkelen er basert på min hovedoppgave i forvaltningsinformatikk,⁴⁰³ levert i mai 1999. Det empiriske grunnlaget for hovedoppgaven var et ”tradisjonelt” IT-system, i den forstand at systemet kun ble brukt til å støtte etatsinterne arbeidsprosesser. Problemstillingen og grunnleggende trekk ved analysen vil imidlertid være relevante også i e-forvaltningen, selv om bildet da blir noe mer komplekst. Denne artikkelen forsøker å trekke analysen fra hovedoppgaven litt videre, i lys av noen særskilte trekk ved e-forvaltningen. I tillegg er også noen helt vesentlige rettslige forutsetninger endret etter 1999, blant annet ble

⁴⁰¹ Forskrift 25. juni 2004, nr. 988

⁴⁰² jf. eForvaltningsforskriften § 1 nr. 2

⁴⁰³ Oppgavens tittel: *Om samsvaret mellom et IT-system og et rettslig regelverk, systemdokumentasjon som henviser til rettskilder* (Avdeling for forvaltningsinformatikk, hovedfagsserien, tilgjengelig på adressen <http://www.afin.uio.no/forskning/hovedfag/andresen.pdf>). Oppgaven er en analyse med empirisk grunnlag i fengselsvesenets fagsystem for soningsopplysninger, slik dette var implementert og i bruk pr. 1999. I denne artikkelen er referanser til det empiriske materialet utelatt, og leseren oppfordres til å oppfatte ”rettslig innhold i IT-systemer” som et noe mer abstrakt begrep

personregisterloven erstattet av personopplysningsloven med virkning fra 1. januar 2001, esignaturloven ble vedtatt i 2001, og eForvaltningsforskriften kom i 2002.⁴⁰⁴

2 Behovet for transparens i e-forvaltningen

E-forvaltningen innebærer en utvidet anvendelse av IT, sammenlignet med tradisjonelle etatsinterne IT-systemer. Den utvidede anvendelsen har en rekke implikasjoner, i denne sammenhengen drøftes tre av disse: Den første implikasjonen er *utvidet brukerkrets*. Systemene eller deler av dem gjøres tilgjengelige for andre enn ansatte saksbehandlere; i noen situasjoner for allmennheten og i andre situasjoner bare for den som er part i eller berørt av en sak. Den andre implikasjonen er *økt gjenbruk* av opplysninger. Med de teknologiske prinsippene som ligger til grunn i enkelte av e-forvaltningens strategidokumenter⁴⁰⁵ kan det legges til rette for at utveksling og gjenbruk av opplysninger bare skjer ved konkret behov i en aktuell sak, og avgrenset til bare de personer som saken gjelder. E-forvaltning bør således kunne bli relativt sett skånsomt for personvernet, dersom man samtidig lykkes i å begrense omfanget av store og regelmessige overføringer av opplysninger ”om alle og enhver” mellom forvaltningsorganer. Gevinster for personvernet kan også ligge i å gi den registrerte økt reell kontroll med hvordan egne personopplysninger brukes. Den tredje implikasjonen jeg vil trekke fram er at grensene mellom ulike forvaltningsorganer kan bli mindre tydelige for borgerne. Et eksempel på dette er at en del av rasjonalet bak MinSide er at det ”[...] innebærer at innbyggere ikke lenger må vite hvordan det offentlige er organisert for å finne frem til tjenester de har behov for”.⁴⁰⁶

Alle de tre implikasjonene, utvidet krets av brukere, økt gjenbruk av opplysninger på en måte som er skånsomt for personvernet og mindre behov for forkunnskaper om forvaltningens organisering innebærer omfattende endringer både for forvaltningen selv og for borgerne. I forvaltningspolitiske initiativer er utvikling og tilpasning av IT-systemer, organisasjonsendring og samspill mellom organisasjoner, tilstrekkelige brukerferdigheter hos ”e-borgeren” og så videre, betraktet som innsatsfaktorer – altså utviklingsoppgaver som kan og skal løses. Det som kommer ut i den andre enden er en rekke formodete fordeler, primært en enklere hverdag for borgerne. Fordelene går blant annet ut på at borgeren kan få behandlet sine saker raskere, oppgi samme opplysninger færre ganger og til færre mottakere, og bruke mindre tid til å sette seg inn i detaljer om hvordan forvaltningen er organisert og hvor et spørsmål hører hjemme for å få en sak behandlet.

Når e-forvaltningen etter hvert tar form og øker i omfang, er det imidlertid flere hensyn enn de rent praktiske administrative fordelene for borgerne og for forvaltningen som må vies oppmerksomhet. Resultatene av saksbehandlingen for den enkelte borger skal være riktige, det skal kunne forsvares at de er riktige, og man må vite hvordan en eventuell feil skal korrigeres. Derfor er det avgjørende viktig at å kunne forstå, og kunne kommunisere om, hvordan rettslige regler er fortolket i forvaltningens IT-systemer.

⁴⁰⁴ eForvaltningsforskriften ble i første omgang vedtatt med to års gyldighet etter ”solnedgangsprinsippet”, en omarbeidet utgave ble vedtatt som permanent forskrift i juni 2004

⁴⁰⁵ For eksempel anbefalinger om tjenesteorientert arkitektur i rapporten *Bruk av åpne IT-standarder og åpne kildekode i offentlig sektor*, rapport avgitt 21.06.05 fra arbeidsgruppe nedsatt av Moderniseringsdepartementet (nå Fornyings- og administrasjonsdepartementet) etter anbefaling fra Koordineringsorganet for eForvaltning

⁴⁰⁶ MinSide er en planlagt felles inngangsportale til ulike offentlige tjenester som gjøres tilgjengelig for befolkningen over internett, og er et høyt profilert e-forvaltningstiltak fra både forrige og nåværende regjering. Sitatet er fra *Handlingsplanen eNorge 2009 – det digitale spranget*, s. 12 første kolonne

Innen systemutvikling er begrepet *domene* forholdsvis alminnelig brukt for å betegne det man betrakter som relevante deler av arbeidsoppgaver, prosesser, regelverk og opplysningstyper etc. for et framtidig IT-system. Selve IT-systemet er en *representasjon* av dette domenet. Representasjonen er resultatet av ulike aktiviteter i systemutviklingen, det er en bearbeidelse av det domenet som representeres. I IT-systemer som bygger på et rettslig regelverk vil kildene til selve reglene, *rettskildene*, bli gjenstand for en fortolkning som passer inn i den nye representasjonen av domenet. Det vil alltid være en kvalitativ forskjell, i større eller mindre grad, mellom domenet og IT-systemets representasjon av det.

Myndighetsutøvelsens⁴⁰⁷ kvalitet, og dermed i vesentlig grad også borgernes rettssikkerhet, avhenger av at samsvaret mellom domenet og representasjonen av domenet er rettslig og faglig gangbart. Saksbehandlingen må være forståelig og kunne etterprøves. Det er klart slått fast i eForvaltningsforskriften at den "... gir ikke grunnlag for å gjøre unntak fra de alminnelige reglene om forsvarlig saksbehandling i forvaltningsloven".⁴⁰⁸ Reglene om forsvarlig saksbehandling dreier seg til dels om at man ikke skal behandles urettferdig eller lide overlast, for eksempel gjelder dette habilitetsreglene og taushetsplikten. De saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og til dels i ulike særlover som er mest sentrale i denne sammenhengen er imidlertid de som sikrer gjennomsiktighet, forståelighet og etterprøvbarehet: Innsynsrett, kontradiksjon og krav til at saker skal være tilstrekkelig opplyst, plikt til å begrunne og underrette om vedtak, og rett til å klage over avgjørelsen. Saksbehandlingens prosedyrer og regelanvendelse må kunne diskuteres og forsvares, uansett hvilke deler av saken som behandles av mennesker eller av IT-systemer.

Behovet for transparens har ikke oppstått med e-forvaltningen. Det er også i stor grad gjeldende for både manuell saksbehandling og bruk av mer tradisjonelle, etatsinterne IT-systemer. Det er likevel grunn til å forsøke å analysere om transparensidealet kanskje blir mer innsatskrevende å realisere, i lys av de tre implikasjonene ved e-forvaltningen som er nevnt ovenfor. IT-systemene som borgerne møter gjennom felles portaler vil kunne fremstå som beslektede og samkjørte, antakelig vil de ofte se mer samkjørte ut sett med borgerens øyne enn de i virkeligheten er "bak kulissene". Selv om det i utgangspunktet er positivt for borgerne å få behandlet saker uten omfattende forhåndskunnskaper om forvaltningens organisering og detaljer i regelverket, vil det alltid kunne oppstå behov for å sette seg nærmere inn i det konkrete regelverket saken skal behandles etter, hvilke faktaopplysninger om person og saksforhold som legges til grunn, og hvor ansvaret for saksområdet hører hjemme. En mer helhetlig og lettere tilgjengelig forvaltning bør ikke få bety en mindre gjennomsynbar forvaltning.

3 Transformering av rettskilder til IT-systemer

Et IT-systems virkemåte, hvordan domenet er representert i systemet, er ikke umiddelbart synlig. Designvalgene og regelfortolkningen kan som regel ikke avleses direkte, verken fra skjermbildene eller fra programkoden. For å få kunnskaper om et IT-systems rettslige innhold⁴⁰⁹ kan det være nødvendig med særskilte tiltak som legger til rette for å tilegne seg denne kunnskapen.

⁴⁰⁷ For enkelhets skyld settes det i denne artikkelen likhetstegn mellom "myndighetsutøvelse" (basert på termen "utøving av offentlig myndighet" i forvaltningsloven § 2) og "tjenester". Dette likhetstegnet er ikke fullstendig presist i en hver sammenheng, men det vil være tilstrekkelig dekkende for innholdet her

⁴⁰⁸ eForvaltningsforskriften § 1 nr. 3

⁴⁰⁹ I IT-systemer som forvaltningen bruker til å behandle saker med rettslig virkning for enkeltpersoner, vil "rettslig innhold" være beslektet med det som ofte kalles "forretningslogikk" i systemutviklingsfaget

De utviklingsaktivitetene som leder fram til IT-systemers alternative representasjon av et rettslig regelverk kan samles under fellesbetegnelsen ”transformering”. Med begreper fra systemutviklingsfaget deles slike aktiviteter gjerne inn i kravspesifisering, design og utvikling (hver av aktivitetene kan gjerne også deles inn videre, for eksempel i programmering, systemintegrasjon, anskaffelser med videre). Ordet transformering kan likevel være mer hensiktsmessig å bruke her enn etablerte begreper innen systemutviklingsfaget, fordi det synliggjør muligheten – og eventuelt faren – for at ”noe skjer” når et rettslig regelverk tolkes og omformes til et IT-system. Begrepet har også vært begrunnet slik: ”transformering fra regeltekst i naturlig språk til edb-program [innebærer] noe prinsipielt forskjellig fra ’oversettelse’ i vanlig forstand, bl.a pga de utvalg og suppleringer som foretas”.⁴¹⁰ For å oppnå en representasjon som fungerer hensiktsmessig, og for å lage datastrukturer og kjørbare programvare, er det altså behov for å både legge til og trekke fra elementer i forhold til de kildene som ligger til grunn for designet. Det er kanskje enklest å forestille seg at transformeringen av rettslig innhold fra et domene til en alternativ representasjon foregår under kravspesifiseringen av et IT-system, men det vil ikke være utenkelig at pragmatiske valg senere under design og utvikling også reelt sett innebærer rettslige fortolkninger.

De rettslige *konsekvensene* av hvordan et IT-system tolker og anvender rettsregler oppstår når systemet er i bruk. Det er under bruk det vil vise seg om den alternative representasjonen av normen holder mål, om enkeltvedtakene som treffes av eller ved hjelp av systemet blir korrekte. Det meste av tolkningen av regelverket skjer i hovedsak *før* systemet tas i bruk, under utvikling. Likevel er det flere faktorer enn den forutgående tolkningen av reglene som påvirker hvorvidt bruken av systemet fører til riktige resultater. Begrepet transformering skal forstås slik at det er en aktivitet som gjerne også kan fortsette etter at systemet er utviklet og tatt i bruk. Systemets design kan legge opp til at særskilt autoriserte brukere får endre regelfortolkningen ved å endre for eksempel registreringskoder og terskelverdier som er lagret som data i tabeller i IT-systemet.

En fleksibel design som gir muligheter for at mindre regelendringer i domenet kan transformeres inn i IT-systemet uten å endre selve informasjonsstrukturen eller programkoden gjør det vesentlig enklere å vedlikeholde IT-systemets regelrepresentasjon. IT-systemets virkemåte kan således endres uten at det iverksettes systemutviklingsarbeid i tradisjonell forstand. Det er imidlertid en viktig side av systemtransparensen at man kan vedlikeholde kunnskap om hvilke regelendringer, eller eventuelle andre endringer i domenet, som kan transformeres innenfor rammene av det eksisterende designet, og hvilke som krever designendringer.

Uansett om det rettslige innholdet transformeres helt og holdent under systemutviklingen, eller om det transformeres gjennom regelrepresentasjon som autoriserte brukere selv kan oppdatere i IT-systemet så å si ”under fart”, er det viktig å være oppmerksom på at transformering av det rettslige innholdet i seg selv er en rettslig beslutning som vil ha direkte konsekvenser for den videre regelanvendelsen.

4 Systemdokumentasjon som virkemiddel for transparens

Som nevnt vil transformeringen innebære en kvalitativ forskjell, i større eller mindre grad, mellom domenet og representasjonen. Et rent hypotetisk tankeeksperiment kunne være at man prøvde å viske ut slike forskjeller ved å vedta – i lov eller forskrifts form – at et gitt IT-system ”er” den primære rettskilden på sitt område. Selv om det kanskje kunne fjerne formell motstrid i visse tilfeller, ville det likevel ikke løse det egentlige problemet som er behovet for

⁴¹⁰ Sitert fra *Rettsikkerhet og systemutvikling i offentlig forvaltning*, Dag Wiese Schartum 1993, s. 148

å forstå hva som er det rettslige innholdet i IT-systemet. Et annet og mer nærliggende virkemiddel er å prøve å *beskrive* hvordan samsvaret er mellom rettskildene i domenet og IT-systemet. Ulike typer beskrivelser av et IT-system samles gjerne i fellesbetegnelsen systemdokumentasjon. Dette er et forsøk på å analysere og resonnerer om hva slags systemdokumentasjon som skal til for å beskrive samsvaret mellom rettsreglene i domenet og det rettslige innholdet som er representert i IT-systemet.

Begrepet ”systemdokumentasjon” brukes på litt ulike måter. En snever bruk er å avgrense det til beskrivelser av systemets design og oppbygning. En videre bruk av begrepet er å la det omfatte også brukermanualer, logg over og vurderinger og beslutninger som er truffet under systemutviklingen, driftsdokumentasjon og så videre – kort sagt alle typer beskrivelser som kan kaste lys over et bestemt IT-system og over forholdet mellom systemet og omgivelsene. Det er denne videre definisjonen av systemdokumentasjon som ligger til grunn her.

Systemdokumentasjon kan klassifiseres etter tre hoveddimensjoner: Formål, målgrupper, og systematikk. Dokumentasjonens Formål viser til behovet for en type dokumentasjon, *hvorfor* den er utarbeidet, mens målgrupper har å gjøre med *hvem* som skal bruke dokumentasjonen. Systematikken bestemmer hvordan dokumentasjonen til slutt vil se ut. Begrepet ”systematikk” rommer både *hva* i IT-systemet (blant annet *hvilke* elementer) som skal dokumenteres, og *hvordan* beskrivelsen skal framstilles.

4.1 Dokumentasjonens formål

Et av de sentrale formålene med flere typer systemdokumentasjon er å støtte opp under samarbeidet i utviklingsprosessen. Analyse og design er aktiviteter som vanligvis gjennomføres ved hjelp av egne metoder for å strukturere og formalisere informasjonstyper, prosesser og funksjoner ut fra de kildene som systemet bygger på. Utviklingsmetodene foreskriver ofte bruk av formaliserte beskrivelsesmåter som verktøy for å utforme systemløsningen, og for å kommunisere kunnskap om løsningsforslag og de valgte designløsningene til andre deltakere i utviklingsprosjektet.

Dokumentasjon av samsvaret mellom domenet og IT-systemet kan være begrunnet ut ifra minst tre forskjellige formål i rettssikkerhetens tjeneste. Det ene er legalitetskontroll, eller en form for verifikasjon av at systemets rettslige innhold er gangbart, det andre er veiledning av publikum, og det tredje er som hjelpemiddel ved vedlikehold av systemet. Dette er i utgangspunktet forskjellige formål, som også delvis vil være knyttet til forskjellige målgrupper. Det som binder disse formålene sammen, er at alle dreier seg om transparen, behovet for kunnskap om samsvaret mellom domene og representasjon. Formålet legalitetskontroll kan ses i sammenheng med kravene til å begrunne enkeltvedtak etter forvaltningslovens §§ 24 og 25, jeg anser dette som et overordnet formål for all dokumentasjon som henviser til rettskilder: ”I begrunnelsen skal det vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstillingen vedtaket bygger på”.⁴¹¹

4.2 Dokumentasjonens målgrupper

Det er to sentrale spørsmål knyttet til målgrupper, altså hvem som skal bruke dokumentasjonen. Det ene spørsmålet, som til dels korresponderer med dokumentasjonens formål, er hva målgruppen har behov for å vite om IT-systemet. Det andre spørsmålet er hva slags forkunnskaper de kommer til dokumentasjonen med.

⁴¹¹ Forvaltningsloven § 25, første ledd

Spørsmålet om forkunnskaper innebærer at det antakelig er systemutviklere og (forvaltnings-)fagansvarlige systemeiere som blir de viktigste målgruppene for den systemdokumentasjonen som henviser til rettskildene. De har begge faglig innsikt på hver sin side av transformeringen. To av formålene nevnt ovenfor, legalitetskontroll og vedlikehold, kan også langt på vei oppfylles med systemdokumentasjon som er beregnet på disse to målgruppene. Beskrivelsene av samsvar mellom rettskilder og IT-system kan både fungere som et internt kontrolltiltak for at de som utarbeider regelverket skal kunne vite at IT-systemets rettslige innhold er som ønsket, og som hjelpemiddel for systemutviklere som skal implementere en regelendring i systemet til å gjenfinne de relevante elementene av det transformerte regelverket.

De målgruppene som det kanskje kan være vanskeligst å tilpasse dokumentasjonen til, er interne brukere (saksbehandlere) og eksterne brukere (berørte parter). Saksbehandlere vil kunne være målgruppe for dokumentasjon av rettslig innhold for å kunne yte tilstrekkelig veiledning, i tillegg til et generelt behov for å forstå så mange sider av sitt eget arbeid som mulig. Berørte parter og allmennheten forøvrig, som har krav på både veiledning i konkrete saker og innsyn i forvaltningens virksomhet generelt, har blant annet behov for å forstå hvordan saken behandles, hvilke opplysninger som er relevante og hvorfor de er det.

Man må vel anta at det er store forskjeller i så ulike målgruppers forkunnskaper og forutsetninger for å forholde seg til dokumentasjon av det rettslige innholdet. Det gir grunn til å stille spørsmål om det bør utarbeides flere nivåer av dokumentasjon som henviser til rettskildene. Schartum har argumentert for at den bør utarbeides i to nivåer, en ”programnær” dokumentasjon som tjener formålene legalitetskontroll og vedlikehold, og en dokumentasjon som ligger nærmere tradisjonelt regelspråk for veiledningsformålet.⁴¹² Forslaget om å operere med to nivåer av dokumentasjon reflekterer de forskjellige fagmiljøenes oppgaver og de forskjellige forutsetningene for å gjøre bruk av dokumentasjonen. Veiledning er en oppgave som tilligger forvaltningsorganet, det vil stort sett si alminnelige saksbehandlere. Det som skal forstås og formidles er både hvordan regelverket praktiseres generelt, og hvordan IT-systemets representasjon av reglene vil slå ut ved ulike betingelser og variasjoner i saksopplysningene i forskjellige saker. Det er derfor et behov for å forstå IT-systemet ut fra den systematikken som preger rettsreglene i domenet. Den ”programnære” dokumentasjonen har derimot som utgangspunkt en systematisk beskrivelse av IT-systemet slik det faktisk er implementert, og bør kanskje først og fremst henviser til rettskilder på bakgrunn av hvordan de er transformert i IT-systemets representasjon.

Det forhold at e-forvaltningen så å si involverer borgerne i IT-systemets representasjon av domenet tilsier – som en generell betraktning – at den dokumentasjonen av systemets rettslige innhold som ligger nær tradisjonelt regelspråk, for veiledningsformål, også bør publiseres åpent som en del av den offentlig tilgjengelige tjenesten på internett.

En innvending mot å etablere to nivåer av dokumentasjon vil være at det er ressurskrevende å vedlikeholde flere dokumenter. Både rettslige regelverk og IT-systemer i forvaltningen er relativt ofte utsatt for endringer, så man må være forberedt på et løpende vedlikeholdsarbeid av et visst omfang. Det bør imidlertid ikke være en avgjørende innvending dersom denne todelingen fører til at dokumentasjonen får vesentlig større verdi som rettssikkerhetstiltak. En annen innvending, som jeg anser som mer tungtveiende, er faren for at to ulike dokumentasjonsformer vil opprettholde to atskilte kunnskapssfærer mellom de faglig ansvarlige for saksbehandlingen og de teknologisk skolerte systemarbeiderne.

⁴¹² Schartum, op.cit. s. 255

4.3 Dokumentasjonens systematikker

Et mer praktisk grep på dokumentasjon er å klassifisere etter hvilken systematikk en gitt type dokumentasjon følger. Systemdokumentasjon for IT-systemer av en viss størrelse bør ha en form for leksikalsk systematikk, slik at en som har behov for å finne ut noe om systemet kan slå opp i dokumentasjonen uten å lese ”fra perm til perm”. En systematikk vil si at elementer i beskrivelsen ordnes etter bestemte kriterier som gir en sammenheng. Slike kriterier kan hovedsakelig deles inn i to grupper, den ene gruppen har å gjøre med utvalget av elementer, altså hva en bestemt type dokumentasjon skal inneholde, den andre gruppen kriterier dreier seg om måter å ordne og presentere beskrivelser på.

Innholdet i en systematisk fremstilling kan knyttes til vidt forskjellige sider av systemet: Informasjonsstrukturer, funksjonalitet, oversikt over brukermenyer og skjermbilder er ulike elementer som man finner igjen direkte i IT-systemet. For å beskrive samsvaret mellom domenet og rettslig innhold i IT-systemet kan det også være hensiktsmessig med systematiserte beskrivelser av domenet. Slike beskrivelser finnes ofte til stede, eller bør finnes, i organisasjonen forut for systemutviklingen. Det kan for eksempel være en fremstilling av relevante rettskilder, arbeidsrutiner, rapporteringsplikter eller oversikt over saksgangen i forskjellige typer saker. En type systematikk som er spesielt knyttet til selve utviklingsprosessen, som man sjelden finner igjen verken i domenet eller i IT-systemet, er vurderinger av og begrunnelser for ulike designbeslutninger. Årsakene til at noen rettskilder er tatt med og andre ikke er tatt med i transformeringen, og de tolkninger av rettskildene som er lagt til grunn i systemdesignet, kan være av stor betydning for å forstå samsvaret mellom domene og representasjon.

Systemdokumentasjon som dekker alle eller de fleste sidene av et IT-system vil måtte være basert på flere ulike systematikker. Man bør velge noen systematikker som kan utfylle hverandre, men uten å gi unødvendig mange overlappende beskrivelser. Når man først har valgt en eller flere typer elementer som skal danne utgangspunkt for en systematikk, bør dokumentasjonen som følger denne systematikken gjøres mest mulig komplett, slik at den kan fungere leksikalsk med færrest mulig huller.

Fremstillingsmåten for en type dokumentasjon kan være mer eller mindre formalisert, og basert på prosatekst, formalisert tekst eller tegning av symboler. Formalisert tekst og symboler brukes ofte i kombinasjon. I metoder for analyse og design er det utarbeidet flere forskjellige formalismer for å presentere dokumentasjonen. Bruk av formalismer kan være gunstig av flere grunner. En beskrivelse som er basert på definerte symboler, og regler for bruken av symbolene, kan ligge forholdsvis nær opptil det faktiske IT-systemet, formalismene kan avspeile IT-systemet temmelig presist innenfor rammen av de elementene som hører inn under systematikken. En annen fordel er at formalismer er enklere å forandre i tråd med endringer av IT-systemet enn beskrivelser i prosa. Formalismens fordel er også dens begrensning, den avspeiler beslutninger som allerede er tatt. En tegning av informasjonsmodellen bygger på fortolkninger av kildene. En entydig tegning av informasjonsflyten har allerede bygget inn i dokumentasjonen forutsetninger om hvordan IT-systemet skal brukes i fremtiden.

Spørsmålet om fremstillingsform er en stor utfordring når dokumentasjon skal henvise til rettskilder og forklare systemets rettslige innhold. Ulike dokumentasjonstyper og ulike rettskildefaktorer er ofte basert på vidt forskjellige systematikker, med forskjellige strukturer og varierende bruk av formalismer. Et grunnleggende krav til henvisninger mellom domene og representasjon er at henvisningene må kunne fungere på tvers av ulike systematikker.

4.4 Noen særskilte problemstillinger knyttet til dokumentasjon

I praksis er IT-systemer dessverre ofte mangelfullt dokumentert. Det har vært pekt på tre generelle hovedårsaker til dette: Den første er at dokumentasjon ofte betraktes som en ekstra byrde som ikke er en essensiell del av utviklingen. Den andre er at dokumentasjonen ofte skrives etter at systemet er utviklet, og at mye av interessen og detaljkunnskapen da har forsvunnet. Den tredje er at ferdighet innen skriveteknikk blir oversett i utdanningen av mennesker som utvikler IT-systemer.⁴¹³

Mange systemutviklingsmetoder foreskriver ulike typer dokumentasjon som en del av styringsmetodikken, såkalt dokumentdrevet systemutviklingsprosess. Dette prinsippet er særlig forbundet med faseorienterte utviklingsmetoder. Før utviklingen settes i gang kan arbeidet brytes ned i ulike faser. Formell godkjenning av, eller enighet om innholdet i, et dokument styrer overgangen fra en fase til neste. Framdrift og ressursbruk i prosjektet kan måles ut fra planlagt tid og arbeidsmengde i hver fase. Faseorienterte styringsmodeller er svært utbredt i praktisk systemarbeid, og har en del systemdokumentasjon som et naturlig biprodukt. I mer eksperimentorienterte utviklingsløp er ikke det tilfelle i samme grad, men for slike metoder anbefales det ofte å kompensere ved andre måter å dokumentere på under utviklingsløpet, for eksempel å skrive prosjektdagbok.

Å produsere dokumentasjon som biprodukt av utviklingsprosessen har en klar fordel ved at det reduserer den totale arbeidsmengden, man slipper å sette seg grundig inn i materialet i flere omganger. Noe som også kan være en fordel er at oppgaven med å skrive blir plassert et bestemt sted i virksomheten.

Uansett om dokumentasjonen er et biprodukt av utviklingsprosessen, eller om den er laget uavhengig av metodevalgene og rettet inn mot spesielle formål og målgrupper, kreves det en viss innsats for å opprettholde et samsvar mellom dokumentasjonen og den faktiske implementasjonen av IT-systemet. Dette samsvaret kan kalles dokumentasjonens *aktualitet*, idealet er at systemdokumentasjonen og selve IT-systemet bør si det samme om domenet samtidig.

Det er flere grunner til at aktualitet er en vanskelig ambisjon å leve opp til. Vedlikehold av IT-systemer har ofte preg av brannslukking, enten fordi det er feil som må rettes eller fordi regelendringer vedtas med korte frister for iverksetting. Den fysiske endringen av IT-systemet blir prioritert, oppdatering av dokumentasjonen blir utsatt. Problemer med å opprettholde samsvar mellom dokumentasjon og system kan også være et utslag av at vedlikehold i en del miljøer har lavere status enn nyutvikling, og at det derfor er mindre erfarne mennesker som videreutvikler og feilretter IT-systemet etter at det er tatt i bruk.

Koblingen mellom dokumentasjon og utviklingsmetoder, som i utgangspunktet gir en "flying start" med systemdokumentasjon som biprodukt, kan også bidra til at aktualiteten blir vanskelig å opprettholde. Aktualitetsproblemet finnes ikke bare i gamle IT-systemer der dokumentasjonen har vært forsømt over lang tid. Allerede under utviklingen av et nytt system hender det ofte at justeringer som følger av designbeslutninger ikke tilbakeføres til spesifikasjonene. Selv om utviklingen er lagt opp til å følge en bestemt sekvens av metodiske skritt, vil de fleste reelle utviklingsprosesser av og til ta uventede vendinger og snarveier på tvers av metodeskjemaet. Dokumentasjon som er basert på etterlevelsen av bestemte metoder kan bli mangelfull i slike situasjoner.

At IT-systemer er mangelfullt dokumentert i praksis har en så lang historie, og er så utbredt, at det kan være grunn til å frykte at både systemutviklingsfagmiljøer og de virksomhetene

⁴¹³ Disse tre momentene er fra boken *Computing, a Human Activity*, Peter Naur 1992, s. 352-353

som eier systemene og har ansvar for myndighetsutøvelsen kanskje har opparbeidet en for stor toleranse og overbærenhet med fenomenet. ”God systemdokumentasjon” er en vanskelig sak å kjempe for – nærmest på linje med ”god barneoppdragelse” eller ”frisk luft” – fordi dette er idealer som ingen er motstandere av i prinsippet. Eventuelle uenigheter om samfunnsverdier, prioriteringer og faglige ståsteder vil først komme først til syne når idealene skal nedfelles i konkrete veivalg, handlinger og forpliktelser. Derfor har jeg prøvd å gå litt lenger ned i materien, med noen nærmere anbefalinger til hva som bør dokumenteres og hvorfor. Hensikten er å bringe fram noen momenter til en diskusjon om det burde utarbeides noen konkrete krav til dokumentasjon av rettslig innhold i e-forvaltningens IT-systemer.

5 Transformeringsrommet

Når rettskildene som ligger til grunn for myndighetsutøvelse på et område skal transformeres til et IT-system, kan større eller mindre elementer av rettsreglene havne på flere ulike steder i IT-systemet, og de kan transformeres på flere ulike måter. Tabellen nedenfor er en prinsipiell inndeling av mulige transformeringsmåter i et konvensjonelt relasjonsdatabaseverktøy. Inndelingen er basert på to hoveddimensjoner, ulike *steder* og *mekanismer*, der de transformerte rettsreglene kan havne.

		Steder		
		Databasedefinisjoner	Programkodemoduler	Lagrete, formaliserte data
Mekanismer	Positive definisjoner	tabeller attributter projeksjoner	skjermbilder, inntasting og visning av data	dataverdier
	Restriksjoner	integritetsregler domenerestriksjoner	kode som angir kriterier for kontroll av inntastete verdier	data som angir kriterier for kontroll av innlastete verdier
	Oppdatering av data	triggere og lagrede prosedyrer	kode som setter betingelser for oppdatering	data som setter betingelser for oppdatering
	Algoritmer	lagrede prosedyrer	kode som inneholder algoritmer for å beregne nye verdier	data som inneholder algoritmer for å beregne nye verdier
Transformeringsrommet				

”Steder” er en klassifisering som kan bidra til å svare på spørsmål av typen ”*hvor* i IT-systemet har denne bestemte rettsregelen blitt av?” De to første kolonnene, databasedefinisjoner og kodemoduler, gjenspeiler konvensjonelle relasjonsdatabaseverktøys⁴¹⁴ program-datauavhengighet. Databasedefinisjonene består av tabellene og attributtene/feltene i datastrukturen. En del slike verktøy har også rom for å knytte enkelte funksjonelle egenskaper til databasedefinisjonene, såkalte ”triggere” og lagrede prosedyrer. Kodemodulene inneholder programkode som befinner seg i

⁴¹⁴ Med dette menes et integrert miljø for å definere informasjonsstrukturer basert på relasjonsmodeller, programmere funksjonalitet, sette opp og styre brukerdialoger, administrere tilganger med mer, og betegnes ofte med forkortelsen RDBMS (Relational Database Management System). Svært mange av forvaltningens IT-systemer er utviklet i verktøy av denne typen, men helt enerådende er de ikke

skjermbildedefinisjonenes definerte plass for programkode, eller i egne prosedyrefiler. Den siste kolonnen viser at en del av transformeringen er plassert i de formaliserte dataverdiene i systemet. Plassering av IT-systemets rettslige innhold i denne høyre kolonnen i transformeringsrommet innebærer at det kan være ”brukere”, og ikke ”utviklere” som utøver regelfortolkningen – etter at IT-systemet er tatt i bruk.

Den andre dimensjonen i tabellen ovenfor, radene, viser *hvordan* en egenskap i domenet er transformert. Her er det illustrert med en inndeling i fire forskjellige ”mekanismer”, eller måter, å implementere informasjonsbehandlingen på. Den første og mest grunnleggende er det som er positivt definert: Datastrukturen, brukerdialogen, og dataverdier som for eksempel angir hvilke forhåndsdefinerte koder som kan brukes i bestemte situasjoner. Neste mekanisme er restriksjoner, som sikrer at brukeren bare kan registrere gyldige verdier. Oppdatering er funksjonalitet for å opprette, endre og slette data, og betingelser for hvilke endringer som godtas og hvilke som forkastes. Den siste mekanismen er algoritmene, som er ikke-trivielle beregningsrutiner som endrer data utover brukerens konkrete redigering og den alminnelige oppdateringsfunksjonaliteten som ligger i utviklingsverktøyet.

Tabellen ovenfor som deler inn IT-systemet i steder og mekanismer kan kalles et transformeringsrom, det spenner ut mulighetene for hvor og hvordan det rettslige innholdet i domenet kan transformeres til IT-systemets alternative representasjon. Hensikten med denne inndelingen er å synliggjøre ulike typer mulige designvalg, og illustrere at en enkelt rettsregel i domenet ofte vil være fragmentert slik at implementasjonen er fordelt på ulike steder og mekanismer i systemet. Det vil være ulike typer systemdokumentasjon som egner seg for å beskrive elementer i de forskjellige rutene i tabellen. Henvisninger mellom dokumentasjon og rettskilder på et detaljert nivå vil derfor kunne få en forholdsvis komplisert struktur, men prinsipielt er systemets rettslige innhold, samsvaret mellom domene og representasjon ”før og etter transformering”, mulig å dokumentere.⁴¹⁵

6 Hva skjer med det rettslige innholdet i e-forvaltningen?

Tabellen ovenfor som illustrerer et ”transformeringsrom” er tilpasset de mulighetene som finnes i en del konvensjonelle relasjonsdatabaseverktøy. Andre typer utviklingsrammeverk, arkitektur, metoder og verktøy vil formodentlig kunne gi annerledes oppdelte transformeringsrom.

Avslutningsvis i denne artikkelen stilles spørsmålet om det er noe annet som skal til for å sikre transparensten i e-forvaltningens IT-systemer enn i ”tradisjonelle” etatsinterne IT-systemer. E-forvaltning, i den ambisiøse formen som det legges opp til i strategidokumenter som for eksempel handlingsplanen eNorge 2009, innebærer samspill på mange nivåer og i mange former – fra organisatorisk samarbeid og bruk av felles tekniske tjenester til samordning av regelverk, begreper meningsinnhold og konkrete saks- og personopplysninger.

Idealene om brukerorientering vil kunne innebære at forvaltningens organisering i noen grad endrer karakter fra institusjonsdrevet til oppgavedrevet. Bruk av felles tekniske tjenester (som for eksempel Altinn.no for innrapportering fra næringslivet til ulike etater) forutsetter at de deltakende etatene innordner seg felles standarder, for eksempel for sikkerhetskrav og metoder for kontroll med utfylling av elektroniske skjemaer, samtidig som hver etat også forblir ansvarlig for sin egen oppgaveløsning. Personopplysningslovens begrepsapparat, med plassering av plikter etter loven hovedsakelig hos *behandlingsansvarlig*, men til dels også hos

⁴¹⁵ jf. konklusjoner i hovedoppgaven som er referert til i fotnote 3, i denne artikkelen er det ikke rom for å belegge det nærmere

databehandler,⁴¹⁶ gir i prinsippet relativt greie rettslige redskaper for å avklare og håndtere slike former for organisatorisk samarbeid og bruk av felles tekniske tjenester. I praksis er det likevel komplisert og ressurskrevende for den enkelte etat å følge opp sitt ansvar ut mot ulike typer samarbeidende virksomheter og oppdragstakere. En fare som ligger i dette er at problemene med å forstå myndighetsutøvelsen i større grad kan bli skjøvet ut til den enkelte borger, fordi det blir vanskelig for den som veileder å opprettholde overblikk over og innsikt i hvordan saken egentlig behandles. Det ligger kanskje et lite paradoks for etablering av e-forvaltningen i at veien til sterkere samspill og større opplevelse av helhet for borgerne synes å gå gjennom løsere koblinger mellom en ansvarlig etat og dens samarbeidspartnere.

Bruk av felles tekniske tjenester berører også helt sentrale rettssikkerhets- og personvernspørsmål. Man vil ofte støte på skillet mellom opprinnelig innsamling av opplysninger til et bestemt, kjent og forstått formål, og senere bruk av de samme eller avledede opplysninger på andre måter som det kan være vanskeligere for borgeren å vite om, forstå eller etterprøve. Selv om dette i utgangspunktet fanges godt opp av et velkjent grunnkrav i personopplysningsloven, "[...]ikke brukes senere til formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen, uten at den registrerte samtykker",⁴¹⁷ kan det finnes legitime og relevante tolkningsforskjeller av hva som er gangbar bruk av bestemte eksisterende opplysninger blant de ulike etatene som bruker samme felles tekniske tjeneste. For å dokumentere IT-systemers rettslige innhold vil det derfor være vel så viktig at hver etat som bruker en fellestjeneste dokumenterer *sin bruk* av denne tjenesten som at den virksomheten som leverer tjenesten dokumenterer den som sådan.

Det er nærliggende å være bekymret for mulighetene til å sikre systemtransparensen i e-forvaltningen, fordi man risikerer at den medfører mindre organisatorisk transparens og flere parallelle, men like fullt gyldige, tolkninger av hva som er gangbar bruk av de samme lagrede opplysningene. Jeg mener det likevel ikke er grunn til å tegne et entydig mørkt bilde av situasjonen. Med de teknologiske prinsippene som ligger til grunn i strategidokumenter for e-forvaltningen, ofte omtalt som tjenesteorientert arkitektur, er det mulig å isolere eller kapsle inn det rettslige innholdet i hensiktsmessige frittstående enheter eller "tjenester". Antakelig vil man, gjennom hensiktsmessig oppbygning og modularisering av de tekniske tjenestene, kunne representere det rettslige innholdet i enklere og mer oversiktlige transformeringsrom enn det som er vanlig i eksisterende IT-systemer som ofte samler en hel etats saksbehandlingsportefølje. I tillegg er det nok ofte slik at rettslig innhold i forvaltningens eksisterende IT-systemer allerede fra før både er implementert på en fragmentarisk måte og svakt dokumentert.

Etableringen av e-forvaltningen bør derfor kunne gripes som en kjærkommen mulighet til styrket transparens gjennom å treffe systemarkitekturvalg som gjør det rettslige innholdet oversiktlig, dokumentere det rettslige innholdet, og gjøre denne dokumentasjonen tilgjengelig.

⁴¹⁶ Disse rollene er definert i personopplysningsloven § 2, nr. 4 og 5

⁴¹⁷ Personopplysningsloven § 11 første ledd, bokstav c