

# Digitaliseringsvennlig lovgivning

En begrepsanalyse av digitaliseringsvennlig lovgivning, en undersøkelse av Lovavdelingens rolle i forbindelse med å fremme digitaliseringsvennlig lovgivning og en undersøkelse av politiregisterloven § 40 i forhold til digitaliseringsvennlighet



Masteroppgave i forvaltningsinformatikk

Universitetet i Oslo

03.08.2020

Kandidatnummer: 129392

## Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg spørsmål tilknyttet digitaliseringsvennlig lovgivning.

Hovedfokuset har vært på å analysere begrepsbruken i forbindelse med lovgivning som fremmer digitalisering. Den begrepsforståelsen har jeg deretter brukt for å undersøke tematikken fra to ulike perspektiver.

Digitaliseringsvennlig lovgivning er et begrep som favner bredt. Derfor har det gitt mening å vurdere digitaliseringsvennlighet i form av en gradering. Den offentlige forvaltningen er i en digitaliseringsfase, og den virker å fortsette uavhengig av om lovgivning har et bevisst forhold til det. Derfor kan det være verdt å undersøke digitaliseringsvennlig lovgivning, for å sikre at den digitale offentlige forvaltningen er tilstrekkelig rettslig regulert.

Den første problemstilling har vært en begrepsanalyse hvor jeg har undersøkt begreper som omtaler lovgivning som fremmer digitalisering og deres meningsinnhold. Jeg ønsket å danne meg en bred forståelse av hva digitaliseringsvennlig lovgivning innebærer. Jeg fant ut at digitaliseringsvennlig lovgivning innebærer at lovgivningen har et klart, presist og entydig språk, i liten grad inneholder skjønnsbestemmelser, har et teknologinøytralt innhold og tar hensyn til generering og bruk av digitalt tilgjengelig informasjon.

For problemstilling 2 undersøkte jeg hvorvidt Lovavdelingen arbeider for å fremme digitaliseringsvennlig lovgivning, og i så fall hvordan de gjør det. Undersøkelsen viser at Lovavdelingen i liten grad bevisst og direkte jobber for å fremme digitaliseringsvennlig lovgivning. Men resultatene avdekker derimot at jobben de gjør, med å blant annet sikre et godt lovspråk, indirekte fremmer digitaliseringsvennlig lovgivning. I tillegg viser funnene at digitaliseringsvennlig lovgivning skal inn som et hensyn i den kommende utgaven av lovteknikkheftet. Dette vil kunne øke Lovavdelingens innsats på område.

Den tredje problemstillingen handler om å vurdere hvorvidt politiregisterloven § 40 kan sies å være digitaliseringsvennlig. Jeg har gjennom en rettslig analyse fastslått at dette i stor grad er en digitaliseringsvennlig lovbestemmelse. I tillegg har jeg, gjennom et intervju med en systemutvikler som har jobbet med å utvikle et IT-system for generering av ordinære politiattester jamfør politiregisterloven § 40, fått bekreftet at bestemmelsen i stor grad er digitaliseringsvennlig fra en systemutviklers perspektiv.

## Innholdsfortegnelse

|  |    |
|--|----|
| 1. Innledning .....  | 1  |
| 1.1. Aktualitet og motivasjon.....   | 1  |
| 1.2. Problemstillinger .....   | 3  |
| 1.3. Metode .....  | 5  |
| 1.3.1. Innledning .....  | 5  |
| 1.3.2. Litteraturgjennomgang og dokumentstudier.....   | 5  |
| 1.3.3. Intervju.....   | 6  |
| 1.3.4. Validitet og reliabilitet.....  | 8  |
| 1.4. Oversikt over fremstillingen .....  | 8  |
| 2. Begreper som brukes for å betegne lovgivning som fremmer digitalisering .....   | 10 |
| 2.1. Digitaliseringsvennlig lovgivning .....   | 10 |
| 2.1.1. Sjekkliste for digitaliseringsvennlig lovgivning i rapporten <i>Kartlegging av hindringer i regelverket for digital kommunikasjon</i> .....               | 13 |
| 2.1.2. Lovgivning som muliggjør for systemutvikling .....  | 16 |
| 2.1.3. En analytisk tilnærming til digitaliseringsvennlig lovgivning .....   | 18 |
| 2.2. Automatiseringsvennlig lovgivning .....   | 21 |
| 2.2.1. Profilerings .....  | 24 |
| 2.3. Digitaliseringsklar lovgivning.....   | 26 |
| 2.3.1. Særlig vektlagte hensyn i avtalen.....  | 27 |
| 2.3.2. Syv prinsipper som skal ligge til grunn for ny digitaliseringsklar lovgivning ...   | 29 |
| 2.4. Lovteknikkheftet .....  | 32 |
| 2.5. Hvilke begreper brukes i politiske dokumenter og faglitteratur for å betegne lovgivning som fremmer digitalisering og hvordan forstås disse begrepene?..... | 34 |
| 3. I hvilken grad og på hvilken måte arbeider Lovavdelingen for å fremme digitaliseringsvennlig lovgivning? .....  | 37 |
| 3.1. Innledning .....  | 37 |

|      |   |    |
|------|---|----|
| 3.2. | Kort om Lovavdelingen.....  | 37 |
| 3.3. | Om opplegg for og gjennomføring av intervjuet .....                                     | 39 |
| 3.4. | Resultater fra undersøkelsen .....  | 41 |
| 3.5. | Konklusjon.....   | 44 |
| 4.   | I hvilken grad kan § 40 i politiregisterloven sies å være digitaliseringsvennlig? ..... | 45 |
| 4.1. | Innledning .....  | 45 |
| 4.2. | En rettslig analyse av politiregisterloven § 40.....                                    | 45 |
| 4.3. | Om opplegget og gjennomføring av intervjuet.....  | 48 |
| 4.4. | Resultater fra intervjuet .....   | 50 |
| 4.5. | Konklusjon.....   | 54 |
| 5.   | Oppsummerende vurderinger og avslutning .....   | 56 |
|      | Kildeliste.....   | 59 |

# 1. Innledning

## 1.1. Aktualitet og motivasjon

Vi har en stadig mer digital hverdag. Prosesser som tidligere krevde fysisk oppmøte, utfylling av papirskjemaer mv., er i dag erstattet med digital korrespondanse, digitale skjemaer og automatisk innhenting av informasjon. Digitaliseringen av den offentlige forvaltningen har vært en konsekvent omlegging, noe som understøttes i Digital Agenda og Digitaliseringsrundskrivet.

Offentlig forvaltning er i stor grad lovbundet med tanke på hva forvaltningen kan foreta seg, og med tanke på hvordan saksgangen skal være når forvaltningen foretar seg noe. Dette medfører til dels et begrenset handlingsrom for forvaltningens bruk av digitale hjelpemidler. Med andre ord så er det snakk om et krysningpunkt mellom forvaltningens bruk av IKT og lovverket. Som forvaltningsinformatiker er slike krysningpunkt svært interessante. Her er det snakk om en triangel hvor organisasjon, teknologi og juss både påvirker og påvirkes av hverandre. Et viktig moment i forholdet mellom forvaltningen og forvaltningslovene er at forvaltningens bruk av IKT ikke nødvendigvis må være hjemlet i lov. Men den må ikke være i motstrid med loven. Bruk av papirskjemaer kontra elektroniske skjemaer og signaturer kontra elektroniske signaturer er noen enkle eksempler på problemstillinger man finner i krysningpunktet. I realiteten vil det som oftest ikke være snakk om lover som setter forbud eller stiller krav til bruk av IKT i forvaltningen, men det vil derimot være et spørsmål om hvorvidt det er mulig for forvaltningen å bruke IKT for å utføre oppgavene som lovene gir anvisning på.

Lovverket bør ikke kun anses som en tvangstrøye for forvaltningens muligheter til å utnytte digitale hjelpemidler. Gjennom utvikling av lover som legger til rette for bruk av digitale hjelpemidler, kan lovverket tilrettelegge for digitaliseringen av offentlig forvaltning. Slik lovgivning vil jeg kalle digitaliseringsvennlig lovgivning. Kort forklart er digitaliseringsvennlig lovgivning lovgivning som er utformet på en slik måte at det er tatt hensyn til og tilrettelagt for bruk av digitale virkemidler. Lovgivning som fremmer digitalisering blir videre utdypet i kapittel 2 nedenfor. Men selv om vi skulle ta utgangspunkt i at alle nye lover er digitaliseringsvennlige, noe som ville vært et urealistisk utgangspunkt, så

styrer forvaltningen også basert på eldre lover. Lover som var skrevet med utgangspunkt i en langt mindre digital hverdag.<sup>1</sup>

En viktig egenskap som kjennetegner digitale systemer, er at det gjennomfører oppgaver ved hjelp av en algoritme som er basert på logiske og aritmetiske operasjoner. En algoritme er en kodet sekvens som basert på spesifikke kalkulasjoner gjennomfører en oppgave på en slik måte at den transformerer input data til en forårsdefinert output. På bakgrunn av dette kan man si at nyansene og skjønnene i naturlig språk er lite egnet til å oversettes til programkode. Skjønn og nyanser er viktige verktøy i arbeidet med å skrive lover. Nettopp denne avveiningen, mellom et språk som tar hensyn til logiske og aritmetiske operasjoner og kvalitetene til det naturlige språket, er en del av essensen i arbeidet med å skrive automatiseringsvennlige lover. Kort forklart er automatiseringsvennlig lovgivning, lovgivning som er utformet på en slik måte at rettsreglene enkelt kan uttrykkes ved hjelp av programmeringsspråk. Automatiseringsvennlig lovgivning er et smalere begrep enn digitaliseringsvennlig lovgivning, og omhandler i større grad lovgivning som tilrettelegger for automatiserte beslutningssystemer og beslutningsstøttesystemer. Beslutningssystemer og beslutningsstøttesystemer er systemer hvor det fattes rettslige beslutninger etter automatisert saksbehandling, eller hvor det fattes en manuell rettslig beslutning av en saksbehandler basert på en delvis automatisert saksbehandling. Når jeg videre i oppgaven benytter begrepet automatiseringsvennlig lovgivning er det for å fremheve og konkretisere at det er snakk om lovgivning som tilrettelegger for automatisert saksbehandling. Det vil likevel fortsatt falle inn under begrepet digitaliseringsvennlig lovgivning.

Lovverket kan tenkes å være en begrensning for mulighetene til å digitalisere forvaltningen. Jeg ønsker å undersøke om denne antakelsen er berettiget. Men jeg er også åpen for at det kan være gode grunner for å verne om et lovverk som begrenser bruken av IKT i forvaltningen. Lovverket kan være en tilrettelegger for digitalisering, og jeg er interessert i å undersøke disse mulighetene for tilrettelegging. Det finnes mange muligheter og teknikker for en slik tilrettelegging, blant annet tilrettelegging for individuell manuell behandling i saker hvor datasystemet er uegnet for bruk eller ved ønske om manuell overprøving.

---

<sup>1</sup> Meld. St. 27 (2015-2016) s.54.

Jeg ønsker å undersøke om man, gjennom å fokusere på å utvikle digitaliseringsvennlige lover, både kan skrive mer hensiktsmessige lover i et digitalt samfunn og bedre utnytte digitaliseringens potensiale i samfunnet. Uavhengig av om man prioriterer å skrive automatiseringsvennlig lovgivning, så kan lovgivningen helt eller delvis gjennomgå en transformering til programkode. I slike situasjoner kan man i verste fall risikere å bruke unødvendig mye ressurser på å transformere en lite automatiseringsvennlig lovtekst til programkode eller risikere å gjennomføre en dårlig jobb med transformeringen slik at programkoden ikke reelt representerer rettsreglene. I situasjoner hvor det ikke er mulig eller hensiktsmessig å automatisere, kan det være gode grunner til å uttrykke det i lovene. Eksempler på situasjoner hvor automatisering ikke er hensiktsmessig eller lov er når det foreligger krav om utøving av skjønn, eller når det foreligger rettsregler som gir anvisning på data som ikke finnes i maskinlesbar form. I slike situasjoner kan det likevel være gode grunner til å skrive digitaliseringsvennlige lovtekster, siden forvaltningen i stor grad bruker IKT i saksbehandlingen sin. Slik bruk kan involvere elektroniske skjemaer som borgeren fyller ut, innhenting av opplysninger fra registre, elektroniske signaturer og e-post korrespondanse.

## 1.2. Problemstillinger

Den første problemstillingen er:

*Hvilke begreper brukes i politiske dokumenter og faglitteratur for å betegne lovgivning som fremmer digitalisering og hvordan forstås disse begrepene?*

Jeg må foreta en avgrensning for hva som skal regnes som relevante begreper. Lovgivning som fremmer digitalisering kan omfatte et vidt spekter av lovgivning, så derfor kommer jeg til å basere begrepsanalysen min på viktige politiske dokumenter i forbindelse med digitalisering av offentlig forvaltning. I tillegg kommer jeg til å se hen til etablert faglitteratur på området. Politiske dokumenter er interessante fordi de uttrykker en politisk målsetning om hva som ønskes av lovgivningen, mens faglitteraturen er interessant fordi den byr på presise definisjoner og gode analyser tilknyttet digitaliseringsvennlig lovgivning. Jeg har allerede introdusert digitaliseringsvennlig og automatiseringsvennlig lovgivning ovenfor, men jeg mener det kan være nyttig å foreta en bredere undersøkelse for å få bedre oversikt over hva digitaliseringsvennlig lovgivning kan være.

Jeg ønsker å finne frem til begrepene som er brukt til å omtale det jeg kjenner som digitaliseringsvennlig lovgivning. Dette håper jeg vil føre frem til en bredere forståelse av begrepet, samt at det gir meg en større plattform for å undersøke digitaliseringsvennlig lovgivning videre i problemstilling 2 og 3. Det er begrenset med informasjon å finne om digitaliseringsvennlig lovgivning, og ved å gå bredt ut og undersøke alternative begreper kan det gi meg en bedre forståelse av hva begrepet innebærer. Ved å danne en plattform for hva digitaliseringsvennlig lovgivning innebærer, kan jeg videre undersøke følgende problemstilling:

*I hvilken grad og på hvilken måte arbeider Lovavdelingen for å fremme digitaliseringsvennlig lovgivning?*

Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet er et juridiske ekspertorgan som skal bidra til å sikre kvaliteten i lovgivningen.<sup>2</sup> De har ansvar for teknisk kvalitet i lovverket, og alle lovforslag, med unntak av skattelovforslag, skal gjennom en lovteknisk gjennomgåelse. I tillegg kan de også ha en rådgivende rolle i utviklingen av nye lover og endringslover.

Jeg er interessert i å finne ut om de jobber med å fremme digitaliseringsvennlig lovgivning, og eventuelt hvordan de arbeider for å fremme digitaliseringsvennlig lovgivning. Jeg avgrensner meg ikke til at det kun innebærer Lovavdelingens konsekvente arbeid med å fremme digitaliseringsvennlig lovgivning. Derfor er den første problemstillingen viktig. Den gir en utvidet forståelse av hva det vil si at lovgivningen er digitaliseringsvennlig. Jeg ønsker å benytte innsikten fra begrepsundersøkelsen til å undersøke om arbeidet Lovavdelingen gjør indirekte fremmer digitaliseringsvennlig lovgivning.

Jeg ønsker også å benytte innsikten fra begrepsanalysen til å vurdere digitaliseringsvennligheten i en spesifikk lovbestemmelse. Det skal jeg undersøke med følgende problemstilling:

*I hvilken grad kan § 40 i politiregisterloven sies å være digitaliseringsvennlig?*

Jeg er interessert i å finne ut om bestemmelsen er tilrettelagt for en digitaliseringsprosess. Dette innebærer å undersøke om det finnes noen åpenbare hindringer for en høy grad av digitalisering og eventuelt automatisering, og eventuelt om de hindringene er bevisste og

---

<sup>2</sup> Regjeringen (u.å.).



hensiktsmessige. Jeg er i tillegg opptatt av å undersøke om bestemmelsen etterlever retningslinjer for å skrive gode lovtekster, og hvorvidt dette også kan bidra til å gjøre bestemmelsen digitaliseringsvennlig. Årsaken til at jeg ønsker å undersøke digitaliseringsvennligheten i en spesifikk lovtekst, er at jeg ønsker å teste om begrepsforståelsen fra den første problemstillingen kan benyttes som et analytisk verktøy. I tillegg kan det være nyttig læring å bruke en faktisk case fra virkeligheten, for å få bedre innsikt i digitaliseringsvennlig lovgivning.

### 1.3. Metode

#### 1.3.1. Innledning

Jeg har hovedsakelig benyttet meg av samfunnsvitenskapelig metode for å samle inn data. I forbindelse med å svare på problemstilling 3 har jeg gjennomført en rettslig analyse av politiregisterloven § 40 fra et perspektiv hvor jeg skulle vurdere hvorvidt bestemmelsen kan sies å være digitaliseringsvennlig. Dermed har jeg også i liten grad benyttet meg av juridisk metode i undersøkelsesopplegget, men denne bruken er begrenset.

Forvaltningsinformatikk er et tverrfaglig fagfelt sammensatt av jusfaget, informatikk og samfunnsfag. Problemstillingene mine omfatter derfor teknologiske, juridiske og organisatoriske perspektiver. Det har vært viktig for meg å velge metoder som derfor kan belyse problemstillingene med det tverrfaglige perspektivet.

#### 1.3.2. Litteraturgjennomgang og dokumentstudier

Det var viktig for meg å tilegne meg en vid forståelse av hva lovgivning som fremmer digitalisering kunne være, for å kunne besvare alle de tre problemstillingene mine. Dette var særlig viktig i forbindelse med å besvare problemstilling 1. Jeg lyktes i liten grad med å finne faglitteratur med ulike innfallsvinkler, og så meg derfor nødt til å undersøke bredt i politiske dokumenter. Faglitteraturen jeg har brukt har i stor grad omfattet begrepet automatiseringsvennlig lovgivning. Så har jeg brukt politiske dokumenter for å undersøke begrepet digitaliseringsvennlig lovgivning, digitaliseringsklar lovgivning og forekomsten av elementer i lovteknikkheftet som fremmer digitalisering. De politiske dokumentene har hatt

en klar positiv vinkling på digitaliseringsvennlig lovgivning og jeg har hatt vanskeligheter med å finne kritisk litteratur om emnet. Derfor har jeg i stor grad utarbeidet problemstillinger som ikke fordrer en problematisering av hvorvidt det bør utvikles digitaliseringsvennlig lovgivning. Jeg har valgt en linje hvor jeg redegjør bredt for digitaliseringsvennlig lovgivning, for så å bruke den forståelsen i den videre undersøkelsen av problemstilling 2 og 3.

En noe ensidig litteratursituasjon bidro til at det var vanskelig å være kritisk til fremstillingen av hva som er digitaliseringsvennlig og hva som ikke er digitaliseringsvennlig. Det var lite friksjon å spore i litteratur. Jeg forsøkte å løse denne situasjonen med å fokusere på begrepsforståelsen som var felles på tvers av de ulike kildene. På denne måten gjennomførte jeg en viss kritisk utvelgelse av hva som var viktige trekk ved lovgivning som fremmer digitalisering, uten at jeg måtte synse for mye og på den måten påvirke redegjørelsens objektivitet.

### 1.3.3. Intervju

Jeg hadde behov for å gjennomføre intervjuer for å besvare problemstilling 2 og 3. For å besvare disse problemstillingene var jeg avhengig av kvalitative data. Problemstillingene var av en slik art at åpne data var mest egnet. Problemstilling 2 fordret en beskrivelse av hvordan Lovavdelingen jobber, og jeg hadde ikke avgrenset datatilgang som jeg kunne måle kvantitativt. Problemstilling 3 fordret data i form av en systemutviklers mening tilknyttet digitaliseringsvennligheten i et lovverk. Basert på dette var kvalitative data et naturlig valg.<sup>3</sup>

Jeg hadde få enheter som skulle undersøkes. I forbindelse med problemstilling 2 var datamengden jeg hadde behov for stort, og i forbindelse med problemstilling tre var jeg som forsker interessert i hvordan informanten vurderte et spesielt fenomen. Derfor kom jeg frem til at åpne individuelle intervju var egnet datainnsamlingsmetode.<sup>4</sup>

I utgangspunktet ønsket jeg å gjennomføre intervjuene ansikt-til-ansikt, men grunnet koronaepidemien var jeg nødt til å være fleksibel. Den ene informanten virket ukomfortabel med å skulle gjennomføre intervjuet over videosamtale, så vi bestemte oss for å møtes et

---

<sup>3</sup> Jacobsen (2016) s.130.

<sup>4</sup> Jacobsen (2016) s.146.

romslig sted som oppfylte smittevernskravene. Det andre intervjuet ble gjennomført over en videosamtale.

Jeg valgte en struktur på intervjuene som var relativt åpen. Intervjuguiden bestod av en oversikt over temaer jeg ville undersøke i intervjuet, med noen oppfølgings spørsmål innenfor hvert tema.<sup>5</sup> Jeg hadde som mål å holde oppfølgings spørsmålene relativt åpne.

Jeg ønsket at intervjuet skulle være en god samtale hvor jeg kunne være til stedet i intervjuet, uten å måtte bekymre meg over å få notert ned alt det viktige som ble sagt. Skulle jeg vært aktiv på å ta notater hadde jeg måttet senke blikket.<sup>6</sup> Derfor valgte jeg å ta opp intervjuene. I tillegg valgte jeg å transkribere intervjuopptakene, slik at jeg selv kunne ha god tilgang til rådataen fra intervjuet. En mulig ulempe med å ta opptak er at mange kan reagere negativt på å bli tatt opp.<sup>7</sup> For å forsøke å gjøre opptakssituasjonen så lite ubehagelig som mulig, spurte jeg tidlig i kommunikasjonen med informantene om det var greit for dem at intervjuet ble tatt opp. Under intervjuene forsøkte jeg å skjule opptaksutstyret så godt som mulig, slik at det ikke skulle være til sjenanse under intervjuene. Det virket som om det kan ha fungert, med tanke på at samtalene hadde en god flyt og informantene delte rikelig med informasjon.

Dataene jeg fikk inn fra intervjuene var over all forventning. Begge informantene møtte forberedt til intervjuet og var svært kunnskapsrike. Jeg var bekymret over å basere undersøkelsene mine på én informant per problemstilling, men valgte å stole på opplegget basert på bakgrunnen til informantene. De var begge kvalifisert til å utale seg om temaene problemstillingene aktualiserte. Likevel er det viktig å huske på at dataene jeg har samlet inn i intervjufasen er basert på én persons uttalelser, og spesielt i forbindelse med problemstilling 2 kan dette by på problemer. Informanten var dog en person Lovavdelingen satt meg i kontakt med grunnet informantens kompetanse på området, og det er grunn til å anta at denne informanten var godt oppdatert om hvordan Lovavdelingen operer.

---

<sup>5</sup> Jacobsen (2016) s.150.

<sup>6</sup> Jacobsen (2016) s.153.

<sup>7</sup> Jacobsen (2016) s.153.

#### 1.3.4. Validitet og reliabilitet

Det at jeg kun har én informant per problemstilling i forbindelse med datainnsamlingen tilknyttet problemstilling 2 og 3, skaper begrensninger med tanke på ekstern gyldighet og relevans (validitet).<sup>8</sup> Spesielt når det gjelder problemstilling 3, så vil funnene i noe begrenset grad kunne generaliseres til å gjelde andre nye lover. Det finnes ikke holdepunkter for å påstå at politiregisterloven § 40 er representativt for andre nye lover, og det finnes heller ingen holdepunkter for å hevde at min informants vurdering av digitaliseringsvennligheten er representativ for andre systemutviklere. Jeg har forsøkt å styrke validiteten ved å foreta en rettslig analyse av lovbestemmelsen, samt trekke noen linjer til begrepsforståelsen funnene fra problemstilling 1 representerer. Logikken er at dersom politiregisterloven § 40 er utformet slik det for eksempel fremkommer i lovteknikkheftet, eller i veiledninger om å utvikle digitaliseringsvennlige lover, så kan det være grunner til å tro at andre lovbestemmelser også utformes slik. Og om ikke annet så kan man bruke denne casen til å vurdere om en eventuell digitaliseringsvennlig lov har vært gjenstand for en vellykket digitaliseringsprosess.

Jeg har også gjennomført grep for å prøve å sikre undersøkelsens pålitelighet og troverdighet (reliabilitet).<sup>9</sup> Informantene mine har blitt anonymisert, noe som også ble avtalt i god tid før intervjuene. Dette håper jeg har bidratt til at informantene har følt at de kan snakke fritt, noe som kan sikre god kvalitet på datainnsamlingen. Jeg gjorde opptak til tross for at dette kunne oppleves ubehagelig for informantene. I forbindelse med intervjuene forsøkte jeg å ikke ha synlig opptaksutstyr. Dette påvirket lyd kvaliteten fra intervjuet i forbindelse med problemstilling 2, men jeg tror det var verdt det for å sikre reliabiliteten. Min oppfatning er at informanten etter hvert ikke tenkte på at det ble gjort opptak. Det andre intervjuet ble gjennomført via Microsoft Teams, og der er det en innebygd opptaksfunksjon. Dermed så ikke informanten noe til opptaksutstyret.

#### 1.4. Oversikt over fremstillingen

I kapittel 2 foretar jeg begrepsanalyser av begreper som brukes for å omtale lovgivning som fremmer digitalisering. Disse begrepsanalysene danner datagrunnlaget for å besvare

---

<sup>8</sup> Jacobsen (2016) s.17.

<sup>9</sup> Jacobsen (2016) s.17.

problemstilling 1. I tillegg baserer jeg resonnementer og videre undersøkelser av problemstilling 2 og 3 på begrepsanalysene i kapittel 2. Jeg oppsummerer og presenterer et svar på problemstilling 1 mot slutten av kapittelet.

I kapittel 3 og 4 presenterer jeg undersøkelsene knyttet opp til problemstilling 2 og 3. Videre presenterer jeg også funnene jeg gjorde i forbindelse med undersøkelsene. I tillegg konkluderer jeg for hver problemstilling.

I kapittel 6 oppsummerer jeg funnene fra undersøkelsene. I tillegg presenterer jeg også en oppsummerende vurdering av funnene.

## 2. Begreper som brukes for å betegne lovgivning som fremmer digitalisering

### 2.1. Digitaliseringsvennlig lovgivning

Digitaliseringsvennlig lovgivning og digitaliseringsvennlig regelverk er begreper som er mye brukt i politiske dokumenter og i diskusjoner og innlegg i forbindelse med temaet lovgivning som fremmer digitalisering. Når jeg i dette avsnittet omtaler digitaliseringsvennlig lovgivning innebærer det også digitaliseringsvennlig regelverk og andre tilknyttede begreper.

Difi arrangerte 23. april 2019 en faglig arena hvor det ble holdt presentasjoner angående digitaliseringsvennlig lovgivning.<sup>10</sup> I den sammenhengen ble digitaliseringsvennlig regelverk definert som «et regelverk som er tilrettelagt for generering av digital informasjon samt håndtering og utnyttelse av informasjonen».<sup>11</sup> Digitaliseringsvennlig lovgivning fordrer altså at lovgivningen er tilrettelagt for at det både skal foreligge digital informasjon og at denne informasjonen skal kunne brukes. Dette kan vises med følgende fiktive eksempel:

I lovgivningen om en pengestøtteordning slås det fast at støttens størrelse skal bestemmes med utgangspunkt i de siste to års skattemeldinger. Denne informasjonen er allerede tilgjengelig via Altinn, og lovgivningen befester at denne informasjonen er god nok for å legges til grunn for et vedtak. Lovgivningen om pengestøtteordningen vil i dette tilfellet tilrettelegge for at den tilgjengelige digitale informasjonen skal kunne brukes. Tilrettelegging for bruk av den digitale informasjonen vil i dette tilfellet kunne omfatte et krav om at skattemeldingen skal utarbeides digitalt, og at den skal kunne brukes som grunnlag for å fatte vedtak.

Når digitaliseringsvennlig lovgivning omtales kommer det frem at målet med slik lovgivning ikke er digitalisering i seg selv. Digitalisering er middelet, ikke målet.<sup>12</sup> Med dette menes det at digitalisering er et middel som kan bringe med seg for eksempel gode offentlige tjenester. Midler som kan brukes for å fremme digitaliseringsvennlig lovgivning er for eksempel et klart og konsist språk, gjenbruk av begreper og en minimal bruk av skjønn.<sup>13</sup> Med minimalt bruk av skjønn leser jeg ikke det som en oppfordring til å unngå bruk av skjønn til enhver pris som

---

<sup>10</sup> Difi (2019).

<sup>11</sup> Aanderud-Larsen (2019).

<sup>12</sup> Aanderud-Larsen (2019).

<sup>13</sup> Aanderud-Larsen (2019).

et hensiktsmessig middel i lovverket, men snarere som en oppfordring til å kun tilrettelegge for skjønn der det anses som nødvendig.

*Én digital offentlig sektor* er en digitaliseringsstrategi for offentlig sektor i perioden 2019-2025 utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Heretter kommer jeg til å omtale denne som *digitaliseringsstrategien*. Digitaliseringsstrategien følger opp *Digital Agenda (2015-2016)*, som jeg kommer til å omtale i dette avsnittet nedenfor. Kort oppsummert fokuserer digitaliseringsstrategien på sammenhengende tjenester basert på samarbeid på tvers av virksomheter og sektorer, som løser brukernes behov.<sup>14</sup> Målet er at digitalisering skal bidra til «en mer effektiv offentlig forvaltning, mer verdiskaping i næringslivet og ... en enklere hverdag for folk flest».<sup>15</sup> Denne målsetningen harmoniserer godt med innstillingen nevnt ovenfor om at digitalisering er et middel for å nå andre mål, og ikke et mål i seg selv. Digitaliseringsstrategien trekker frem digitaliseringsvennlig lovgivning som et viktig innsatsområde.<sup>16</sup>

Prioriteringen digitaliseringsvennlig lovgivning har fått i digitaliseringsstrategien vises gjennom at tematikken omtales som et eget kapittel, nemlig kapittel 4 *Klart og digitaliseringsvennlig regelverk*. Bakgrunnen for å prioritere digitaliseringsvennlig lovgivning nevnes å være at det trengs for å «oppnå økt deling av data og mer sammenhengende tjenester».<sup>17</sup> I digitaliseringsstrategien står det at regelverket må legge til rette for økt deling av data og mer sammenhengende tjenester, og dette signaliserer at lovgivningen anses som et viktig middel for å sikre effektiv og hensiktsmessig bruk av digitale hjelpemidler. Det nevnes også i tillegg at lovgivningen skal legge til rette for å målene i Digital Agenda om «sammenhengende og proaktive tjenester, datadrevet innovasjon, brukerorientering og prinsippet om kun-én-gang».<sup>18</sup> Klart lovspråk henger tett sammen med digitaliseringsvennlig lovgivning, og digitaliseringsstrategien trekker spesielt frem at regelverket bør unngå unødig kompleksitet og unødvendige skjønnsbestemmelser, samt at begreper må harmoniseres der det er hensiktsmessig.<sup>19</sup> Det kommer ikke frem en klar definisjon eller begrepsavklaring av hva digitaliseringsvennlig lovgivning er i digitaliseringsstrategien, men det markeres et behov for

---

<sup>14</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) s.3.

<sup>15</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) s.3.

<sup>16</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) s.9.

<sup>17</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) s.27.

<sup>18</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) s.27.

<sup>19</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) s.28.

å definere prinsipper og kjennetegn for et digitaliseringsvennlig regelverk.<sup>20</sup> Likevel presenterer digitaliseringsstrategien en viss begrepsanalyse av hva digitaliseringsvennlig lovgivning innebærer, og spesielt koblingene opp mot klart lovspråk og teknologinøytral lovgivning er interessante perspektiver å ta med videre i oppgaven.

Digital Agenda (2015-2016) er en Stortingsmelding utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet som omhandler hvordan Norge kan utnytte IKT til samfunnets beste.<sup>21</sup> Effektivitet er et nøkkelord som går igjen, og nevnes ofte i sammenheng med innovasjon og produktivitet. Det trekkes frem at myndighetene skal tilrettelegge for økt digital innovasjon gjennom et tilpasset regelverk og gjennom å fjerne hindringer for digitalisering.<sup>22</sup> Et slikt regelverk kan også kalles digitaliseringsvennlig.

Regulering gjennom lov og forskrift er et sterkt virkemiddel.<sup>23</sup> Regelverket legger premissene for hvordan saksbehandlingen skal foregå hos offentlige virksomheter. Med tanke på at mye av regelverket er skrevet med tanke på saksbehandling på papir,<sup>24</sup> er det ikke urimelig å tenke at noe av regelverket derfor vil være lite digitaliseringsvennlig. Eksempler på hvordan slik lovgivning kan gjøres mer digitaliseringsvennlig, omfatter blant annet å skrive om lovene til å bli teknologinøytrale eller gjennom å utvide begreper eller krav til å innebefatte digitale løsninger, som for eksempel ved å sidestille elektronisk signatur med fysisk signatur. I Digital Agenda fremheves det at det er spesielt viktig at regelverket tilrettelegger for digital saksbehandling, og omtaler dette i et eget underavsnitt om *lovgivning som støtter digitalisering*.<sup>25</sup> Slik lovgivning som støtter digitalisering kan sies å være digitaliseringsvennlig lovgivning. Det vises også videre til en rapport om hindringer i regelverket for digital kommunikasjon, og en sjekklister for digitaliseringsvennlig lovgivning som arbeidsgruppen utarbeidet.<sup>26</sup>

---

<sup>20</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) s.28.

<sup>21</sup> Meld. St. 27 (2015-2016) s.11.

<sup>22</sup> Meld. St. 27 (2015-2016) s.12.

<sup>23</sup> Meld. St. 27 (2015-2016) s.54.

<sup>24</sup> Meld. St. 27 (2015-2016) s.54.

<sup>25</sup> Meld. St. 27 (2015-2016) s.54.

<sup>26</sup> Meld. St. 27 (2015-2016) s. 54-55.



### 2.1.1. Sjekkliste for digitaliseringsvennlig lovgivning i rapporten *Kartlegging av hindringer i regelverket for digital kommunikasjon*

I 2013 ble det avlevert en rapport til Fornyings- Administrasjons- og Kirke departementet fra en arbeidsgruppe med mål om å kartlegge hindringer i regelverket for digital kommunikasjon. En viktig bakgrunn for rapporten var at det ble ansett som nødvendig med regelverk som legger til rette for digitalisering for å oppnå målene uttrykt i Digital Agenda.<sup>27</sup> Arbeidsgruppens mandat var å identifisere regelverk som legger hindringer for digitalt førstevalg og å foreslå tiltak for å legge til rette for at fremtidig regelverk utformes slik at det understøtter digitalt førstevalg.<sup>28</sup> Dette arbeidet innebar blant annet en utforskning av sentrale hensyn og prinsipper som bør ivaretas for å legge til rette for digitalt førstevalg. Jeg skal i dette underavsnittet gjengi noen av hovedtrekkene i funnene, samt presentere sjekklisten for digitaliseringsvennlig lovgivning fra rapporten.

Et av målene med digitalisering av offentlig forvaltning som går igjen er effektivitet. Det er et åpenbart mål med digitalisering, og det er lett å forestille seg økt effektivitet ved bruk av digitale hjelpemidler og ikke minst automatiserte prosesser. Rapporten trekker også frem bedre tjenester til brukerne, og det er klart at om digitalisering kan bidra til bedre tjenester til brukerne, så er det også en åpenbar motivasjon bak et ønske om digitalisering. Men digitalisering kan også gi andre fordeler, og rapporten trekker frem et eksempel som jeg ønsker å gjengi. Digitalisering av offentlig forvaltning kan åpne opp for at det offentlige kan tenke nytt om hvordan det skal ivareta sine oppgaver og hvilke tjenester det er hensiktsmessig å tilby brukerne.<sup>29</sup> Slik nytenking kommer jeg i det videre til å omtale som innovasjon. Automatisk frikort trekkes frem som et vellykket eksempel på hvordan manuelle løsninger basert på en samling av kvitteringer, har blitt erstattet av et automatisert system som innebærer at brukeren får frikort i postkassen når egenandelstaket er nådd.<sup>30</sup> Slik innovasjon kan utfordre eksisterende regelverk, og det gjelder ikke kun når det er snakk om eldre regelverk. Den teknologiske utvikling har vært, og er fortsatt, en utvikling som foregår i et forrykende tempo. Et tempo regelverksutviklingen ikke har klart og muligens ikke klarer å holde følge med. Derfor kan til og med helt nye regelverk møte på teknologiske utfordringer

---

<sup>27</sup> Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2013) s.2.

<sup>28</sup> Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2013) s.12.

<sup>29</sup> Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2013) s.14.

<sup>30</sup> Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2013) s.14.

allerede noen få år frem i tid, selv om regelverket er utviklet slik at det er tilpasset til moderne teknologi. Derfor er det, som nevnt i avsnitt 2.1 ovenfor, en prioritet å utvikle teknologinøytral lovgivning.

I rapporten fremheves det tydelig at det ikke er et mål i seg selv med færre skjønnsbestemmelser i lovgivningen.<sup>31</sup> Færre skjønnsbestemmelser vil gjøre det enklere å benytte digitale hjelpemidler i saksbehandlingen, herunder blant annet systemer som bidrar til automatisert saksbehandling. Behovet for konfidensialitet og kontroll over egne opplysninger er blant viktige begrunnelser som kan rettferdiggjøre hindringer for digitaliseringsvennlig lovgivning. I rapporten vises det en skepsis mot å generelt gå inn for regler som ikke forutsetter skjønn, eller at man generelt skal unngå regler som forutsetter samtykke fra den som opplysningene gjelder for.<sup>32</sup> Det bør derimot vurderes mindre skjønnspregede regler konkret i forbindelse med nytt regelverk, ifølge rapporten.

Det presenteres en liste med *sjekkpunkter for en digitaliseringsvennlig lovgivning* i rapporten, og jeg skal bruke resten av dette underavsnittet på å redegjøre for den. Denne redegjørelsen vil representere arbeidsgruppens syn på hva som er relevante sjekkpunkter i vurderingen av digitaliseringsvennligheten av en lovgivning. Det fremgår ikke klart av rapporten hvorvidt sjekklisten er ment som et eksempel på et verktøy som kan brukes i lovgivningsarbeidet for å sikre en tilstrekkelig digitaliseringsvennlig lovgivning, en sjekkliste for å vurdere digitaliseringsvennligheten av en lovgivning eller om sjekklisten rett og slett er et utvalg av relevante punkter for å vurdere digitaliseringsvennligheten. Derfor velger jeg å benytte sjekklisten som en oppramsing av punkter som arbeidsgruppen mener er viktige i arbeidet med å utvikle digitaliseringsvennlig lovgivning, og ikke som en uttømmende liste eller en oppskrift for hvordan digitaliseringsvennlig lovgivning skal utvikles.

Første hovedpunkt innebærer en avveining mellom samtykkebestemmelser og hjemmel for innlevering eller utlevering av opplysninger. Dette innebærer blant annet å avdekke om det foreligger et krav om samtykke fra brukeren og eventuelt vurdere begrunnelsen for samtykkebestemmelsen. I så fall burde det vurderes lovhjemmel for innhenting av opplysninger. Det presiseres at dersom opplysningene kan innhentes fra en annen etat eller register så kreves det lovhjemmel. En viktig detalj i ordvalget her er bruken av orden «kan».

---

<sup>31</sup> Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2013) s.21.

<sup>32</sup> Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2013) s.21.

Premisset om at «dersom opplysningene kan innhentes» fordrer at opplysningskvaliteten er tilstrekkelig god for å oppfylle lovbestemmelsens formål.

Andre hovedpunkt omhandler automatisert saksbehandling. Fokuset ligger her på å ha et bevisst forhold til hvorvidt bestemmelser forutsetter skjønnsmessige vurderinger. Det anbefales å stille spørsmål ved nødvendigheten av skjønnsmessige vurderinger, samt hva det vil innebære for saksbehandlingen. En slik vurdering av nødvendighet kan tolkes som en oppfordring til å unngå bruk av skjønnsmessige vurderinger, med mindre det anses som nødvendig.

Tredje hovedpunkt stiller spørsmål ved om det er nødvendig med personlig oppmøte. Hovedspørsmålet her er om identitetskontroll kan sikres på en annen måte, og det vil være helt avgjørende at en slik identitetskontroll er sikker og pålitelig. På dette punktet kan arbeidsgruppens rapport bære preg av å være skrevet i 2013, da elektronisk identifisering ved hjelp av blant annet BankID er utbredt i 2020. BankID ble brukt av norske kunder allerede i 2004,<sup>33</sup> og skjøt virkelig fart i 2007.<sup>34</sup> Innen 2013 hadde BankID rukket å bli godt etablert som en sikker identitetskontroll, men i 2020 er BankID et selvsagt valg som identitetskontroll. Men likevel står punktet igjen som et relevant punkt, da personlig oppmøte i noen tilfeller fortsatt kan være relevant og det kan tenkes å være relevant å stille spørsmål ved nødvendigheten av bestemmelser som krever personlig oppmøte.

Fjerde hovedpunkt er en vurdering av hvorvidt papirdokumenter er nødvendig. Kan informasjonen hentes inn fra andre, eller er forvaltningsorganet nødt til å samle inn dokumentasjonen selv. Behovet for originalutgave trekkes frem og eventuell sikring av original dokumentasjon trekkes også frem. En slik behovsvurdering oppfordres til å vurderes opp mot formålet med informasjonen.

Femte hovedpunkt omhandler hvorvidt informasjonen som bestemmelsen er avhengig av, allerede samles inn fra andre etater. I så tilfelle vil gjenbruk av den informasjonen være noe som bør vurderes. Men dette fordrer også at det foreligger hjemmel til å innhente denne informasjonen. Selv om det ikke utdypes i sjekklisten, er det også rimelig å anta at det kan være relevant med hjemmel til å benytte den informasjonen til det formålet som den aktuelle

---

<sup>33</sup> BankID (u.å.).

<sup>34</sup> Digi.no (2007).

bestemmelsen legger opp til. Så nevnes også det viktige poenget at det må vurderes om samme definisjoner og begreper brukes med samme innhold.

Sjette hovedpunkt omhandler ivaretagelse av personvernet. Selv om underpunktene ikke strider mot nåværende personvernforordning, er denne sjekklisten utarbeidet før personvernforordningen trådte i kraft. Det er naturlig å tenke at en oppdatert sjekkliste hadde omhandlet ivaretagelse av personvernet i henhold til oppdatert personvernlovgivning. Da er det viktig å blant annet ta stilling til hvorvidt bestemmelsen legger opp til behandling av personopplysninger, og at behandlingen er i tråd med personvernlovgivningen.

Syvende hovedpunkt handler om ivaretagelse av informasjonssikkerhet. Det innebærer å vurdere behovet for særskilt regulering av informasjonssikkerheten. I tillegg må det kartlegges for hindringer og utfordringer i regelverket. Eksempler på ivaretagelse av informasjonssikkerhet som kan være relevant er taushetsplikt, tilstrekkelig trygge teknologisystemer, internrutiner som sikrer informasjonen og bestemmelser som regulerer informasjonsflyt.

#### 2.1.2. Lovgivning som muliggjør for systemutvikling

For å danne et bredere perspektiv på hva digitaliseringsvennlig lovgivning kan sies å være, så trekker jeg også inn faglitteratur av Dag Wiese Schartum. Han benytter betegnelsen «regelverk som muliggjør for systemutvikling».<sup>35</sup> Der trekker han frem at lover og forskrifter «kan brukes som en støtte og forutsetning for utvikling av elektronisk forvaltning».<sup>36</sup> Det trekkes frem fem typer av slik bruk av regelverket, som jeg i det følgende skal redegjøre for.

Den første typen regelverk er regelverk som slår fast at det er lovlig å anvende elektroniske hjelpemidler i offentlig forvaltning. Det kan også tenkes at en lovliggjøring innebærer et signal om at det kan være forventet å anvende IKT slik regelverket legger til rette for. Et eksempel på dette kan være at regelverket klargjør at elektronisk kommunikasjon er tillatt i visse situasjoner. Det fungerer ikke kun som en bekreftelse på at det faktisk er lovlig med

---

<sup>35</sup> Schartum (2008) s.205.

<sup>36</sup> Schartum (2008) s.205.

elektronisk kommunikasjon, som er en konklusjon man kunne kommet frem til ved hjelp av en helhetlig forståelse av lovverket, men det kan også tenkes å være en oppfordring eller et signal om å bruke elektronisk kommunikasjon.

Den andre typen regelverk er regelverk som tilrettelegger for bruk av elektroniske løsninger. Dette kan gjøres ved at forvaltningsorganer gis kompetanse til å stille formkrav og krav til fremgangsmåter som innebærer bruk av IKT.<sup>37</sup> Dette kan for eksempel gjøres ved at et forvaltningsorgan stiller krav til hvordan informasjon skal innsendes eller ved å fastsette hvordan skjemaer skal se ut og at skjemaene skal innleveres i maskinlesbar form.

Den tredje typen regelverk er regelverk som bidrar til redusert risiko ved bruk av IKT.<sup>38</sup> Slikt regelverk kan være et sterkt bidrag til å bygge opp tillitten borgerne har til at den elektroniske kommunikasjonen med offentlig forvaltning er sikker. Dette kan igjen føre til at slike løsninger faktisk blir brukt av borgerne. Tilrettelegging for bruk av elektroniske hjelpemidler kan også oppleves som vanskelig eller dyre, og kan dermed oppfattes som et hinder. Dette er en holdning man har sett blant annet i forhold til Personvernforordningen.

Den fjerde typen regelverk er regelverk som etablerer materielle plikter og rettigheter på måter som muliggjør og stimulerer til utvikling og bruk av elektroniske løsninger i offentlig forvaltning.<sup>39</sup> Dette kan for eksempel tenkes å være regelverk hvor regelverket stimulerer til utviklingen av IKT-baserte løsninger, eller regelverk som er sterkt tilknyttet til eksisterende IKT-løsninger.

Den femte typen regelverk er av mer spekulativ karakter og har å gjøre med at opphavsrettigheter og bestemmelser som gjelder arbeidsmiljø kan tenkes å muliggjøre utvikling av e-forvaltningsløsninger.<sup>40</sup> Tanken er at disse regelverkene kan bidra til å løse konflikter som kunne ha vært til hinder for bruk av elektronisk systemløsninger.

Det er verdt å nevne at denne listen over typer regelverk ikke er utviklet for å omhandle begrepet «digitaliseringsvennlig». Likevel har jeg presentert den her som tilsvarende digitaliseringsvennlig, siden regelverk som muliggjør for systemutvikling omhandler regelverk som driver digitaliseringen av offentlig forvaltning. Derfor leser jeg ikke listen som

---

<sup>37</sup> Schartum (2008) s.205.

<sup>38</sup> Schartum (2008) s.206.

<sup>39</sup> Schartum (2008) s.206.

<sup>40</sup> Schartum (2008) s.207.

en uttømmende liste over hva som kjennetegner digitaliseringsvennlig lovgivning, men som et referansepunkt på spesifikke typer lovgivning som kan tenkes å være digitaliseringsvennlige, gjennom at de stimulerer bruk av elektroniske systemløsninger.

### 2.1.3. En analytisk tilnærming til digitaliseringsvennlig lovgivning

I avsnitt 2.1 har jeg utforsket begrepet digitaliseringsvennlig lovgivning hovedsakelig i politiske dokumenter, men også indirekte i faglitteraturen. Basert på dette ønsker jeg her å avklare hva jeg kommer til å legge i begrepet videre i denne oppgaven. Først og fremst er det ikke slik at regelverket enten er digitaliseringsvennlig eller ikke. Det fremstår som mer relevant å betrakte det som at regelverket i større eller mindre grad er digitaliseringsvennlig. Digitaliseringsvennlighet bør derfor forstås som en parameter, fremfor å forstås som en egenskap som regelverket enten har eller mangler.

I tillegg til at digitaliseringsvennlig lovgiving ikke er enten eller, er det heller ikke noe som er klart definert med avgrensninger for hva som skal regnes som digitaliseringsvennlig og hva som skal regnes som ikke-digitaliseringsvennlig. Jeg forstår digitaliseringsvennlig lovgivning som et paraplybegrep som omfatter mange andre begreper, herunder blant annet automatiseringsvennlig lovgivning, transformeringsvennlig lovgivning, regelverk som tilrettelegger for systemløsning mv. Likevel kan det være et behov, slik det står i digitaliseringsstrategien, å definere prinsipper og kjennetegn for digitaliseringsvennlig lovgivning. Jeg skal ikke påta meg jobben med å forsøke å formulere en uttømmende definisjon eller en uttømmende forklaring av begrepet. Det jeg skal gjøre er å trekke frem viktige aspekter av begrepet som jeg skal ta med meg videre i oppgaven, samt avklare hva jeg legger i begrepet videre i oppgaven.

Å utvikle digitaliseringsvennlige lover bør ikke være et mål i seg selv.<sup>41</sup>

Digitaliseringsvennlig lovgivning er et grep for å tilrettelegge for digitalisering, som igjen kan anses som et middel for å oppnå andre gevinster. Man kan til en viss grad si at digitaliseringsvennlig lovgivning handler om å tilrettelegge for generering av digital informasjon og bruk av digital informasjon. Jeg kommer til å utvide denne forståelsen

---

<sup>41</sup> Jf. avsnitt 2.1 ovenfor om digitaliseringsstrategien.

ytterligere. Digitaliseringsvennlig lovgivning handler om å tilrettelegge eller ta hensyn til digital etterlevelse av lovens innhold. Dette er en bred definisjon som i stor grad underbygger ideen om digitaliseringsvennlig lovgivning som et paraplybegrep. Jeg har valgt å ta med «ta hensyn til» for å omfatte lovgivning som ikke hemmer digitalisering. Lovgivningen behøver ikke nødvendigvis å tilrettelegge for bruk av digitale hjelpemidler for å være digitaliseringsvennlig. Fravær av hindre kan likeså tenkes å være digitaliseringsvennlig, men da er det en forutsetning at gevinstene av digitalisering er reelle og at de som skal etterleve bestemmelsen er bevisst på disse gevinstene. Dette skyldes at det er tenkelig at forvaltningen ikke velger å benytte digitale hjelpemidler, dersom etterlevelsen ikke er digital fra før av. Det er ikke urimelig å anta at forvaltningsorganer ikke bytter praksis til digital etterlevelse av en bestemmelse, med mindre bestemmelsen forutsetter det eller at gevinstene er åpenbare ved digital etterlevelse. Dermed ville jeg plassert denne typen lovgivning nærmere ikke-digitaliseringsvennlig enn lovgivning som tilrettelegger for digitalisering.

Klart og konsist språk er en viktig forutsetning for at en lov skal være digitaliseringsvennlig. Digitale hjelpemidler er basert på algoritmer, hvilket fordrer at det ikke bør være tvil om hva som står i bestemmelsen. Språkbruken bør derfor være entydig, slik at det ikke foreligger noen tolkningstvil. Dersom det skal være uklarhet i språkbruken i en bestemmelse, bør det i så fall være en hensikt bak det. Dette kan for eksempel gjelde at man ønsker at bestemmelsen skal etterleves med bruk av skjønn, eller at man ønsker uklarhet i loven slik at det skal dannes en rettspraksis på området som ikke blir forhåndsdefinert. Derfor kan det være gode grunner til å være forsiktige med å stemple bruk av skjønn i bestemmelser som noe negativt. Å aktivt gå inn for å eliminere skjønn kan være uheldig i forhold til borgernes rettsikkerhet og i forhold til hvordan myndighetsutøvelsen oppleves av borgerne. Å bli styrt etter en rigid algoritme kan for mange oppleves som kaldt og kynisk. Vaghet og skjønn kan like gjerne være gode egenskaper i lovgivning,<sup>42</sup> men da må det brukes med hensikt. Dersom ingenting taler for at slingringsmonnet vaghet og skjønn tillater vil bedre kvaliteten på lovgivningen, er det grunn til å anta at en sikker transformasjon fra lovgivning til forvaltningssystem kan gi god styringseffekt.<sup>43</sup> Det er likevel viktig å huske på at forvaltningens valgfrihet i praksis ofte er sterkt begrenset,<sup>44</sup> slik at digitaliseringsvennlig lovgivning ikke nødvendigvis står som en direkte motpart til en faktisk individuell forvaltning. Men i forhold til hvorvidt et lovverk er

---

<sup>42</sup> Schartum (2018) s.321.

<sup>43</sup> Schartum (2018) s.320.

<sup>44</sup> Bing (1977) s.197-198.

digitaliseringsvennlig eller ikke, så vil et fravær av skjønn gjøre lovgivningen mer digitaliseringsvennlig.

Digitaliserte løsninger krever tilgang til informasjon i maskinlesbar form. Dette gjelder uavhengig av om det er snakk om automatisert saksbehandling, eller andre digitale løsninger i saksbehandlingen. I tillegg så må kvaliteten på informasjonen være tilstrekkelig god for å kunne benytte den til å utøve myndighet. Dette kan være relevant både når det gjelder innsamling av informasjon fra en part i saksbehandlingen, for eksempel en borger, og når det gjelder innhenting av informasjon fra et annet forvaltningsorgan. Spesielt sistnevnte stiller krav til at lovgivningen gjenbraker begreper slik at informasjonen er brukbar på tvers av forvaltningsorganer og at det offentlige innhenter samme informasjon fra borgerne så sjeldent som mulig. «Kun-én-gang» omhandler nettopp at samme type informasjon kun skal innhentes én gang, for så å gjenbrukes av andre deler av forvaltningen. Digitaliseringsvennlig lovgivning er derfor lovgivning som ikke hindrer slik deling av informasjon, blant annet gjennom taushetsplikt og variasjoner i begrepsbruken, og som tilrettelegger for tilstrekkelig god informasjon i maskinlesbar form.

IKT-utviklingen foregår i et tempo som lovgivningen ikke er i stand til å følge. Dermed er det vanskelig å skrive lover som tilrettelegger for bruk av spesifikke digitale løsninger. Derfor er det avgjørende å skrive lover som er teknologinøytrale, slik at de ikke er til hinder for digitale løsninger. En annen måte lovgivningen kan fremme digitalisering på er gjennom å utvide begreper eller krav til å innebefatte digitale løsninger. Eksempler på dette er å utvide signaturer til å omfatte elektroniske signaturer, dokumenter til å omfatte elektroniske dokumenter og skjemaer til å omfatte elektroniske skjemaer. En av grunnene til at det kan foreligge krav om ikke-digitaliserte løsninger i loven, er at loven kan være skrevet for såpass lenge siden at digitaliserte løsninger ikke var så utbredt som i dag. Vi kan med andre ord si at digitaliseringsvennlig lovgivning er lovgivning som ikke fordrer ikke-digitaliserte løsninger.

For å oppsummere forståelsen av digitaliseringsvennlig lovgivning i denne oppgaven er ikke en lov enten digitaliseringsvennlig eller ikke-digitaliseringsvennlig. Det er mer hensiktsmessig å vurdere graden av digitaliseringsvennlighet. Vurderingskriteriene kan innebære hindringer mot digitalisering og tilrettelegging for digitalisering.

Digitaliseringsvennlig lovgivning kjennetegnes blant annet av å ha et klart og konsist språk, liten grad av skjønnsbestemmelser, teknologinøytralt innhold og ta hensyn til generering og bruk av digitalt tilgjengelig informasjon.



## 2.2. Automatiseringsvennlig lovgivning

I digitaliseringsstrategien påpekes det at regelverket bør legge til rette for hel eller delvis automatisert saksbehandling.<sup>45</sup> Som nevnt i avsnitt 2.1 ovenfor, er digitaliseringsvennlig lovgivning et paraplybegrep som innebefatter automatiseringsvennlig lovgivning. Derfor bør avsnitt 2.2 leses som en utdyping av begrepet digitaliseringsvennlig lovgivning, men med et særlig fokus på den delen som omhandler automatisering. Digital Agenda påpeker at det kan være aktuelt med hel eller delvis automatisering av rettslige vurderinger som ledd i digitaliseringen av offentlige tjenester og arbeidsprosesser.<sup>46</sup> Å transformere rettsregler til å bli uttrykt i programkode innebærer en automatisering av rettslige vurderinger. Dette stiller krav til at bestemmelsene egner seg for slik regelanvendelse, og disse kravene kan tenkes å være strengere enn kravene for annen digitaliseringsvennlig lovgivning.

Lover med bestemte kriterier for hvordan de skal etterleves, kan sies å være en slags oppskrift for hvordan man skal treffe en beslutning i henhold til loven. Tanken om å automatisere etterlevelsen av lover med slike bestemte kriterier er på ingen måte ny, og ble blant annet påpekt allerede i 1977 av Jon Bing.<sup>47</sup> Dette er heller ikke det tidligste tilfellet hvor slike idéer ble fremmet. Bing hevdet at det kunne være fristende å automatisere utregningen når lover eller avtaler sier at et beløp skal beregnes på grunnlag av flere bestemte kriterier.<sup>48</sup> Denne idéen kan utvides ytterligere til å også omfatte en vurdering av om lovgivningen i større grad bør utvikles for å tilrettelegge for en slik automatisert etterlevelse. Slik lovgivning kalles automatiseringsvennlig lovgivning. Bing poengterte viktigheten av å vurdere hvilke krav man bør eller kan stille til lovgivningen som skal legges til grunn for et datamaskinassistert forvaltningssystem.<sup>49</sup> Det vil nemlig oppstå et nært tilknyttet forhold mellom systemet som forvaltningen bruker for å håndheve loven og loven som systemet bygger på.<sup>50</sup> Med tanke på at forvaltningen skal utøve myndighet i tråd med loven, så er det dermed en forutsetning at loven til en viss grad er automatiseringsvennlig. Dette kan for eksempel gjennomføres ved å tilrettelegge for automatisert rettsanvendelse eller ved å ikke lovfeste hindre for automatisert

---

<sup>45</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) s.27.

<sup>46</sup> Meld. St. 27 (2015-2016) s.54.

<sup>47</sup> Bing (1977) s.195.

<sup>48</sup> Bing (1977) s.195.

<sup>49</sup> Bing (1977) s.197.

<sup>50</sup> Bing (1977) s.197.

rettsanvendelse. Sistnevnte kan typisk omfatte skjønnsbestemmelser. I tilfeller hvor man utvikler systemer basert på lite automatiseringsvennlig tekster, for eksempel lovgivning med utfordrende tolknings spørsmål, kan det oppstå stor avstand mellom det loven uttrykker og det som forvaltningens system utøver.<sup>51</sup> Vi kan med andre ord anse automatiseringsvennlig lovgivning som en strategi for å minske avstanden mellom lovgivningen og lovanvendelsen.<sup>52</sup>

Men det trenger ikke å kun omfatte skjønnsbestemmelser. Det kan også omfatte regler som er mer vage og ligger tett opp mot det naturlige språket. Bing kalte dette for avveiningsregler.<sup>53</sup> Avveiningsregler er problematiske å automatisere siden det ikke er entydig og klart hvordan enhver retts situasjon skal løses basert på regelverket. For å kunne automatisere etterlevelsen av en regel er man nødt til å kunne lage en algoritme som uttrykker regelens innhold presist. Da må språket være mer formelt og ligge tettere opp mot et språk med innslag av logiske og aritmetiske operasjoner. Bing kalte dette for faste regler.<sup>54</sup> Vaghet og generelle formuleringer kan tilrettelegge for vurderinger i forvaltningen og kan fremme rettsutviklingen. Det kan for eksempel gjelde i situasjoner hvor forvaltningen ikke nødvendigvis er pliktet til å foreta en skjønnsmessig vurdering, men hvor lovverket legger til rette for at forvaltning selv kan foreta en rimelighetsvurdering av om det skal foreta seg noe.<sup>55</sup> Et for formelt språk i lovgivningen kan sørge for at slik vaghet og generalisering prioriteres bort, noe som kan påvirke blant annet rettsutviklingen i forvaltningen.

I nyere faglitteratur har utforskningen av begrepet automatiseringsvennlig lovgivning fortsatt. Dag Wiese Schartum påpeker blant annet at «automatiseringsvennlig kan leses som et krav om at lovgivningen må utformes slik at rettsreglene blir lette å uttrykke ved hjelp av programmeringsspråk».<sup>56</sup> Dette innebærer at rettsreglene må uttrykkes på en slik måte at programmereren kan bruke rettsreglene som en relativt presis oppskrift hvor hvordan datasystemet skal utformes.

I forbindelse med ny forvaltningslov har regjeringen viet automatiserte beslutningsprosesser oppmerksomhet, samt satt søkelys på sammenhengen mellom reglene og de automatiserte

---

<sup>51</sup> Schartum (2008) s.221.

<sup>52</sup> Schartum (2018) s.316.

<sup>53</sup> Bing (1977) s.206.

<sup>54</sup> Bing (1977) s.206.

<sup>55</sup> Jf. Bing (1977) s.228 om vurderingspregete formuleringer.

<sup>56</sup> Schartum (2014) s.231.

forvaltningssystemene.<sup>57</sup> Det påpekes at de fleste regler som etterleves i automatiserte saksbehandlingssystemer ikke ble utformet med den hensikten.<sup>58</sup> Videre oppmuntres det til å vurdere hvordan reglene kan tilpasses til teknologien, samt vurdere eventuelle problemstillinger som teknologi kan medføre og forsøke å løse dem. For eksempel bør ikke gjennomføringen av myndighetsutøvelsen til forvaltning avvike fra forutsetningen ved vedtakelsen.<sup>59</sup> Reglene bør etterleves slik reglene forutsetter. I dokumentet beskrives automatiseringsvennlig lovgivning på et generelt grunnlag. Det trekkes frem at automatiseringsvennlig lovgivning inneholder klare og entydige kriterier basert på entydige opplysningstyper, har en tydelig logisk oppbygging og harmoniserer med andre regler som de skal ses i sammenheng med.<sup>60</sup> Som nevnt ovenfor kan digitaliseringsvennlig lovgivning anses som et paraplybegrep som omfatter automatiseringsvennlig lovgivning. Beskrivelsen av automatiseringsvennlig lovgivning i NOUen har klare likhetstrekk med beskrivelsen av digitaliseringsvennlig lovgivning i avsnitt 2.2 ovenfor, spesielt når det gjelder viktigheten av klarhet og entydighet. Dersom man skal forsøke å differensiere begrepene fordrer automatiseringsvennlig lovgivning en tydeligere logisk oppbygging med entydige kriterier basert på entydige opplysningstyper. Det kan også tenkes at automatiseringsvennlig lovgivning stiller høyere krav til klarhet og entydighet enn digitaliseringsvennlig lovgivning, siden lovgivningen skal tilrettelegge for automatisert saksbehandling og ikke kun til en digital etterlevelse. Lovgivningen må altså ligne mer på en oppskrift, hvor det er åpenbart hvilken informasjon regelen etterspør, og behandlingen av den informasjonen må være klar og entydig.

I likhet med digitaliseringsvennlig lovgivning er det ikke slik at lovgivningen enten er eller ikke er automatiseringsvennlig. Som Schartum påpeker, kan det være hensiktsmessig å benytte automatiseringsvennlighet som et mål på graden av tilretteleggelse for transformasjon.<sup>61</sup> Transformasjon innebærer å oversette lovteksten til programmeringsspråk, slik at datasystemet kan fatte beslutninger i tråd med lovtekstens innhold. En automatiseringsvennlig lov avhenger av å være lett å fortolke og transformere, samt tar hensyn til særegenhetene ved programmeringsspråk.<sup>62</sup> Den tette koblingen mellom lovteksten

---

<sup>57</sup> NOU 2019: 5 s.259.

<sup>58</sup> NOU 2019: 5 s.260.

<sup>59</sup> NOU 2019: 5 s.260.

<sup>60</sup> NOU 2019: 5 s.260.

<sup>61</sup> Schartum (2018) s.314.

<sup>62</sup> Schartum (2018) s.314.

og programkoden er et av punktene hvor automatiseringsvennlig lovgivning stiller strengere krav enn digitaliseringsvennlig lovgivning. Bevissthet og tilretteleggelse for lovens anvendelse i forvaltningen virke å være en rimelig betingelse for digitaliseringsvennlig lovgivning, mens automatiseringsvennlig lovgivning fordrer tilretteleggelse for automatisert saksbehandling og nærhet mellom lovteksten og programkoden.

Bing argumenterer for at datamaskinprogrammet inneholder en detaljert beskrivelse av den rettslige normen, og at datamaskinprogrammet også tar sikre på å komme til anvendelse på et stort antall enkeltsaker.<sup>63</sup> Han hevder at det kan tenkes at datasystemene kan ha tilsvarende rettskildestatus som en forskrift, eventuelt at datasystemet i praksis er en forskrift. En forskrift er legaldefinert i forvaltningsloven § 2e som «et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer». Et automatisert beslutningssystem kan derfor sies å være en slags forskrift, eller i det minste forskriftslignende. En virkning av automatiseringsvennlig lovgivning kan derfor være at den forandrer måten vi utformer forskrifter på, eventuelt kan det belyse et behov for en omdefinering av hva en forskrift er. Det kan uansett være nyttig å ha med automatiseringsvennlig lovgivning som et begrep videre i oppgaven, for å presisere hva slags digitaliseringsprosess det er snakk om.

### 2.2.1. Profilerings

I forbindelse med automatiseringsvennlig lovgivning kan det være interessant å se til personvernforordningen, i forhold til regulering av automatiserte avgjørelser. Automatiserte individuelle avgjørelser er regulert i personvernforordningen artikkel 22. I tråd med forordningens egen begrepsbruk omtaler jeg det heretter som profilering. Profilering er i fortalepunkt 71 i personvernforordningen definert som

*enhver form for automatisert behandling av personopplysninger der målet er å vurdere personlige aspekter ved en fysisk person, særlig for å analysere eller forutsi aspekter knyttet til den registrertes arbeidsprestasjoner, økonomiske situasjon, helse, personlige preferanser eller interesser, pålitelighet eller atferd, plassering eller bevegelser, når dette har rettsvirkning for eller på lignende måte i betydelig grad påvirker vedkommende.*

---

<sup>63</sup> Bing (1977) s.221.

Basert på den definisjonen er det rimelig å anta at automatisert saksbehandling i den offentlige forvaltningen innebærer profilering. Artikkelen omhandler først og fremst en rett til å ikke være gjenstand for en avgjørelse basert på profilering. I denne sammenhengen er det likevel viktig å huske på at dette ikke er en hindring mot å skrive automatiseringsvennlige lovttekster, men snarere en påminnelse om at det må foreligge muligheter for ikke-automatisert behandling.

Datatilsynet påpeker at artikkel 22 innebærer et forbud mot automatiserte individuelle avgjørelser som både er helautomatiske og har rettsvirkning eller i tilsvarende grad har innvirkning på den registrerte.<sup>64</sup> Innstillingen om at artikkel 22 innebærer et forbud mot automatiserte individuelle avgjørelser er bekreftet av Artikkel 29-gruppen i deres vedtatte retningslinjer om automatiserte avgjørelser.<sup>65</sup> Artikkel 29-gruppen er EUs rådgivende organ i forbindelse med problemstillinger tilknyttet behandling av personopplysninger og fri flyt av personopplysninger.<sup>66</sup>

Hovedregelen i personvernforordningen artikkel 22 er altså at man har rett til å ikke være gjenstand for profilering. Resten av bestemmelsen er unntak og korrigeringer som blant annet innebærer at hovedregelen ikke gjelder når det er nødvendig med profilering for å oppfylle en avtale eller hvis behandling er basert på et uttrykkelig samtykke. For å fatte automatiserte vedtak vil det være nødvendig å behandle personopplysninger, og da vil bestemmelsen om profilering være en avgjørende faktor for om vedtaket kan fattes ved hjelp av et automatisert beslutningssystem eller ikke.

I forordningens artikkel 22 nr. 2 åpnes det for at forbudet ikke får anvendelse dersom avgjørelsen er tillatt i henhold til medlemsstatens nasjonale rett som den behandlingsansvarlige er underlagt, så fremt egnede tiltak er fastsatt. Dette åpner altså opp for å implementere automatiseringsvennlige lovttekster som kan etterleves til tross for forbudet nevnt i nr. 1. Artikkel 22 nr. 3 åpner opp for retten den registrerte skal ha til å klage på beslutningen og til å få saken manuelt behandlet. En mulig praktisk problemstilling knyttet til en slik mekanisme kan være at det er ressurskrevende å skulle overprøve et stort antall, automatiserte beslutninger, og at det kan redusere kostnadsgevinstene med å automatisere

---

<sup>64</sup> Datatilsynet (2018).

<sup>65</sup> Artikkel 29- arbeidsgruppen (2017) s.9.

<sup>66</sup> Digital Watch Observatory (u.å.).

behandlingen. Derfor kan blant annet borgernes tillit til den offentlige forvaltningen og tillit til systemene som forvaltningen bruker i saksbehandlingen tenkes å være svært viktige faktorer for å unngå slike forsøk på overprøving av vedtak. I tillegg kan det tenkes at det bør fremkomme at en manuell behandling av saken ikke innebærer en større grad av sympati eller «slingringsmonn» i vurderingen. En manuell overprøving kan for eksempel være for å avdekke feil i saksbehandling, for så å rette opp feilen i systemet igjen. Eksempler på slike feil kan være at det automatiserte vedtaket er basert på feilaktige opplysninger om den registrerte, for dårlig kvalitet på dataene, eller at det er en feil i datasystemet, for eksempel at algoritmen ikke uttrykker bestemmelsens innhold korrekt. En overprøving av beslutningen slik artikkelen legger til rette for, kan for eksempel innebære at det gis en utfyllende begrunnelse av vedtaket på en slik måte at den registrerte forstår avgjørelsen. Herunder blant annet enn forklaring av avgjørelsen fra en menneskelig saksbehandler eller veiledning av en menneskelig saksbehandler ved behov.

### 2.3. Digitaliseringsklar lovgivning

I en politisk avtale datert til 16. januar 2018 inngikk den danske regjeringen, bestående av Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti en avtale om digitaliseringsklar lovgivning.<sup>67</sup> Digitaliseringsklar lovgivninger er det tilnærmede begrepet som benyttes i Danmark for digitaliseringsvennlig lovgivning. Avtalen skulle luke ut unødvendige og komplekse regler, samt sikre at nye regler er lette å forstå og omsette til sikre og brukervennlige digitale løsninger.<sup>68</sup> Motivasjonen bak å inngå denne avtalen var en bred enighet om å rydde opp i det offentlige byråkratiet for å frigjøre tid og ressurser til å yte bedre service overfor borgerne. Det hevdes i avtalen at det finnes mange unntak og uklare begreper i lovgivningen, noe som gjør det vanskelig for borgerne å vite hvilke regler som er relevante, sørger for lange saksbehandlingstider og hindrer en effektiv og digital forvaltning.<sup>69</sup> Dette harmoniserer godt med redegjørelsen i avsnitt 2.1 ovenfor, og det harmoniserer også godt med

---

<sup>67</sup> Regeringen (2018) s.1.

<sup>68</sup> Regeringen (2018) s.1.

<sup>69</sup> Regeringen (2018) s.1.

målsetningen i Digital Agenda om å sette fart på den digitale innovasjonen i offentlig forvaltning gjennom å fjerne hindringer mot digitalisering i regelverket.

I avtalen om digitaliseringsklar lovgivning trekkes det også frem at en enklere og klarere lovgivning, som er digitaliseringsklar, kan skape grunnlaget for en mer sammenhengende offentlig forvaltning.<sup>70</sup> Dette kan tolkes som en erkjennelse at det vil være bedre for borgerne å interagere med det offentlige som et felles og sammenhengende organ, snarere enn en samling av individuelle organer. På den måten kan man si at ønsket om en mer sammenhengende offentlig forvaltning har mye til felles med prinsippet «kun-én-gang» og samarbeid mellom offentlige tjenester på tvers av sektorer.

### 2.3.1. Særlig vektlagte hensyn i avtalen

I avtalen listet det opp en liste med hensyn som har blitt tillagt særlig vekt, og de hensynene skal jeg kort redegjøre for i dette underavsnittet. Digitaliseringsklar lovgivning skal understøtte borgeren i det digitale samfunnet.<sup>71</sup> Med dette menes det at lovgivning skal understøtte en lettere hverdag for borgere og virksomheter, samt sikre en mer effektiv offentlig sektor som håndterer data på en trygg og sikker måte. Dette punktet omfatter mange aspekter av hva digitaliseringsklar lovgivning er, men en gjennomgående tematikk er at lovgivningen skal gjøre brukerens interaksjon med det offentlige lettere og raskere.

Bruk av IKT og ny teknologi skal være et middel for å gi borgere og virksomheter en bedre offentlig service av høy kvalitet.<sup>72</sup> Denne innstillingen likner den som ble presentert i avsnitt 2.1 ovenfor, hvor jeg påpekte at digitaliseringsvennlig lovgivning er et middel og ikke mål i seg selv. Det er gevinster eller fordeler av å ta i bruk digitaliseringsklar lovgivning som er i fokus, og det konstateres klart i avtalen at «brug af IT og ny teknologi er ikke et mål i sig selv»<sup>73</sup>.

Både digitaliseringen av offentlig sektor og arbeidet med digitaliseringsklar lovgivning skal skje med respekt for borgernes rettssikkerhet. I den sammenheng trekkes større

---

<sup>70</sup> Regeringen (2018) s.1.

<sup>71</sup> Regeringen (2018) s.1.

<sup>72</sup> Regeringen (2018) s.1.

<sup>73</sup> Regeringen (2018) s.1.

gjennomsiktighet, bedre tilgjengelighet for brukere og virksomheter og en mer ensartet saksbehandling frem.<sup>74</sup> Digitalisering av offentlig forvaltning skal altså gjennomføres slik at det kommer borgernes rettssikkerhet til gode.

Språket i lovgivningen skal være lettforståelig, hvilket innebærer at det også skal være enkelt å forstå for borgere og virksomheter. I tillegg skal det være lett å administrere for de offentlige ansatte.<sup>75</sup> Jeg leser dette punktet som et liknende hensyn som det å skulle skrive lover med et klart og entydig språk, slik digitaliseringsvennlig lovgivning fordrer og i større grad automatiseringsvennlig lovgivning fordrer. Det at en lov skal være lett å administrere for de offentlige ansatte kan leses som en krav om entydighet, siden det gjør det åpenbart hvordan loven skal etterleves.

Objektive regler skal kun anvendes når det gir mening og når det ikke er behov for fagprofesjonelt skjønn.<sup>76</sup> Objektive regler forstår jeg som faste regler, jf. avsnitt 2.2 ovenfor. Det hevdes i avtalen at en økt bruk av objektive regler kan gi fagprofesjonelle muligheter til å bruke mer tid på de mer komplekse sakstypene, som kan tenkes å ha et stort behov for et profesjonelt skjønn.<sup>77</sup> Jeg synes det er interessant at de har valgt å formulere det som at objektive regler kun skal anvendes når det gir mening og når det ikke er behov for skjønnsutøvelse. Det sendes et signal om å virkelig vurdere om objektive regler er riktig strategi i lovgivningsprosessen. Man kunne like gjerne formulert punkter til å lyde noe lignende dette; skjønnregler eller avveiningsregler, om vi skal følge Bings terminologi, skal kun anvendes når det gir mening og det ikke er gunstig med objektive regler. Da ville punktet i større grad kunne leses som en advarsel mot å bruke skjønnregler. Slik punktet står i avtalen, kan det virke som et signal om å ikke være for positive til, og kun fokusere på, å skrive objektive regler.

De to neste punktene redegjør jeg for samlet. Digitale løsninger skal være tilgjengelige for de med funksjonsnedsettelse, og borgere som ikke er digitale skal gjennom hjelp, veiledning eller alternative kommunikasjonskanaler tas hånd om. Borgere som ikke er digitale vil blant annet dekke den eldre delen av befolkningen som ikke er på internett. Men det kan også gjelde andre, og det kan være en idé å ikke kun tilby alternative kommunikasjonskanaler.

---

<sup>74</sup> Regeringen (2018) s.1.

<sup>75</sup> Regeringen (2018) s.2.

<sup>76</sup> Regeringen (2018) s.2.

<sup>77</sup> Regeringen (2018) s.2.



Avtalen åpner også opp for å hjelpe og veilede borgere med å benytte digitale løsninger. Dette vi også kunne medføre at disse borgerne i fremtiden kan benytte digitale løsninger på egenhånd. Tilgjengeligheten for borgere med funksjonsnedsettelse er en videreføring av å leve opp til de internasjonale retningslinjer for nettilgjengelighet.<sup>78</sup>

Det skal være fokus på den etterfølgende implementeringen, samt enkel digital administrasjon av nye regler i lovgivningsarbeidet.<sup>79</sup> Nye regler skal altså utvikles slik at lovgiverne har tatt stilling til etterlevelsen av regelen som utvikles. Fokuset skal være å utvikle lover som enkelt kan etterleves ved hjelp av digitale løsninger. Det neste punktet omhandler at lovgivningen skal utarbeides med en klar politisk stillingstakning til kriterier, begreper og unntak, slik at lovgivningen understøtter en effektiv bruk av ressurser. I tillegg rettes det søkelys på en offentlig service med borgeren i sentrum.<sup>80</sup>

Avslutningsvis poengteres det i det siste punktet at det er avgjørende at embetsverket har fokus på å formulere regler som er enkle, tydelige og som kan administreres digitalt.<sup>81</sup> Selv om dette punktet på mange måter sier det samme som det første punktet, signaliserer denne uthevingen hva som skal være essensen i den nye digitaliseringsklare lovgivningen. Enkelhet, tydelighet og mulighet for digital etterlevelse er nøkkelord som går igjen, og det fremstår for meg som et tydelig fokus i avtalen.

### 2.3.2. Syv prinsipper som skal ligge til grunn for ny digitaliseringsklar lovgivning

I avtalen er partiene enige om at ny lovgivning skal være digitaliseringsklar fra 1. juli 2018. For å nå dette målet ble partiene enige om syv prinsipper som skal følges i ny lovgivning og i forbindelse med inngåelse av politiske avtaler. Disse prinsippene skal jeg presentere nedenfor.

---

<sup>78</sup> Regeringen (2018) s.2.

<sup>79</sup> Regeringen (2018) s.2.

<sup>80</sup> Regeringen (2018) s.2.

<sup>81</sup> Regeringen (2018) s.2.

1. Enkle og klare regler
2. Digital kommunikasjon
3. Muliggjør automatisk saksbehandling
4. Sammenheng på tvers – ensartede begreper og gjenbruk av data
5. Trygg og sikker datahåndtering
6. Anvendelse av offentlig infrastruktur
7. Forebygge juks og feil

Det første punktet omhandler enkle og klare regler og er redegjort for i underavsnitt 2.3.1 ovenfor. Dette prinsippet omhandler de samme hensynene. Det andre punktet handler om at lovgivningen skal understøtte digital kommunikasjon med borgere og virksomheter.<sup>82</sup> Som nevnt i underavsnitt 2.3.1 ovenfor, så skal borgere som ikke kan bruke digitale løsninger tilbys andre løsninger. Et slikt prinsipp kan for eksempel etterleves i lovgivningen ved å skrive teknologinøytrale lover, slik at man ikke binder forvaltningen til å måtte benytte visse digitale løsninger, eller ikke-digitale løsninger, for å etterleve bestemmelsen.

Det tredje punktet går ut på at lovgivningen skal understøtte at etterlevelsen av lovgivningen kan skje helt eller delvis digitalt, og understøttet at det tas hensyn til borgernes og virksomheters rettssikkerhet.<sup>83</sup> Dette innebærer at det skal anvendes objektive kriterier, klare og entydige begreper og fellesbegreper fremfor særbegreper. Det er et mål å muliggjøre automatisering, gjennom å anvende objektive kriterier, der det gir mening. Samtidig skal det sikres rom til å utøve skjønn i de tilfellene hvor det er faglig relevant. Lovgivningen skal i utgangspunktet være teknologinøytralt, hvilket innebærer at lovgivningen ikke regulerer bruken en teknologi. Dette sikrer at lovgivningen ikke forutsetter bruk av foreldet teknologi. Fellesbegreper skal tilrettelegge for bruk av eksisterende datakilder og standardiserte prosesser i forvaltningen. Dette passer inn i en bredere digitaliseringsstrategi på tvers av forvaltningsorganer som skal skape felles rammer for hvordan man skaper og deler gode data.

Det fjerde punktet går ut på at begreper og data skal gjenbrukes på tvers av forvaltningsorganer.<sup>84</sup> Hvis det allerede finnes data som understøttet lovens begreper, så bør lovgivning utformes slik at det blir mulig å anvende disse dataene. Alternativt bør det også vurderes om det kan anvendes andre liknende begreper som det allerede finnes data på.

---

<sup>82</sup> Regeringen (2018) s.3.

<sup>83</sup> Regeringen (2018) s.3.

<sup>84</sup> Regeringen (2018) s.3.

Gjenbruk av data fordrer at det skal brukes de samme definisjoner av data som finnes i offentlige registre. Jeg tolker denne innstillingen dit hen at legaldefinisjoner, som skiller seg fra definisjonene av data som finnes i offentlige registre, bare bør brukes dersom det anses som hensiktsmessig. Her vil blant annet rettssikkerheten til borgere og virksomheter kunne være viktige hensyn. I avtalen fastslås det at gjenbruk av begreper og data skal skje samtidig som at det sikres at datasikkerheten ivaretas på en trygg og forsvarlig måte.<sup>85</sup>

Det femte punktet handler om å sikre en trygg og sikker datahåndtering. I avtalen påpekes det at det er viktig å sikre en trygg og sikker datahåndtering i offentlig sektor i forbindelse med en økt databruk.<sup>86</sup> Dette innebærer blant annet at det tidlig i lovarbeidet skal være fokus på om ny lovgivning fører til at det bør rettes oppmerksomhet mot trygg og sikker håndtering av borgernes data. I tillegg til å skulle sikre at datahåndteringen er sikker og trygg, fremheves transparens eller åpenhet i den offentlige datahåndteringen. Blant utfordringene i forbindelse med å sikre trygg og sikker datahåndtering er å sikre gode digitale identiteter, altså hvordan borgere kan identifisere seg selv digitalt.

Det sjette punktet tar for seg at offentlige myndigheter skal anvende eksisterende offentlig IT-infrastruktur så det sikres størst mulig gjenbruk og sammenheng på tvers.<sup>87</sup> Dette kan visualiseres ved å betrakte den offentlige infrastrukturen som et sammenhengende nettverk, fremfor å være en mengde enkeltstående siloer uten tilknytting til hverandre. Lovgivningen skal ta høyde for at det skal være mulig å anvende eksisterende infrastruktur i det offentlige, for eksempel NemID, som ligner på BankID, og Digital Post, som ligner på DigiPost.

Det syvende punkter handler om at lovgivningen skal utformes slik at den gir mulighet til å kontrollere en effektiv bruk av IKT. Dette innebærer blant annet at det skal gis mulighet for å kontrollere om saksopplysninger er korrekte i relevante offentlige registre.<sup>88</sup> I tillegg innebærer det også at behandling av personopplysninger skal skje med respekt for borgernes rettigheter, hvilket innebærer retten til privatliv og beskyttelse av personopplysninger.<sup>89</sup>

---

<sup>85</sup> Regeringen (2018) s.3.

<sup>86</sup> Regeringen (2018) s.4.

<sup>87</sup> Regeringen (2018) s.4.

<sup>88</sup> Regeringen (2018) s.4.

<sup>89</sup> Regeringen (2018) s.5.

## 2.4. Lovteknikkheftet

*Lovteknikk og Lovforberedelse* (heretter kalt lovteknikkheftet) er en veiledning om lov- og forskriftsarbeid. I 1973 utga Justisdepartementets lovavdeling en veiledning i lovteknikk for å hjelpe til i lovgivningsarbeidet. Annen utgave av veiledningen ble utgitt i 1979 og den gjeldende utgaven er fra 2000.<sup>90</sup> Dette er altså en veiledning som har vært tilgjengelig for lovgivere i lang tid, og er derfor en etablert del av lovgivningsprosessen.

Lovteknikkheftet tar i liten grad direkte høyde for å utvikle lover som skal tilrettelegge for digital etterlevelse. I veiledningen påpekes det at saksbehandlings- og avgjørelsesrutiner kan standardiseres og automatiseres når rettigheter og plikter bygger på faste normer.<sup>91</sup> Dette nevnes i sammenheng med at generelle regler som oftest vil være mindre belastende enn individuelle vedtak. Eliminering av individuelt skjønn kan medføre administrative besparelser, fordi de generelle reglene kan gjøre det helt overflødig med individuelle forvaltningsvedtak.<sup>92</sup> Men det anerkjennes også at individuelle vedtak kan gjøre det lettere å sikre kontroll med etterlevelsen av kravene som er stilt i regelverket. Det drøftes om balansen mellom likebehandlingen som generelle regler kan medbringe og individuell rettferdighet hvor rettigheter og plikter blir tilpasset den enkeltes situasjon og de stedlige forhold.<sup>93</sup> Veiledningen foreslår også en interessant løsning hvor det først er en periode som baserer seg på individuelle vedtak, og at man deretter tar sikte på å lovfeste standardløsninger. Dette kan sikre at lovgiver har en tilstrekkelig oversikt over hvilke hensyn som bør legges vekt på og hvilke tilfeller som det er behov for å regulere.<sup>94</sup>

Til tross for at lovteknikkheftet i liten grad direkte tar høyde for å utvikle lover som skal tilrettelegge for digital etterlevelse, kan man hevde det er tatt høyde for indirekte i avsnitt 6 om terminologi og språkføring.<sup>95</sup> Jeg skal ikke foreta en dyptgående gjennomgang av avsnittet for å avdekke alt som kan påvirke digitaliseringsarbeidet, men jeg skal trekke frem noen viktige momenter.

---

<sup>90</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2000) s.3.

<sup>91</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2000) s.43.

<sup>92</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2000) s.43.

<sup>93</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2000) s.43-44.

<sup>94</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2000) s.44.

<sup>95</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2000) s.88-97.

Lovteknikkheftet påpeker at det må foretas en avveining mellom et enkelt og lett forståelig språk på den ene siden, og et presist og entydig språk på den andre siden.<sup>96</sup> Denne motsetningen står litt i kontrast til redegjørelsen ovenfor om språkbruken i digitaliseringsvennlig lovgivning. Ser vi for eksempel på fokuset på lettfønståelige og enkle regler i forbindelse med digitaliseringsklar lovgivning i underavsnitt 2.3.1 ovenfor, så antydes det at regler kan utvikles slik at de er lettfønståelige for borgere samtidig som de er tilrettelagt for digitale løsninger. Hvorvidt det innebærer en avveining slik lovteknikkheftet hevder eller om det to hensyn som kan harmonisere slik det antydes i den danske politiske avtalen om digitaliseringsklar lovgivning, er en diskusjon jeg ikke skal foreta i denne oppgaven. Jeg ønsker bare å belyse diskusjonen angående språk som er lett forståelig for lesere og språk som er presist og entydig, og dermed tilrettelagt for digitale løsninger. Entydighet og presisjon kan tenkes å være enkelt og lett forståelig dersom det fremstilles på en oversiktlig måte, uten unødvendig kompleksitet. Men likevel er det viktig å trekke frem at lovteknikkheftet legger til rette for at presisjon og entydighet skal være viktige hensyn i lovteksten, og det er i seg selv et bidrag til å fremme digitaliseringsvennlige lovtekster.

Lovteknikkheftet løfter også frem konsekvent ordbruk som et viktig tiltak i arbeidet med å skrive lover. Dette gjør teksten mer digitaliseringsvennlig, og i stor grad også automatiseringsvennlig, ved at det bidrar til å unngå tolkningstvil. I tillegg nevnes det at det er viktig å passe på ensartet terminologi i forhold til beslektede lover.<sup>97</sup> Dette gjelder for eksempel nær tilknyttede lover som friskoleloven og opplæringsloven, og lover som gjerne tolkes i kombinasjon med hverandre. Et eksempel på dette er for eksempel forvaltningsloven og særlover for forvaltningen, for eksempel folketrygdloven.

Flertydighet og vaghet kan brukes som verktøy for å tilrettelegge for skjønsmessige vurderinger. Lovteknikkheftet påpeker at ord og uttrykk som brukes bør ha et avgrenset meningsinnhold, med mindre det bevisst skal tilrettelegges for skjønsmessige vurderinger.<sup>98</sup> I tillegg til å ønske skjønsmessige vurderinger, kan også vaghet i regelverket åpne opp for at forvaltningspraksisen etablerer rettspraksis på området. Dette kan for eksempel være en taktikk for å avdekke hvilke hensyn lovgiver bør være oppmerksom på. Denne kunnskapen kan deretter brukes for å lovfeste standardiserte løsninger, slik det er nevnt i Lovteknikkheftet.

---

<sup>96</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2000) s.88.

<sup>97</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2000) s.88.

<sup>98</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2000) s.88.

Et fokus på å unngå flertydighet og uklarhet i lovspråket vil være et bidrag til å skrive mer digitaliseringsvennlige lovtekster.

## 2.5. Hvilke begreper brukes i politiske dokumenter og faglitteratur for å betegne lovgivning som fremmer digitalisering og hvordan forstås disse begrepene?

Jeg har undersøkt bruken av begreper som brukes for å fremme lovgivning som fremmer digitalisering i kapittel 2 ovenfor, og redegjort for meningsinnholdet. I tillegg har jeg utvidet søket til å innebefatte politiske dokumenter hvor tematikken berøres, uten at digitaliseringsvennlig lovgivning eller lignende begreper nevnes. Oversikten i kapittel 2 er ikke uttømmende, men er en blanding av et bredt søk for å avdekke variasjon i forekomsten og dybdeanalyser for å undersøke meningsinnholdet når tematikken forekommer. I dette avsnittet skal jeg bruke resultatene fra dokumentstudiene til å oppsummere funnene. Hele kapittel 2 er å regne som besvarelsen av problemstillingen, men her skal jeg presentere en kort oppsummering av funnene.

Begrepet digitaliseringsvennlig lovgivning er et paraplybegrep som favner stort. Det er rett og slett veldig mange karakteristikk ved et lovverk som kan kalles digitaliseringsvennlig, og derfor vil det være situasjonsbetinget hvordan et digitaliseringsvennlig lovverk ser ut. Et lovverk er ikke enten digitaliseringsvennlig eller ikke-digitaliseringsvennlig. Det gir mer mening å snakke om graden av digitaliseringsvennlighet i lovverket. En bred definisjon av digitaliseringsvennlig lovgivning er lovgivning som tilrettelegger eller tar hensyn til digital etterlevelse av lovens innhold. Digitaliseringsvennlig lovgivning er et middel for å oppnå andre gevinster og ikke et mål i seg selv. Digitalisering av offentlig forvaltning er altså ikke å regne som en gevinst i seg selv, men det er tenkelig at digitaliseringen kan medføre en mer effektiv forvaltning som yter god service for borgerne, samtidig som informasjonssikkerheten i stor grad ivaretas. Blant stikkordene som kan være verdt å bite seg merke i når man tenker på digitaliseringsvennlig lovgivning er klart og konsist språk, gjenbruk av begreper, minimal bruk av skjønn, sammenhengende tjenester på tvers i forvaltningen, løse brukernes eller borgernes behov, deling av data på tvers i forvaltningen, teknologinøytralitet, informasjonssikkerhet og digital kommunikasjons- og dataflyt.

Begrepet automatiseringsvennlig lovgivning er et begrep som favner mindre enn digitaliseringsvennlig lovgivning. Automatiseringsvennlig lovgivning er lovgivning som legger tilrette for hel eller delvis automatisert saksbehandling, blant annet gjennom klare og entydige kriterier basert på entydige opplysningstyper, som også har en logisk oppbygging. Dette kunne også vært en beskrivelse av digitaliseringsvennlig lovgivning, men en viktig distinksjon er at automatiseringsvennlig lovgivning i større grad oppfyller kravene i den beskrivelsen. Lovgivningen må altså være lett å fortolke og transformere til å bli uttrykt i programkode. Dette innebærer at lovgivningens innhold skal uttrykkes som en algoritme. Vi kan si at automatiseringsvennlig lovgivning er digitaliseringsvennlig, men vi kan ikke nødvendigvis ta for gitt at digitaliseringsvennlig lovgivning er automatiseringsvennlig. Et annet krav som gjelder spesielt for automatiseringsvennlig lovgivning, er at det fordrer bestemte kriterier for hvordan lovgivningen skal etterleves. Med andre ord er det en oppskrift for hvordan man skal treffe en beslutning. Man minsker avstanden mellom lovgivningen og lovanvendelsen.

Begrepet digitaliseringsklar lovgivning er et begrep som omhandler å sikre at nye regler er lette å forstå og omsette til sikre og brukervennlige digitale løsninger. Lovgivningen skal understøtte en sammenhengende offentlig forvaltning, slik at borgerne skal kunne forholde seg til det offentlige som en enhet. I tillegg skal lovgivningen bidra til en effektiv digital forvaltning som også understøtter en enklere hverdag for borgere. I likhet med digitaliseringsvennlig lovgivning vurderes bruk av skjønn opp mot objektive regler, eller faste regler som er det tilsvarende begrepet som Bing bruker. Objektive regler skal kun anvendes når det gir mening og når det ikke er behov for fagprofesjonelt skjønn. Digitaliseringsklar lovgivning stiller altså ganske klare krav til å kun benytte objektive regler i situasjoner hvor det er den løsningen som gir mening. Dette innebærer at det ikke oppfordres til å forsøke å få all lovgivning til å bli digitaliseringsklar, og spesielt behov for fagprofesjonelt skjønn skal vurderes. I avtalen presenteres det syv prinsipper som skal følges i ny lov for å utvikle digitaliseringsklare lover, og disse prinsippene innebærer blant annet at lovgivning skal inneholde enkle og klare regler, muliggjøre automatisk saksbehandling, benytte ensartede begreper og gjenbruke data som allerede finnes i det offentlige, sørge for trygg og sikker datahåndtering og tilrettelegge for anvendelse av offentlig infrastruktur. Selv om begrepet i stor grad ligner digitaliseringsvennlig lovgivning så ser vi forskjeller i hva som prioriteres som viktig trekk for at lovgivningen skal fremme digitalisering.

Dokumentstudiene har vist at lovgivning som fremmer digitalisering forekommer under flere begreper. Meningsinnholdet er derimot nokså likt, selv om begrepsbruken ikke alltid er lik. Jeg har sett at det for eksempel finnes likheter mellom beskrivelsen av hva som gjør en lovgivning digitaliseringsvennlig i norsk sammenheng og hva som gjør en lovgivning digitaliseringsklar i dansk sammenheng. I tillegg kan også lovgivning som fremmer digitalisering være mer presist enn å kun omhandle generell digitalisering.

Automatiseringsvennlig lovgivning omhandler et smalere område innenfor digitalisering, nemlig automatisert saksbehandling. Jeg har også vist til lovteknikkheftet som blant annet tar for seg lovgivning som skal tilrettelegges for digital etterlevelse, hvilket må kunne sies å være lovgivning som fremmer digitalisering. Begrepsanalysene som er gjennomført i dette kapittel danner fundamentet for min begrepsforståelse videre i oppgaven når jeg undersøker de to siste problemstillingene. Der bruker jeg først og fremst digitaliseringsvennlig lovgivning som utgangspunkt, men det vil også være relevant å trekke inn automatiseringsvennlig lovgivning som perspektiv, spesielt i forhold til problemstilling 3.



### 3. I hvilken grad og på hvilken måte arbeider Lovavdelingen for å fremme digitaliseringsvennlig lovgivning?

#### 3.1. Innledning

Problemstilling 2 i denne oppgaven er: «I hvilken grad og på hvilken måte arbeider Lovavdelingen for å fremme digitaliseringsvennlig lovgivning?»

For å besvare problemstillingen har jeg gjennomført et intervju med en informant fra Lovavdelingen. I tillegg har jeg gjennomført dokumentstudier for å klargjøre hva som menes med digitaliseringsvennlig lovgivning i kapittel 2 ovenfor. I dette kapittelet skal jeg presentere funnene fra intervjuet. Deretter skal jeg diskutere og analysere funnene for å se om funnene kan bidra til å belyse problemstillingen.

Lovavdelingen er en viktig aktør i lovgivningsarbeidet. Ved å undersøke problemstilling 2 får jeg muligheten til å undersøke en del av realiteten angående utvikling av digitaliseringsvennlig lovgivning. Jeg valgte å foreta en bred begrepsanalyse i forbindelse med problemstilling 1, slik at jeg kan etablere en bred forståelse av lovgivning som fremmer digitalisering. Dette gjorde jeg til dels fordi jeg ville åpne opp for at Lovavdelingen muligens arbeidet for å fremme digitaliseringsvennlig lovgivning, uten å ta i bruk begrepet eller ha det som et uttalt mål. Svarene jeg finner kan si noe om hvordan gjennomføringen av å utvikle digitaliseringsvennlige lover faktisk foregår i virkeligheten. I tillegg kan det tenkes at funnene avdekker og klargjør relevante og legitime motforestillinger mot å utvikle digitaliseringsvennlige lover. Lovavdelingen er et organ med sterk faglig kompetanse innen juridiske problemstillinger, og kan derfor by på en unik og relevant innsikt på området.

#### 3.2. Kort om Lovavdelingen

Lovavdelingen er et juridisk ekspertorgan, underlagt Justisdepartementet, for regjeringen og sentralforvaltningen.<sup>99</sup> De skal bidra til å sikre kvalitet i lovgivningen, og har ansvar for teknisk kvalitet i lovverket. Dette innebærer at alle lovforslag, med unntak av

---

<sup>99</sup> Regjeringen (u.å.).

skattelovforslag, skal forelegges Lovavdelingen for lovteknisk gjennomåelse. Lovteknisk gjennomåelse er forankret i utredningsinstruksen, hvor det fastslås at ferdig utkast til lovproposisjon skal forelegges Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet for lovteknisk gjennomåelse.<sup>100</sup>

Formålet med en lovteknisk gjennomåelse er å sette lovforslaget i det som Inge Lorange Backer omtaler som «juridisk stil og orden» og sikre et godt lovspråk.<sup>101</sup> Det kan være verdt å påpeke at utredningsinstruksen ikke har noen bestemmelser om hva den lovtekniske gjennomåelsen skal gå ut på.<sup>102</sup> Men som nevnt ovenfor så er den lovtekniske gjennomåelsen forankret i utredningsinstruksen. Utredningsinstruksen fastslår i punkt 4-1 at «lovforslag og forskrifter skal utformes med utgangspunkt i Justis- og beredskapsdepartementets veileder «Lovteknikk og lovforberedelse»». Backer poengterer at den lovtekniske gjennomåelsen skjer med utgangspunkt i lovteknikkheftet, som jeg har redegjort for i avsnitt 2.4 ovenfor.<sup>103</sup> Som jeg nevnte i avsnitt 2.4 ovenfor, så kan veiledningen i lovteknikkheftet indirekte fremme digitaliseringsvennlig lovgivning gjennom blant annet en klar, enkel og presis lovtekst. Alle spørsmål som gjelder lovforslagets innhold skal være avklart før den lovtekniske gjennomgangen, men det kan likevel skje at gjennomåelsen avdekker realitetsspørsmål som trenger en nærmere vurdering.<sup>104</sup> I utgangspunktet forutsetter utredningsinstruksen at den lovtekniske gjennomåelsen skjer på grunnlag av et helt ferdig proposisjonsutkast, hvilket innebærer at fagdepartementet skal ha tatt endelig standpunkt til alle innvendinger som er kommet under departementsforeleggingen. Backer hevder at det i en del saker skjer mer eller mindre parallelt. I utgangspunktet innebærer den lovtekniske gjennomgangen at Lovavdelingen vurderer lovforslagets oppbygging, presisjon og språklig uttrykksmåte, samt en vurdering av hensiktsmessig bruk av terminologi og konsekvent begrepsbruk.<sup>105</sup> I tillegg skal Lovavdelingen vurdere de foreslåtte bestemmelsene i forhold til andre nærliggende og relevante bestemmelser. Det vil også kunne være behov for å vurdere lovforslaget opp mot gjennomføring av folkerett, blant annet gjennomføring av internasjonale konvensjoner eller EU-direktiver eller forordninger.<sup>106</sup> Den lovtekniske gjennomåelsen er i

---

<sup>100</sup> Utredningsinstruksen punkt 4-5.

<sup>101</sup> Backer (a) (2013) s.70.

<sup>102</sup> Backer (b) (2013) s.166.

<sup>103</sup> Backer (b) (2013) s.166.

<sup>104</sup> Backer (a) (2013) s.70.

<sup>105</sup> Backer (a) (2013) s 70.

<sup>106</sup> Backer (a) (2013) s.71.

utgangspunktet ikke det stadiet hvor innvendinger mot lovforslagets innhold finner sted. Det hører hjemme langt tidligere i proposisjonsarbeidet, og avhenger av at fagdepartementet selv tar det opp.<sup>107</sup> Avdekkes det forhold som er helt avgjørende å ta stilling til, for eksempel spørsmål om forholdet mellom lovforslaget og generelle lovregler, Grunnloven eller folkerett, så er det fortsatt grunn til å påpeke det til, tross for at man har kommet så langt som til en lovteknisk gjennomgåelse.

Ved siden av å ha ansvar for lovteknisk gjennomgåelse kan Lovavdelingen også bistå departementene i deres lovarbeid gjennom råd og synspunkt på utforming av lover. Dette vil kunne være en egnet arena for Lovavdelingen til å ta kommentere lovforslagets innhold. Men som nevnt ovenfor så foregår slik rådgivning gjerne etter departementenes initiativ. Lovavdelingen deltar også i internasjonale fora innenfor avdelingens fagområder, hvilket blant annet kan innebære forhandlinger om internasjonale avtaler.

### 3.3. Om opplegg for og gjennomføring av intervjuet

For å besvare problemstilling 2 har jeg gjennomført et intervju med en informant fra Lovavdelingen. Jeg kontaktet Lovavdelingen sentralt og beskrev problemstillingen jeg ønsket å undersøke, og etterspurte om jeg kunne gjennomføre intervju med en representant fra dem for å belyse problemstillingen. Lovavdelingen svarte raskt og satte meg i kontakt med en kunnskapsrik og erfaren informant. Personen jeg ble satt i kontakt med er en tidligere medarbeider i Lovavdelingen med lang erfaring fra Lovavdelingen. Jeg ble satt i kontakt med denne informanten på bakgrunn av vedkommende sin kompetanse.

Hensikten med intervjuundersøkelsen var å finne ut om Lovavdelingen i det hele tatt arbeidet med å gjøre lovgivningen digitaliseringsvennlig, og i så fall hvordan dem gjorde det. Hovedfokuset var om det inngikk som del av den lovtekniske gjennomgåelsen, fordi lovteknisk gjennomgåelse er forankret i utredningsinstruksen. Det er altså et steg lovgivning må gjennomgå.

Jeg tok kontakt med informanten fra Lovavdelingen per e-post, tidlig i prosessen med å skrive oppgaven. Der avtalte vi en kort telefonsamtale for å avtale veien videre i forhold til

---

<sup>107</sup> Backer (a) (2013) s.71.

gjennomføring av intervjuet. Under telefonsamtalen pratet vi løst og uformelt om tematikken i oppgaven. For min del var det lærerikt og nyttig å gjennomføre tidlig i prosessen, da det ga meg et ferskt perspektiv på tematikken automatiseringsvennlig og digitaliseringsvennlig lovgivning. I tillegg var det trolig nyttig for informanten å få oppklart hva intervjuet skulle handle om, og det ga informanten god tid til å tenke litt på problemstillingen.

Jeg hadde utformet et semi-strukturert intervju som jeg antok kom til å ta omkring én time. I forkant av intervjuet utarbeidet jeg en intervjuguide hvor jeg hadde noen essensielle spørsmål jeg ønsket å få besvart, samt en oversikt over emner jeg ønsket å komme innom i løpet av intervjuet. Jeg hadde også sendt et dokument til informanten i forkant av intervjuet. I dette dokumentet hadde jeg utformet noen spørsmål som jeg tenkte informanten ønsket tid til å tenke over og spørsmål hvor det kunne være behov for informanten til å forberede informasjon. Dette var en vellykket strategi med tanke på at informanten var godt forberedt til intervjuet, hadde funnet frem relevant informasjon til meg og hadde tenkt over de mest utfordrende spørsmålene på forhånd og var dermed i stand til å besvare dem utfyllende.

Selv om jeg hadde forberedt meg på å gjennomføre et semi-strukturert intervju, ble strukturen litt mindre formell enn jeg hadde planlagt. Vi kom tidlig inn i en god kommunikasjonsflyt og informanten hadde såpass mye fornuftig å si, at vi berørte flere av punktene fra intervjuguiden min i løpet av samtalen. Det virket som en god strategi, og jeg gjorde et bevisst valg om å la det flyte litt ut. Informasjonen informanten ga meg var såpass god at jeg ikke så noen grunn til å skape en mer kunstig og formell dialog.

Intervjuet ble gjennomført i nærheten av informantens arbeidsplass. På grunn av koronoepidemien tok vi forhåndsregler og valgte å møtes ut et sted med mye plass og få mennesker. Jeg tok opptak av intervjuet, og noterte noen hovedpunkter underveis i intervjuet. Det er jeg glad for at jeg gjorde, fordi det hjalp meg stort i etterarbeidet. Hadde jeg ikke hatt opptaket så tror jeg at jeg hadde måttet bryte den frie kommunikasjonsformen vi hadde. Vi gjennomførte intervjuet i nærheten av en rennende elv, og det viste seg i ettertid å by på litt vanskeligheter i transkriberingsarbeidet. Det tok meg en god del ekstra timer å transkribere, siden det var vanskelig å høre hva som ble sagt, men jeg kom i mål.

Intervjuguiden jeg hadde forberedt var relativt kort, med få hovedspørsmål. Jeg hadde forberedt en del oppfølgingsspørsmål tilknyttet hovedtemaene, og fikk anledning til å implementere dem naturlig inn i samtalen. Vi rakk dermed å gå i dybden på de temaene som

kom opp i intervjuet, og vi sporet nok litt av til tider. Dette skyldes nok at jeg er en lite erfaren intervjuer. Det ga dog informanten anledning til å bli litt varm i trøya, og informasjonen kom på løpende bånd. Mot slutten av intervjuet så stilte jeg noen spørsmål fra guiden for å passe på å dekke behovet mitt for informasjon innenfor de områdene hvor jeg fortsatt trengte litt.

Til tross for at jeg ikke fulgte det planlagte strukturingsnivået, mener jeg at formålet med intervjuet ble oppnådd. Jeg har etter min vurdering fått tilstrekkelig med informasjon fra intervjuet til å besvare problemstillingen. I tillegg ønsker jeg å føye til at jeg ble svært godt tatt hånd om av Lovavdelingen da jeg sendte dem e-post, og informanten jeg ble satt i kontakt med var langt mer kunnskapsrik på området enn jeg hadde turt å håpe på. Informanten har vært fleksibel i forhold til gjennomføringen av intervjuet, og hadde gjort en innsats på å forberede informasjon til intervjuet. Det har jeg satt stor pris på, og det har i stor grad sørget for at jeg har kunnet besvare problemstillingen.

### 3.4. Resultater fra undersøkelsen

Jeg spurte informanten hva hun/han legger i begrepet digitaliseringsvennlig lovgivning. Dette gjorde jeg for å undersøke hvordan en jurist fra Lovavdelingen forstår begrepet. Hun/han uttrykte at det i utgangspunktet må være slik at man tenker på realitetene og ikke så mye på teknologien. Det viktigste er å unngå å lage umotiverte hindringer i lovverket. Spesielt dette punktet harmoniserer godt med redegjørelsen i kapittel 2. Umotiverte hindringer kan for eksempel forekomme i form av mangel på språklig presisjon. Språket er ikke alltid nøyaktig nok, og sånt finner man omtrent i hver lov. Sistnevnte kommentar nevnes av informanten mer på dagligtale, og skal ikke forstås slik at informanten faktisk har undersøkt om det forekommer i omtrent hver lov. Det viktige er at forekomsten av mangel på språklig presisjon er en gjenganger i lovverket, og flere slike upresise formuleringer kommer med i den endelige lovteksten. I tillegg ytret informanten at klare begreper er en viktig forutsetning for automatiseringsvennlige lover. Her var det viktig å vurdere hvorvidt man ønsket å tenke så klart allerede til å begynne med eller om man ønsket å lage et rom for å manøvrere fortolkningsmessig. Denne innstilling er i tråd med innstillingen om å passe på å bruke skjønner der det er hensiktsmessig. Så var det også viktig å passe på å bruke opplysninger som allerede forelå, altså gjenbruk av data. Informanten nevner også at digitaliseringsvennlig lovgivning legger til rette for informasjonsutveksling, og da spesielt elektronisk informasjon. Hun/han

påpeker at digitalisering i større grad omfatter samhandling, og differensierer det fra automatisert saksbehandling.

Informanten kommenterer at det i de fleste tilfellene av spørsmål om automatisert saksbehandling i det offentlige, er de som driver det enkelte prosjektet som må tenke på de tingene. Dette vil også i stor grad gjelde tilfeller av spørsmål om digitalisering. Videre påpeker hun/han at det er begrenset hvor mye man kan gjøre fra et sentralt hold, som for eksempel Lovavdelingen. Lovavdelingens innsats på området er ganske liten sammenlignet med hva andre miljøer må stå for og har erfaring med. Her nevnes Skatteforvaltningen, Statens pensjonskasse og helsevesenet sine store datasystemer. For Lovavdelingen gjelder innsatsen mer elementære ting, som å vurdere hvor begrunnet det er å stille krav til at noe skal være papirfestet. Et eksempel informanten trakk frem var elektroniske testamenter. Stortinget har vedtatt en forskriftshjemmel om at man kan sette regler for å oppsette testament elektronisk. Dette er et tradisjonelt høytidelig dokument undertegnet med vitner. Vurderinger tilknyttet å åpne opp for digitalisering eller beholde tradisjonelle krav, som for eksempel skriftlighetskrav, kan dukke opp i lovteknisk gjennomgåelse eller ved kommentarer i andre deler av lovgivningsarbeidet.

Generelt sett påpeker informanten at det må være et stort poeng å unngå umotiverte ubegrunnede hindringer mot digitalisering. Hun/han nevner som eksempel å passivt videreføre tradisjonelt skriftlighetskrav uten å tenke seg om. Men dette har informanten en forestilling om at tilhører mer 90-tallet enn 2020. Det skjer jo veldig sjeldent nå.

Jeg ønsket å utforske mer spesifikt hvordan lovavdelingen opererte i den lovtekniske gjennomgåelsen i forhold til digitaliseringshensyn. Jeg satte derfor opp et fiktivt scenario hvor jeg etterspurte at informanten skulle spekulere rundt hvordan Lovavdelingen hadde opptrådt. I denne sammenhengen er det verdt å nevne at informanten har lang erfaring fra Lovavdelingen, og er en kvalifisert person til å kunne forutse typiske handlingsmønstre hos Lovavdelingen. Scenarioet jeg oppstilte var:

Hvis Lovavdelingen mottar et utkast til en lovtekst hvor det er sannsynlig at utøvelsen av lovteksten vil skje digitalt. Hvordan ser du for deg at Lovavdelingen kunne gitt råd og sørget for at lovverket ikke var til hinder for bruk av digitale verktøy?

Dette spørsmålet ble formulert til informanten i forkant av intervjuet, så informanten hadde hatt tid til å vurdere spørsmålet. Hun/han påpekte at det er departementer som forelegger

lovutkast, og at det er det enkelte departementet selv som hadde vurdert de spørsmålene. Det kunne være at Lovavdelingen kom på et eller annet om det, men det ville egentlig vært litt tilfeldig. De ville kanskje kunnet se at de forutsatte en informasjonsutveksling som krevde en uttrykkelig hjemmel, og dermed foreslått at de la inn det. Det er også tenkelig at det kunne ha kommet et gammeldags skriftlighetskrav som man kanskje burde omformulere. I bunn og grunn så innebærer den lovtekniske gjennomgåelsen at det er mulig å forstå det som er skrevet. Har lovgiverne klart å skrive det man har ment? I tillegg gjennomgås tekniske momenter, som for eksempel om det er brukt riktig paragrafform og slike formelle ting. Det er hovedoppgaven til Lovavdelingen.

Men likevel oppleves digitaliseringsvennlighet som et legitimt hensyn hos Lovavdelingen. Informanten har ikke oppfattet det som illegitimt eller skummelt å ønske å være digitaliseringsvennlig. Dog påpeker hun/han at noen til tider overdriver litt i forbindelse med å digitalisere prosesser, og trekker blant annet frem digitalisering i tilfeller hvor det er få saker. Da kan det være vanskelig å se gevinstene med digitalisering. Men informanten påpeker at dersom det er skrevet uttrykkelig at det skal foreligge krav om at noe skal være på papir, og at det kravet er uttrykt i motivene bak lovteksten, så kan det være relevant å foreslå revurdering. Men det måtte vært ganske åpenbart upraktisk før noe slikt ble påpekt. Informanten nevner også at tanker om godt lovspråk generelt, i stor grad bygger på et ønske om å skrive enkle og entydige regler. Lovavdelingen vil jo i så måte forsøke å fremme enkle og entydige regler, noe som kan sies å fremme digitaliseringsvennlig lovgivning til en viss grad. Enkle og entydige regler er blant annet nevnt som prinsipper for å skrive digitaliseringsklare lover jf. avsnitt 2.3 ovenfor. Men det er klart at det er andre hensyn som gjerne er mer fremtredende i den lovtekniske gjennomgåelsen. Informanten forteller at de i den lovtekniske gjennomgåelsen fokuserer mer på hensyn som omhandler hvorvidt man har fått sagt det man ønsker å si på en ryddig måte, at det tekniske er på plass og at lovforslaget ikke strider mot Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen, Grunnloven og EØS-avtalen. Sistnevnte forekommer ikke i mange lovforslag, men er likevel hensyn som Lovavdeling er oppmerksomme på i tilfelle det skulle dukke opp. Det er forståelig med tanke på at lovforslag som strider imot dem vil være ugyldige jf. *Lex Superior*-prinsippet.

Informanten hevder at folk har forskjellige oppfatninger om hva digitalisering er. Hun/han nevner at noen tror det handler om at det er tillatt å sende e-post, til at andre mener det omfatter helautomatisert saksbehandling. Andre mener digitalisering av offentlig forvaltning omhandler kunstig intelligens og maskinlæring. Informanten påpeker at det er et veldig vidt

spekter. Dette understøttes av mine analyser i kapittel 2, hvor også jeg kommer frem til at digitaliseringsvennlig lovgivning er et vidt begrep som favner mye. Dette er blant annet grunnen til at mange av tiltakene for å skrive gode lover også medfører en viss grad av digitaliseringsvennlighet jf. avsnitt 2.4 ovenfor om Lovteknikkheftet. Informanten informerer meg om at det kommer en ny utgave av Lovteknikkheftet hvor det blir gitt retningslinjer om digitaliseringsvennlig lovgivning som bygger på det danske og eventuelle andre tilsvarende skrifter som finnes. Dette er med på å styrke sammenhengen mellom digitaliseringsvennlig lovgivning og Lovteknikkheftet, slik jeg hevdet i kapittel 2 ovenfor. Godt lovspråk kan til dels være digitaliseringsvennlig.

### 3.5. Konklusjon

Funnene fra intervjuet forteller at Lovavdeling i liten grad direkte og konsekvent arbeider for å fremme digitaliseringsvennlig lovgivning. Men på bakgrunn av at Lovavdelingen er forankret i utredningsinstruksen, og at utredningsinstruksen fastslår at lover og forskrifter skal utformes med utgangspunkt i lovteknikkheftet, så mener jeg likevel at det er grunn til å hevde at Lovavdelingen til en viss grad fremmer digitaliseringsvennlig lovgivning. Som nevnt ovenfor i avsnitt 2.4 om Lovteknikkheftet, så vil det fremme digitalisering å utvikle lover i tråd med lovteknikkheftet. Jeg tar også i betraktning informantens informasjon om at det kommer en ny utgave av lovteknikkheftet, hvor det blir gitt retningslinjer om digitaliseringsvennlig lovgivning. Måten Lovavdelingen arbeider for å fremme digitaliseringsvennlige lover er gjennom å generelt jobbe for å fremme gode lover med godt lovspråk, spesielt i forbindelse med lovteknisk gjennomgåelse. For å komme med en kort og sammenfattet konklusjon på problemstilling 2, så konkluderer jeg med at Lovavdelingen til en viss grad arbeider for å fremme digitaliseringsvennlig lovgivning og at det arbeidet hovedsakelig er en konsekvens av et fokus på å fremme godt lovspråk med klare og entydige bestemmelser.



## 4. I hvilken grad kan § 40 i politiregisterloven sies å være digitaliseringsvennlig?

### 4.1. Innledning

Problemstilling 3 i denne oppgaven er: «I hvilken grad kan § 40 i politiregisterloven sies å være digitaliseringsvennlig?»

For å besvare problemstillingen har jeg analysert politiregisterloven § 40 og gjennomført et intervju med en programutvikler som har jobbet med å digitalisere og delvis automatisere etterlevelsen av bestemmelsen. I tillegg inngår dokumentstudiene presentert i kapittel 2 som en forklaring av hva som menes med digitaliseringsvennlig. I dette kapittelet skal jeg presentere funn fra den rettslige analysen av § 40 i forhold til digitaliseringsvennligheten og funnene fra intervjuet. Deretter skal jeg konkludere om i hvilken grad bestemmelsen er digitaliseringsvennlig. Konklusjonen vil da basere seg på den rettslige analysen og intervjuet.

Ved å undersøke problemstilling 3 får jeg muligheten til å analysere et spesifikt regelverk basert på begrepsanalysen i kapittel 2. Perspektivet på den rettslige analysen vil altså være å vurdere hvorvidt bestemmelsens innhold og utforming tilsier at den er digitaliseringsvennlig.

Undersøkelsen gir meg også muligheten til å få en unik innsikt i hvordan en av systemutviklerne bak arbeidet med å digitalisere bestemmelsen, vurderer digitaliseringsvennligheten av bestemmelsen. Svarene jeg finner kan si noe om sammenhengen mellom det som i faglitteraturen og i politiske dokumenter omtales som digitaliseringsvennlig og det som en systemutvikler opplever som digitaliseringsvennlig. Dette kan by på en unik innsikt i hvordan såkalt digitaliseringsvennlig lovgivning oppfattes av en systemutvikler som, uten rettslig kompetanse, skal jobbe med å digitalisere lovverket.

### 4.2. En rettslig analyse av politiregisterloven § 40

I dette avsnittet skal jeg analysere politiregisterloven § 40 for å undersøke om bestemmelsen oppfyller kravene for å være digitaliseringsvennlig. Jeg baserer min forståelse av digitaliseringsvennlig lovgivning på presentasjonen i kapittel 2 om lovgivning som fremmer

digitalisering. Det innebærer at automatiseringsvennlig lovgivning, digitaliseringsklar lovgivning og elementer fra lovteknikkheftet også er relevante her.

Jeg foretar meg to store avgrensninger i denne undersøkelsen. Den første er at jeg begrenser min rettslige analyse til å kun omfatte en vurdering av digitaliseringsvennligheten av politiregisterloven § 40. Jeg kommer ikke til å ta for meg en redegjørelse av hva bestemmelsen går ut på utover det som angår tilrettelegging for og hindring av digitaliseringsprosesser. Den andre avgrensningen går på at jeg kommer til å begrense undersøkelsen min til å kun omfatte politiregisterloven § 40. Det ville i utgangspunktet vært nyttig å vurdere politiregisterloven §§ 40 og 41 som en helhet, da begge bestemmelsene er nødvendige for å generere politiattester. Men målet med denne undersøkelsen er bruke kunnskapen fra begrepsanalysen og anvende den aktivt på en bestemt lovbestemmelse.

Politiregisterloven § 40 nr. 1 fastslår at det skal utstedes ordinær politiattest med mindre annet er særskilt angitt i lov eller forskrift gitt i medhold av lov. Dette innebærer at hovedregelen er at politiattest skal utstedes, men det åpnes også opp for at det kan finnes unntak. I forhold til å være digitaliseringsvennlig så kan det her være relevant å vurdere hvorvidt denne bestemmelsen kan være til hinder for digitale prosesser. Det er rimelig å anta at en etterlevelse av denne bestemmelsen kan være utfordrende å automatisere. Utfordringen er primært å etterleve de særskilte angivelsene som kan finnes, og slike lover og forskrifter som kan tenkes å påvirke denne bestemmelsen kan sanksjoneres og tre i kraft i fremtiden. Men bestemmelsen er likevel klar og entydig. Selv om bestemmelsen ikke tilrettelegger for automatisering, så er den ikke til hinder for digitalisering. Variablene kan for eksempel lagres og automatiseres etter de oppdages, eller det kan implementeres manuelle overprøvningsmekanismer i tilfeller hvor den innsamlede dataen antyder at unntakene kan være relevante.

Politiregisterloven § 40 nr. 2 sier noe om hva som skal oppgis i den ordinære politiattesten. Den er utformet på liknende måte som nr. 1. Altså er hovedregelen at bokstav a-g skal inngå i politiattesten, med mindre annet fremgår av nr. 5, 6 eller 7. I utgangspunktet er denne unntaksmekanismen enklere å automatisere enn den i bestemmelsen i nr. 1. Dette skyldes at henvisningene for unntakene er spesifikke, så det er mulig å utforme en algoritme som utfører den sjekken. Tilgang til gode reliable data kan derimot tenkes å være et problem i forbindelse med å automatisere andre ledd bokstav a-g. Dette kommer jeg tilbake til i presentasjonen av intervjuet med systemutvikleren, men jeg kan kort nevne at blant annet mangel på formalisert data i maskinlesbar form byr på utfordringer i forhold til å automatisere slik lovgivning. I

forbindelse med å tilrettelegge for digitale prosesser fordrer bestemmelsen at systemer, herunder blant annet strafferegistreringssystemer, må kunne kommunisere med systemet for utarbeidelse av politiattester.

Politiregisterloven § 40 nr. 3 sier noe om hva som ikke skal oppgis i ordinær politiattest. I utgangspunktet byr det jo på få problemer å skulle unnlate å digitalisere, altså å ikke skulle ha med viss informasjon i ordinær politiattest. Men også på dette punktet så avhenger det av tilgangen til gode data, slik at dataen ikke er oppgitt feil og at det oppstår misforståelser i systemet. I tillegg kan mangel på maskinlesbar data vanskeliggjøre helautomatiserte systemløsninger.

Politiregisterloven § 40 nr. 4 omhandler at politiet kan angi den samlede reaksjonen, dersom det i samme reaksjonsileggelse er ilagt reaksjoner som er omhandlet både i nr. 2 og 3. I merknadene til denne bestemmelsen påpekes det at dette typisk kan handle om at en bot anmerkes sammen med betinget fengsel. Som med nr. 2 og 3 fordrer digitaliseringsløsninger for dette punktet tilgang til gode data. Forutsatt at dataen registreres korrekt og i maskinlesbarform er denne bestemmelsen i stor grad tilrettelagt for digitalisering.

Politiregisterloven § 40 nr. 5 omhandler en tidsmessig avgrensning av forhold som skal med i politiattesten. Dersom dataene tilknyttet forholdene som er relevante for politiattesten er registrert slik at de er maskinlesbare og datering for avsagt dom eller forelegg er registrert på tilsvarende, måte kan en slik bestemmelse digitaliseres. Det følger av bestemmelsens nr. 5 at nr. 6 og 7 kan innebære unntak fra dette.

Politiregisterloven § 40 nr. 6 er også en tidsmessig avgrensning, men av andre forhold. Vurderingene her er lik som angående bestemmelsens nr. 5.

Politiregisterloven § 40 nr. 7 sier noe om hva som skal være i den ordinære politiattesten. For det meste er vurderingene her også lik som vurderingene i bestemmelsen for øvrig.

Bestemmelsens nr.7 bokstav a kan derimot by på et lite problem. I bestemmelsen står det «ubetinget fengsel over 6 måneder», og det er ikke åpenbart om det gjelder 6 måneder og 0 dager, 6 måneder og 1 dag eller 6 måneder og bot. Her kunne språket med fordel vært litt tydeligere for å gjøre det klart hva som er tiltenkt med bestemmelsen. Slik det står tolker jeg det som at ubetinget fengsel inntil 6 måneder ikke skal oppgis, men jeg er usikker på om 6 måneder og bot skal oppgis eller ikke. Jeg lar det stå som et usikkerhetsmoment, og undersøker saken videre i intervjuet med informanten. Bestemmelsens nr. 8 omtaler jeg i

korte lag, siden vurderingene her ikke skiller seg fra vurderingene ovenfor. Politiregisterloven § 40 nr. 9 åpner opp for nærmere regler om anmerkning av utenlandske reaksjoner og tiltak på politiattesten. Her antar jeg at tilgang til gode data og maskinlesbare data kan være et problem, da det finnes en rekke forskjellige måter å registrere dommer på.

Som en helhet fremstår politiregisterloven § 40 som digitaliseringsvennlig, og i stor grad også automatiseringsvennlig. Gjennomgående kan mangel på maskinlesbar data by på problemer tilknyttet automatiseringsprosesser, men dette vil være et problem i mange tilfeller.

Bestemmelsen inneholder i utgangspunktet ikke noen klare hindrer mot digitalisering. Språket er for det meste, nr. 7 er et lite unntak, entydig og klart. Bestemmelsen er teknologinøytral, og sier egentlig ingenting om hvordan den skal etterleves. Den er avhengig av å kommunisere med systemer på tvers i forvaltningen, og den er også avhengig av en samhandling som inkluderer alle politidistriktene i Norge, og i forhold til nr. 9 alle andre land. Sistnevnte er trolig utenkelig å digitalisere, basert på ulik praksis rundt om i verden. Men bestemmelsen legger til rette for nærmere regulering i forskrift, og basert på hva forskriften sier så kan det tenkes at disse hindringene minimaliseres.

Som nevnt i kapittel 2 ovenfor så er digitaliseringsvennlig lovgivning et svært bredt begrep. Og med mindre det foreligger klare hindringer mot digitaliserte løsninger, så skal det godt gjøres at en slik lovgivning som politiregisterloven § 40 skal være noe mindre enn i stor grad digitaliseringsvennlig. Bestemmelsen er faktisk i stor grad automatiseringsvennlig, i hvert fall delvis automatiseringsvennlig, og jeg antar at det er mulig å utvikle et beslutningsstøttesystem som etterlever denne bestemmelsen. Basert på en rettslig analyse vil jeg derfor si at politiregisterloven § 40 i stor grad er digitaliseringsvennlig.

#### 4.3. Om opplegget og gjennomføring av intervjuet

For å ytterligere besvare problemstilling 3 har jeg gjennomført et intervju med en informant som har jobbet med å utvikle et system for å generere politiattester. Jeg har tidligere i oppgaven omtalt denne informanten som en systemutvikler, men det er mer presist å omtale informanten som en *low code- utvikler*.

Kort forklart betyr low code at man utvikler applikasjoner med minimal bruk av koding,<sup>108</sup> og innebærer som regel at det brukes visuelle modelleringsverktøy for å bygge funksjonalitet tradisjonelt kodet av utviklere. Dette bidrar blant annet til at det går langt raskere å utvikle løsninger og øker leveransekapasiteten i digitaliseringsprosjekter. Low code innebærer også en modulbasert tilnærming til å utvikle digitale løsninger, hvor ulike løsninger er fragmentert og kan enkelt settes sammen til å tilpasses systemet som skal utvikles. En åpenbar fordel i forbindelse med å skulle utvikle systemer som etterlever en lovbestemmelse, er at det er en relativ enkel og rask prosess å forandre på algoritmen. Dermed innebærer ikke for eksempel lovendringer eller fornyet rettspraksis på et område noen store kostnader i forbindelse med å oppdatere systemet.

Jeg kom i kontakt med informanten min i forbindelse med en presentasjon av hans arbeid med low code- plattformen, og uttrykte i etterkant interesse for å intervjuet han i forbindelse med denne oppgaven. Hun/han stilte seg fleksibel i forhold til gjennomføringstidspunkt og kommunikasjenshyppighet. Før intervjuet utvekslet vi mange meldinger hvor vi diskuterte arbeidet han hadde gjennomført med å utvikle digitale løsninger i forbindelse med generering av politiattester. Grunnet koronaepidemien avtalte vi et møte i Microsoft Teams. Jeg utformet en intervjuguide hvor jeg tok høyde for et semi-strukturert intervju som jeg antok ville ta en time. I tillegg sendte jeg et kortfattet dokument til informanten med noen tematikker som ville være relevant for intervjuet, samt noen spørsmål som jeg tenkte informanten kunne ha godt av å tenke litt over eller samle inn litt informasjon i forbindelse med. Informanten stilte godt forberedt til intervjuet, noe jeg er svært takknemlig for. Mye av informasjonen jeg etterspurte innebar at informanten måtte lete i gamle og rotete dokumenter, og jeg anerkjenner at det kan være en kjedelig prosess for informanten.

Gjennomføringen av intervjuet gikk som planlagt. Kommunikasjonsflyten var god, og informanten besvarte spørsmålene utfyllende og presist. Intervjuguiden var utformet slik at jeg hadde noen få hovedspørsmål som skulle sette i gang informanten til å prate om et tema, så hadde jeg utformet en rekke relevante oppfølgingsspørsmål. I flere tilfeller utfylte informanten informasjonen oppfølgingsspørsmålene tok for seg, og det gjorde min jobb som

---

<sup>108</sup> Compose (2019).

intervjuer enklere. Det trengte jeg med tanke på en mangel på erfaring med å gjennomføre intervjuer.

Jeg tok opptak av intervjuet ved hjelp av en innebygd opptaksfunksjon i Microsoft Teams, og skrev notater underveis i intervjuet. Intervjuet var såpass strukturert og vi holdt oss til guiden, så notatene kom ikke til nytte. Jeg valgte å transkribere opptaket, hvilket gikk relativt rask da opptakskvaliteten var svært god og det var lett å høre det som ble sagt.

Dette intervjuet bydde ikke på noen problemer, og jeg mener formålet med intervjuet ble oppnådd. Jeg var svært godt forberedt til intervjuet, og takket være nær kommunikasjon med informanten i forkant av intervjuet så var også informanten godt forberedt på intervjuet. Jeg har etter min vurdering fått tilstrekkelig informasjon fra intervjuet til å kunne danne meg en forståelse av hvordan informanten oppfattet politiregisterloven § 40, noe som gir meg god informasjon til å besvare problemstillingen. I tillegg ønsker jeg å føye til at jeg er takknemlig for at informanten har tatt seg såpass mye tid til å bistå med informasjon.

#### 4.4. Resultater fra intervjuet

Informanten min er en systemutvikler som benytter en low code- plattform. Hun/han utvikler systemer som politiet bruker i arbeidet med å generere, godkjenne og sende ut politiattester. Jeg startet intervjuet med å stille noen åpne spørsmål om hva informanten legger i begrepet digitaliseringsvennlig lovgivning. Dette gjorde jeg for å få innsikt i hva slag elementer i lovgivningen det er som oppleves som digitaliseringsvennlig for en systemutvikler.

Informanten uttrykte at loven burde være lett å kunne oversette til å lage et IT-system. Altså at det er lett å følge loven som den står for å utvikle en IT-løsning. Det burde ikke trengs å bruke personer som sitter og gjør valg. Lovgivningen skal være entydig. I tillegg fordrer digitaliseringsvennlighet at det som står i loven samsvarer med den virkeligheten systemutvikleren er i. Hun/han opplever ofte at loven gir mening som en lov, men at det ikke nødvendigvis gir mening når man vurderer den i sammenheng med dataen som er registrert og det formålet som loven skal brukes til. Så digitaliseringsvennlig lovgivning fremstår for informanten som lovgivning som er lett å følge, og som stemmer med den virkeligheten systemutvikleren manøvrerer og datatilgjengeligheten.

Informanten har utviklet en systemløsning for etterlevelsen av politiregisterloven § 40. Hun/han beskriver bestemmelsen slik at det er, den bestemmelsen man starter med når man skal generere en politiattest. Det er ikke slik at den ordinære politiattesten er den som brukes mest i genereringen, men den utgjør kjernen av politiattesten. Når hun/han startet med å jobbe med politiattester så jobbet informanten med de gamle attestene etter strafferegistreringsloven. Informanten fikk beskjed om at dem skulle gå over til politiregisterloven, og det var noe styr om at ingen visste helt når den skulle tre i kraft. Derfor måtte informanten utvikle en parallell løsning basert på den gamle loven. I den løsningen fantes det en bryter som kunne bytte over til en løsning i tråd med politiregisterloven når den trådte i kraft. Da oppdaget informanten at den nye politiregisterloven var mer digitaliseringsvennlig. Den gamle loven inneholdt blant annet en bestemmelse som bestemte at noen bøter og forseelser skulle med på attesten, hvis politiet mener den skal det. Det var altså helt opp til den som genererte attesten om den skulle ta med noen av de bøkene. Slike ting er vanskelig å digitalisere. I den nye lovgivningen er det spesifikke betingelser som kan følges. Den delen av systemet som politiregisterloven § 40 nå regulerer, var tidligere omfattet av skjønn. Det er fortsatt en manuell sjekk av systemet og utfallet, men det gjøres sjeldent noen endringer i genereringen. Det er altså snakk om et beslutningsstøttesystem.

Politiregisterloven § 40 bydde fortsatt på litt tolkningsarbeid. Det er fortsatt elementer av attestgenereringen som er litt frem og tilbake angående hvordan lovverket skal tolkes. Hvordan skal for eksempel en strafferamme på mer enn 6 måneders fengsel forstås? Den første juristen informanten snakket med mente at 6 måneder og bot teltes som mer enn 6 måneder. Ved en senere anledning var det kommet en ny jurist som mente at det ikke burde telle som mer. Tolkningen som den første juristen uttrykte innebar at informanten måtte kartlegge lover med opptil 6 måneder fengsel pluss bøter, og differensiere dem fra lover med opptil 6 måneder eller bøter. Det var jo plutselig det som var skillet. Informanten måtte jo bare høre med juristen og tro på det dem sa. Men de to juristene var ikke enige. Hun/han opplyser om at hun/han får digitalisert det når noen sier hvilken av løsningene som gjelder.

Det som er utfordrende er å digitalisere strafferammer. Det er lett å finne ut hva noen fikk i straff, men strafferammen er ikke registrert i IT-system. I tillegg er det ingen som har kartlagt alle mulige lover og alle strafferammer som tilhører dem. Informanten påpeker også at strafferammen ikke alltid virker å være så gjennomtenkt. I forbindelse med noen lover får folk veldig milde straffer i forhold til strafferammen, mens i forbindelse med andre lover får folk gjerne høy straff i forhold til strafferammen. Dette er vanskelig for informanten å danne en

intuitiv forståelse for, og det gjør det vanskelig å få med alle muligheter i en IT-løsning. Mangel på reliabel data gjør det vanskelig å kode løsninger. Informanten nevner også at data hos politiet ofte registreres manuelt ved hjelp av et manuelt kodeverk som ikke nødvendigvis er lik lovene.

Det var visse hindringer og utfordringer i forbindelse med transformeringsarbeidet tilknyttet politiregisterloven § 40. Informanten trekker særlig frem problemer tilknyttet tilgang til data. Men en annen utfordring var også at en ny straffelov trådte i kraft. Dette bør på utfordringer i forbindelse med å da skulle holde styr på rulleblad fra både ny og gammel straffelov. Det kompliserte dataene ytterligere. I tillegg var det noen utfordringer tilknyttet formuleringen «ubetinget fengsel over 6 måneder». I utgangspunktet var det greit. Man kunne bare definert det som fra 6 måneder og 1 dag og oppover. Men så handler det også om hvordan dataen registreres. Noen har jo, fra gammelt av, registrert for eksempel 120 dager i fengsel. Informanten antar at er 4 måneder. Men er det akkurat 4 måneder eller er det mer eller mindre enn 4 måneder. Er altså 30 dager akkurat 1 måned? Men selve digitaliseringen av politiregisterloven § 40 uttalte informanten at var lettere enn en del andre lover hun/han hadde jobbet med. Fordelen var at den er statisk. Hensynene i forbindelse med ordinær attest har vært identiske siden den kom ut. Når informanten da lager en filtrering for hva som skal være med på ordinær politiattest, så har hun/han hardkodet hvert steg. Det er mye lettere å utvikle systemet slik at man bare følger hvert steg nedover. Den ordinære politiattesten går også mer på straffen, og ikke strafferammen. I tillegg henviser den ikke til andre spesifikke bestemmelser. Det er jo en fordel i forhold til digitaliseringen.

I forbindelse med å digitalisere politiregisterloven § 40 nr. 9 påpekte informanten at hun/han hadde gjort det veldig enkelt. Det er saksbehandlere som ser over politiattestene som genereres. Så da informanten utviklet systemløsningen var ikke innholdet i for eksempel en eventuell forskrift fastsatt. Det var ikke helt åpenbart hva som dermed skulle med og hva som ikke skulle med på politiattesten. Informanten puttet derfor på slike dommer på attesten, og klistret på en rød merknad som indikerte at det var noe der som måtte sjekkes nøyer av en saksbehandler. Systemet utøvet dermed beslutningsstøtte, og var ikke helautomatisert. I tillegg er utenlandske dommer veldig vanskelig på grunn av datakvaliteten. Registreringen av data er ofte merknader og tekstlige felt. I politiet sine systemer i Norge så registreres for eksempel 6 år i fengsel med tallet 6 i et felt for antall år i fengsel. Dette er derimot ikke nødvendigvis tilfelle i utenlandske politisystem. Da er ofte dommen registrert i fritekst, og da klarer ikke systemet å vite at det er snakk om 6 års fengsel. Da må det sjekkes av en



saksbehandler. Slike tilfeller kommer på en egen liste som saksbehandleren må sjekke nøyer. Informanten opplyser om at den ordinære attesten ikke går ut av seg selv dersom personen har et rulleblad. Selv om informanten er sikker på at systemet har generert en korrekt attest. Dette skyldes mangel på godkjenning til å sende ut slike attester automatisk. Det er kun helt blanke rulleblad som per dags dato går ut uten at en person har godkjent. Altså er det kun de tilfellene som er gjenstand for helautomatisert saksbehandling.

Informanten opplyser om at politiattestkontoret har skrevet om politiregisterloven § 40 og har et eget skriv som er mer kronologisk enn lovbestemmelsen. Den fremhever klart hva som skal på og hva som ikke skal på politiattesten. Formuleringer som «med mindre annet fremgår» er vanskelig i digitaliseringssammenheng da de ikke direkte angir innholdet på attesten. Det blir komplisert å få oversikt. Den forenklete versjonen er skrevet av juristen deres. Skrivet har ført til et par uenigheter angående hvordan bestemmelsen skal forstås. Det forenklete skrivet er ikke hundre prosent presist i noen grensetilfeller. Informanten påpeker at det var langt enklere å få en oversikt over bestemmelsen da hun/han forstod han det var lurt å begynne med politiregisterloven § 40 nr. 7. Det er ingenting som overstyrer den. Derfra kan man bla tilbake igjen i bestemmelsen. Lovgiver kunne kanskje med hell skrevet bestemmelsen mer kronologisk, så det var en klar systematikk for hva som skulle med og hva som var unntak. Bestemmelser som klart uttrykker hva som skal gjøres er åpenbart mer digitaliseringsvennlige.

I forbindelse med gjennomføringen av systemutviklingen så var det ikke utformet noen kravspesifikasjon som informanten skulle jobbe ut ifra. Sånn sett uttrykket informanten at det var et litt rart prosjekt. Informanten måtte sette seg inn i ting selv. Sitte og lese lover. De hun/han jobbet med hadde heller ikke juridisk kompetanse, men de hadde erfaring med å lage politiattestene manuelt.

Politiregisterloven § 40 kunne vært mer digitaliseringsvennlig om den hadde vært litt forenklet. Men det er da en fare for at den ikke hadde blitt like komplett. Informanten viser da til politiattestkontoret sitt forsøk på å forenklet det og at det skrivet hadde mangler. I tillegg uttrykker også informanten forståelse for hvorfor bestemmelsen må være litt komplisert. Mange av de kompliserende delene er nyttige. Her nevner informanten for eksempel at bestemmelsen er snillere mot de under 18 år i forbindelse med generering av politiattest. Dette gir mening. Men informanten etterspør likevel et mer skjematisk oppsett. Bare det å endre litt på rekkefølgen ville kunnet gjøre bestemmelsen enklere å forstå for en systemutvikler. De

faste kravene burde komme første, etterfulgt av unntak og tillegg. Det kunne lettet jobben med å utvikle filtreringen.

Det kan være vanskelig å skrive digitaliseringsvennlige lover som tar hensyn til systemutviklingen. Informanten påpeker at det kan være vanskelig for lovgiverne å vite hvilke data som er tilgjengelig, og hvilke muligheter systemutvikleren har for å innhente, strukturere og bruke data. Slik det er nå så kan for eksempel samme type lovbrudd være registrert i tre forskjellige systemer på tre ulike måter. Da kan det være vanskelig å sørge for at alt kommer med på attesten, siden man samtidig skal passe på at samme ting ikke skal dukke opp to ganger på samme attest.

Avslutningsvis påpeker informanten at plattformen hun/han jobber på nok er veldig egnet til å jobbe med nettopp den type løsninger som bestemmelsen fordrer. Dersom informanten skulle skrevet en IT-løsning i for eksempel Java, og forsøkt å gjøre det samme som det nåværende systemet, så fastslår informanten at hun/han trolig ville vært mer kritisk til loven. Løsningen informanten har laget kunne, ifølge informanten, trolig ikke vært laget før dagens teknologi var på plass. Når informanten begynte å jobbe med politiattester brukte politiet teknologi fra 80-tallet. Det måtte 2015-teknologi til for å klare å til dels automatisere etterlevelsen av de reglene. Informanten nevner avslutningsvis at politiregisterloven § 40 ikke har vært så ille å digitalisere, men at det har vært utfordringer. Blant annet har det vært utfordringer tilknyttet å kombinere §§ 40 og 41 i politiregisterloven og det er noen få språklige unøyaktigheter som har gitt noen utfordringer.

#### 4.5. Konklusjon

Funnene fra den rettslige analysen og intervjuet forteller at politiregisterloven § 40 i stor grad er digitaliseringsvennlig, og til en viss grad er automatiseringsvennlig. Mangel på maskinlesbar data kan derimot by på problemer i digitaliseringsarbeidet. Men bestemmelsen i seg inneholder ikke noen åpenbare hindre mot digitalisering. Et lite unntak her er noen få språklige unøyaktigheter. Bestemmelsen fordrer kommunikasjon på tvers av systemer, samt samhandling mellom politidistriktene. Dette kan være problematisk i forhold til digitaliseringsarbeidet.

Informanten har utviklet IT-systemet som etterlever politiregisterloven § 40 ved hjelp av en utviklingsplattform som tilrettelegger for at det er enkelt å gjennomføre endringer i systemet og at det er enkelt å programmere komplekse løsninger. Dette påpeker informanten selv at kan ha gjort hun/han ekstra positiv i forbindelse med å vurdere digitaliseringsvennligheten til bestemmelsen. Men alt i alt tyder funnene på at politiregisterloven § 40 kan sies å i stor grad være digitaliseringsvennlig.

## 5. Oppsummerende vurderinger og avslutning

Arbeidet med denne masteroppgaven gikk ut på å foreta en begrepsanalyse av begrepet digitaliseringsvennlig lovgivning. I den forbindelse har jeg også søkt vidt etter andre begreper som omhandler lovgivning som fremmer digitalisering. Gjennom å analysere omtalen av lovgivning som fremmer digitalisering i politiske dokumenter og faglitteratur har jeg forsøkt å kartlegge tematikken og forstå meningsinnholdet. Denne begrepsanalysen var viktig for å kunne gjennomføre undersøkelsene for å besvare problemstilling 2 og 3, siden jeg var avhengig av å danne meg en bred og helhetlig forståelse av hva som gjør lovgivningen digitaliseringsvennlig.

Funnene fra undersøkelsen i forbindelse med problemstilling 1 viste at digitaliseringsvennlig lovgivning ikke er noe som bør anses som enten eller. Det er mer givende å vurdere digitaliseringsvennligheten i form av en gradering. På et overordnet nivå innebærer vurderingskriteriene for digitaliseringsvennlighet hindringer mot digitalisering og tilrettelegging for digitalisering. Felles for omtalen av lovgivning som fremmer digitalisering er at lovgivningen gjerne har et klart, presist og entydig språk, liten grad av skjønnsbestemmelser, teknologinøytralt innhold og tar hensyn til generering og bruk av digitalt tilgjengelig informasjon.

Problemstilling 2 handlet om å undersøke hvorvidt Lovavdelingen arbeider for å fremme digitaliseringsvennlig lovgivning og i så fall hvordan. Med tanke på at et fokus på digitaliseringsvennlige lover er en politisk prioritet, så hadde jeg forventninger om at Lovavdelingen hadde det som del av sin rutine å fremme digitaliseringsvennlig lovgivning. Funnene fra intervjuet med en informant fra Lovavdelingen viste at det nok ikke var tilfellet. Lovavdelingen arbeidet i liten grad direkte og konsekvent for å fremme digitaliseringsvennlig lovgivning. Jeg forsøkte å ta stilling til at dette kunne være utfallet av undersøkelsen, og dette er en del av forklaringen på hvorfor jeg valgte en såpass bred begrepsanalyse i forbindelse med problemstilling 1. Spesielt takket være undersøkelsen av lovteknikkheftet oppdaget jeg at Lovavdelingen i større grad indirekte jobbet for mer digitaliseringsvennlige lover. Dette gjorde de ved å fremme godt lovspråk, spesielt i forbindelse med lovteknisk gjennomgåelse. I tillegg arbeidet de for å fremme entydige bestemmelser, hvilket er en klar forutsetning for digitalisering og mer spesifikt automatisering.

Problemstilling 3 handlet om å vurdere hvorvidt politiregisterloven § 40 kan sies å være digitaliseringsvennlig. Dette forsøkte jeg å besvare ved å gjennomføre en rettslig analyse av bestemmelsen hvor perspektivet mitt var å vurdere digitaliseringsvennligheten. Min analyse førte meg til en foreløpig konklusjon om at bestemmelsen i stor grad var digitaliseringsvennlig. I tillegg intervjuet jeg en systemutvikler som hadde jobbet med å utvikle et delvis automatisert saksbehandlingssystem for generering av politiattester etter politiregisterloven § 40. Informanten hadde et annet perspektiv på bestemmelsen enn det jeg hadde, og kunne by på en unik innsikt i forbindelse med å vurdere digitaliseringsvennligheten av lovbestemmelsen. Hun/han hadde nemlig faktisk digitalisert bestemmelsen og kunne derfor belyse problemstilling fra en systemutviklers perspektiv, uten juridisk kompetanse. Funnene fra intervjuet samsvarte i stor grad den rettslige analysen, og jeg konkluderte med at politiregisterloven § 40 kan sies å i stor grad være digitaliseringsvennlig.

Intervjuet i forbindelse med problemstilling 3 avdekket derimot et forhold jeg ønsker å drøfte. Jeg tar opp drøftelsen her siden den ikke direkte har sammenheng med problemstillingen. En tenkt gevinst ved å utvikle digitaliseringsvennlige lover kan være at det sikrer at et eventuelt automatisert saksbehandlingssystem treffer vedtak på bakgrunn av vurderinger tatt av noen med faglig og rettslig kompetanse. Intervjuet avdekket at informanten mottok oppdraget uten at det forelå noen klar kravspesifikasjon. Dermed måtte i prinsippet informanten trolig ta stilling til problemstillinger som kan tenkes å ha hatt påvirkning på borgeres rettsstilling. Dette kan være problematisk. Hvorvidt det har skjedd noen overtramp i myndighetsutøvelsen har jeg ikke undersøkt i denne situasjonen, men et lovverk som i større grad tok stilling til de logiske og aritmetiske operasjonene kunne i større grad motvirket faren. Ideelt sett bør forvaltningsorganet med forvaltningsmyndighet være de som fatter vedtak, og det er en reell fare for at masseforvaltningen overlater noe av det ansvaret til systemutviklere. Dette kan være problematisk med tanke på borgerens rettsikkerhet.

Basert på funnene mine mener jeg det kan være grunner til å foreslå at digitaliseringsvennlighet vurderes i den lovtekniske gjennomgåelsen. Implementering av digitaliseringsvennlig lovgivning som del av lovteknikkheftet vil til en viss grad forankre dette som en del av Lovavdelingens mandat. Dette tror jeg kan være en god idé. En lovgivning som er bevisst på at den skal passe inn i en digital verden virker å være høyt politisk prioritert.

Jeg gikk inn i undersøkelsen med en antakelse om at vi var kommet for kort i arbeidet med å klargjøre lovgivningen for en digital forvaltning. Undersøkelsen gjorde meg mer positiv enn forventet. Informanten fra Lovavdelingen var bevisst og kunnskapsrik når det gjaldt digitaliseringsvennlig lovgivning, og det er grunner til å tro at det i fremtiden i større grad kan være et bevisst mål å fremme digitaliseringsvennlig lovgivning. Undersøkelse av den delvis automatiserte systemløsningen tilknyttet politiregisterloven § 40 viste at den jobben i stor grad har vært en suksess. Etter min vurdering er det neppe noen grunn til panikk, og det virker lurt å fortsette utviklingen som er igangsatt.

## Kildeliste

### Lover og regelverk

|              |  |
|--------------|--|
| 1814         | Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov.   |
| 1967         | Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).  |
| 1971         | Lov 11. juni 1971 nr. 52 om strafferegistrering (strafferegistreringsloven) (opphevet).  |
| 1997         | Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).   |
| 1998         | Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova).   |
| 2003         | Lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova).   |
| 2010         | Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).   |
| EMK          | Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, Roma 4. november 1950.   |
| For 255/2010 | Europaparlamentets- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning) |

## Andre rettskilder

Meld. St. 27 (2015-2016) Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.

NOU 2019: 5. Lov om saksbehandling i offentlig forvaltning.

## Litteratur

Backer, Inge Lorange. *Loven – hvordan blir den til?* Universitetsforlaget, 2013 (a).

Backer, Inge Lorange. *Lov og lovgivning – artikler og foredrag.* Universitetsforlaget, 2013 (b).

Bing, Jon. «Automatiseringsvennlig lovgivning.» *Tidsskrift for rettsvitenskap* (1977), s. 195-229.

Jacobsen, Dag Ingvar. *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode.* 3. utg., Cappelen Damm, 2016.

Schartum, Dag Wiese. *Digitalisering av offentlig forvaltning – Fra lovtekst til programkode.* 1. utg., Fagbokforlaget, 2018.

Schartum, Dag Wiese. «Kan automatiseringsvennlig lovgivning gi bedre lover?» i *Jon Bing: En hyllest.* Bekken, Anne Gunn Berge, Lee A. Bygrave og Dag Wiese Schartum red., Gyldendal Norsk Forlag, 2014, s. 230-247.

Schartum, Dag Wiese. «Systemutvikling i rettslig perspektiv.» i *Elektronisk forvaltning på norsk: Statlig og kommunal bruk av IKT.* Jansen, Arild og Dag Wiese Schartum red., Fagbokforlaget, 2008, s. 199-225.



## Nettsider

Aanderud-Larsen, Silje Emilienne. «Det digitale juridiske nirvana.» 2019.

[https://www.difi.no/sites/difino/files/digitaliseringsvennlig\\_regelverk.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/digitaliseringsvennlig_regelverk.pdf) hentet 01.06.2020.

Artikkel 29- arbeidsgruppen. «Retningslinjer for vurdering av personvernkonsekvenser og beslutning om behandlingen kan «medføre en høy risiko» relatert til formålet i 2016/679» uoffisiell norsk versjon, 4. april 2017

[https://www.regjeringen.no/contentassets/1b6b0aebf624465f9704cadeaa320269/veileder\\_vurdering\\_personvernkonsekvenser\\_norsk\\_versjon.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/1b6b0aebf624465f9704cadeaa320269/veileder_vurdering_personvernkonsekvenser_norsk_versjon.pdf) hentet 10.06.2020.

BankID. «Om oss.» u.å. <https://www.bankid.no/privat/om-oss/> hentet 02.06.2020.

Compose. «Hva er low-code plattformer, og når lønner det seg å bruke?» 16. april 2019

<https://www.usecompose.com/low-code-plattform/> hentet 15.07.2020.

Datatilsynet. «Rettar ved automatiserte avgjerder.» 2018

<https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/den-registrertes-rettigheter/rettar-ved-automatiserte-avgjerder/> hentet 10.06.2020.

Difi. «Faglig arena for informasjonsforvaltning – digitaliseringsvennlig regelverk.» 2019

<https://www.difi.no/arrangement/2019-04-23/faglig-arena-informasjonsforvaltning-digitaliseringsvennlig-regelverk> hentet 01.06.2020.

Digi.no. «Endelig kommer BankID for alvor.» 2007 <https://www.digi.no/artikler/endelig-kommer-bankid-for-alvor/207993> hentet 02.06.2020.

Digital Watch Observatory. «Article 29 working group.» u.å. <https://dig.watch/actors/article-29-working-party> hentet 20.06.2020.

Fornyings-, administrasjon- og kirke departementet. «Rapport fra arbeidsgruppe: Kartlegging av hindringer i regelverk for digital kommunikasjon.» 2013

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/ikt-politikk/hindringer\\_digital\\_kommunikasjon.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/ikt-politikk/hindringer_digital_kommunikasjon.pdf) hentet 02.06.2020.

Justis- og beredskapsdepartementet. «Lovteknikk og lovforberedelse: Veiledning om lov- og forskriftsarbeid.» 1. mars 2000

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf> hentet 01.07.2020.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025.» 2019

<https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/digitalisering/digitaliseringsstrategien/Digitaliseringsstrategi-juni2019.pdf> hentet 01.06.2020.

Regeringen. «Aftale om digitaliseringsklar lovgivning.» 16. januar 2018

<https://digst.dk/media/19923/digitaliseringsklar-lovgivning2.pdf> hentet 05.06.2020.

Regjeringen. «Lovavdelingen.» u.å.

<https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/avdelinger/lov/id1444/> hentet 10.05.2020.

Utredningsinstruksen. «Instruks om utredning av statlige tiltak.» Fastsatt ved kgl. Res. 19. februar 2016 nr. 184 med hjemmel fra instruksjonsmyndigheten

<https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2016-02-19-184.>