

Justisdepartementets lovavdeling
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Vår dato	2.12.2019
Vår referanse	19/00176

Deres dato	3.6.2019
Deres referanse	

Saksbehandler: Tone Bringedal

Hørings svar fra Skate – NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov

Innledning

Vi viser til brev datert 3.6.2019 hvor Justisdepartementet ber om synspunkter på forslagene i forvaltningslovutvalgets utredning NOU 2019:5 Ny forvaltningslov.

Om Skate

Dette brevet uttrykker et samlet innspill fra Skate. Skate er et strategisk samarbeidsråd og rådgivende organ som består av direktørene i ni statlige virksomheter og to topplederrepresentanter fra kommunesektoren. Deltakerne er oppnevnt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som også har ansvaret for Skates mandat. Skate skal bidra til at digitaliseringen av offentlig sektor blir samordnet og gir gevinster for innbyggere, næringsliv og forvaltningen. Samlet sitter Skate på omfattende erfaring knyttet til digitalisering av offentlig forvaltning.

Digitaliseringen gjør informasjon i samfunnet tilgjengelig, forenkler og øker kommunikasjonen, og gir mulighet til bedre å innrette offentlige tjenester på befolkningens behov. En utvikling i denne retning er en tydelig ambisjon i Regjeringens nylig publiserte strategi for digitalisering av offentlig sektor, og forventes kommunisert i regjeringens varslede strategi for kunstig intelligens. En forventning om at offentlig forvaltning utnytter dette, og at **digital forvaltning er hovedregelen, bør ligge til grunn for en forvaltningslov for fremtiden**. Dette innspillet fokuserer på områder hvor Skate mener lovutkastet bør endres for bedre å legge til rette for digitalisering i tråd med Regjeringens ambisjoner, slik de kommer frem av Digital agenda¹ og Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor². Skate har også gitt innspill til forvaltningslovutvalget i deres arbeid, og dette innspillet tar opp igjen en rekke av de temaene som var omtalt der.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/>, Meld. St. 27 (2015-2016), særlig «Del 2 IKT-politikk for en brukerrettet og effektiv forvaltning». Stortinget sluttet seg til meldingen.

² <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/digitaliseringsstrategi-for-offentlig-sektor/id2612415/>, «En digital offentlig sektor - Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025», juni 2019. Strategien er utarbeidet av regjeringen og KS

Vi gjør oppmerksom på at de enkelte medlemmene av Skate også kan komme til å gi egne innspill på vegne av sine virksomheter.

Om rettslige standarder og generiske prosesskrav

Stikkordsmessig handler uttalelsen om å la forvaltningsloven støtte opp om rettssikker *automatisering* av forvaltningen, både veiledning og saksbehandling, trygg *digital kommunikasjon* og forsvarlig *deling* av taushetsbelagte opplysninger. **Et viktig grep for å oppnå dette er at kravene primært knyttes til rettslige standarder og generiske prosesskrav**, snarere enn at loven stiller særkrav basert på teknologivalg eller organisatoriske grenser. Videre vil et grep kunne være å knytte kravene til forvaltningens systemer og innretning, mer enn til saksbehandlerne.

Uten slik tilpasning vil man vanskelig kunne nå politiske mål om effektiv og samordnet forvaltning, hvor brukerne settes i sentrum. Både proaktive og sammenhengende tjenester forutsetter deling av opplysninger. Automatisering kan både effektivisere saksbehandlingen og bidra til raskere og mer rettsriktig saksbehandling.

Om teknologinøytralitet

Innledningsvis vil vi rose utvalget for en grundig, velskrevet og godt strukturert utredning som gir et godt innblikk i forvaltningens virke og virkeområdet. Vi må likevel legge til at vi hadde forventet at utvalget hadde drøftet mer inngående de konsekvenser og muligheter som digitaliseringen har gitt og vil gi fremover. En slik forventning er i tråd med mandatet hvor det sies: «*Det skal vurderes hvilke særlige utfordringer bruken av moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi skaper for rettssikkerheten og personvernet, og hvordan disse utfordringene best kan løses*». Når dette ikke er tilstrekkelig vurdert, er det vanskelig å utforme en teknologinøytral lov, slik utvalget tar til orde for. Skates forståelse av teknologinøytralitet betyr som et utgangspunkt at **de generelle kravene til forvaltningen; som begrunnelsesplikt, klageadgang, innsyn m.m. må gjelde uavhengig av om oppgaven løses av maskiner eller mennesker**. En grundigere besvarelse av dette punktet i mandatet kunne gitt bedre grunnlag for å vurdere om det er behov for å endre eller supplere gjeldende krav for å sikre samme forsvarlighet og kvalitet i den digitale forvaltningen.

Om lovens formål

Skate vil også rose utvalget for forslag til formålsparagraf i den nye loven. Vi er enige i at loven bør ha en formålsparagraf, og er også langt på vei enige i utformingen av forslaget:

§ 1. Lovens formål

- (1) *Loven skal legge til rette for at forvaltningens saksbehandling er god, tillitskapende og effektiv. Den skal ivareta hensynet til den enkelte og til samfunnet.*
- (2) *For å oppnå lovens formål skal forvaltningsorganet opptre saklig og samarbeide med andre forvaltningsorganer.*

Som tidligere spilt inn foreslår vi at «brukerrettet» også omtales i paragrafen, og foreslår derfor å endre siste ledd i del 1 over til *Forvaltningen skal være brukerrettet og ivareta hensynet til den enkelte og samfunnet*. **Formålsparagrafen forankrer da loven tydelig i forvaltningspolitikken, og kan nå bli et viktig redskap for å realisere denne**. I den forbindelse bør det også vurderes om loven bør forankres i departementet som har ansvar for forvaltningspolitikken.

Vi vil også påpeke at deler av det videre lovforslaget ikke reflekterer

formålsparagrafen tilstrekkelig. Eksempelvis mener vi at forslag til krav om publisering av systemdokumentasjon ikke vil være effektiv. Se nærmere omtale av dette under punktet om dokumentasjon.

Om sammenhengen med tilstøtende regelverk

Forvaltningen må forholde seg til både forvaltningsretten, offentlighetsloven, personopplysningsloven og -forordningen, arkivloven, særlover og andre pålegg som f.eks. økonomireglementet, digitaliseringsrundskrivet. Dette er regelsett som dels gir overlappende regler, og det er ulik begrepsbruk. Særlig gjelder dette regler om innsynsrett, begrensninger i behandling av opplysninger (taushetsplikt/krav om lovlig behandlingsgrunnlag/dokumentasjonskrav). Utfordringen er i alle fall todelt:

- Det er vanskelig for rettsanvenderne å se knytningen mellom regelverkene, eksempelvis mellom personopplysningsbegrepet, personvernforordningens krav til behandlingsgrunnlag, taushetsplikten og offentlighetslovens hjemmel for utveksling av opplysninger.
- På en rekke områder stiller personvernforordningen krav om – eller åpning for – at nasjonal rett hjemler behandlingsmåter som ellers vil være ulovlige. Fraværet av eksplisitte lovbestemmelser som hjemler ønsket behandling – kombinert med kraftfulle sanksjonsmuligheter etter personvernreglene – kan føre til at hensiktsmessige arbeidsmåter unngås og digitalisering hindres.

Skate konstaterer at i etterkant av at forordningen ble vedtatt, er det iverksatt en rekke lovgivningsprosesser for å hjemle ulike typer behandlinger – typisk på ganske overordnet nivå, se eksempelvis [Arbeids- og sosialdepartementets hørings sak av 5.11.2019³](#).

Skate anbefaler at man så langt som mulig legger til rette for at fellesutfordringer for forvaltningen håndteres i felles lovverk, som forvaltningsloven.

Videre anbefaler vi at man i større grad klargjør knytningen mellom regelverkene.

Om helautomatisering

Forvaltningen bruker i økende grad digitale verktøy i sitt arbeid. Det er en villet utvikling som gir store positive effekter. **Automatisering innebærer at maskiner overtar manuelle oppgaver utført av mennesker, men fratår ikke forvaltningsorganet ansvaret for at oppgavene utføres på forsvarlig måte og med rettsriktige resultater.**

Utvalget peker blant annet på at automatiseringen effektiviserer, bidrar til likebehandling og etterlevelse av prosesskrav (18.3.3.1 tredje og fjerde avsnitt). Det pekes også på noen utfordringer ved automatiserte prosesser, primært at personvernforordningen stiller krav om et særlig rettsgrunnlag, eksempelvis hjemmel i nasjonal rett, for helautomatiserte avgjørelser med personopplysninger, jf. pvf art 22. Samtidig legger utvalget til grunn at lovutkastets bestemmelser om kontradiksjon, begrunnelse og klageadgang trolig er tilstrekkelige for å

³ Forslag til endringer i arbeids- og velferdsforvaltningsloven, lov om Statens pensjonskasse, sosialtjenesteloven, lov om pensjonstrygd for sjømenn og lov om pensjonstrygd for fiskere (behandling av personopplysninger)

vareta forordningens krav om egnede tiltak for å verne den registrertes interesser (18.3.3.3 niende avsnitt).

Personvernforordningens art 22 nr 2 fastsetter at de automatiserte avgjørelser lovlig kan fattes dersom det er hjemmel for dette i nasjonalretten. Personvernforordningen åpner for at medlemsstatene regulerer adgangen til å ha helautomatiserte beslutninger, forutsatt at den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser sikres.

Forvaltningsretten setter både krav til prosess og resultat, samt at myndighetsutøvelsen har tilstrekkelig hjemmel. Skate mener derfor at dersom det foreligger lovhjemmel for automatisert saksbehandling i forvaltningen, vil dette fjerne tvil om at forvaltningen kan tilrettelegge for automatiserte avgjørelser der dette anses hensiktsmessig. Det forutsettes selvfølgelig at det skjer innenfor forvaltningsrettens regler for forsvarlig saksbehandling og forordningens krav for å ivareta den registrerte.

Skate er således enig i utvalgets vurdering av at den registrertes interesser trolig varetas av forvaltningsretten, jf. lovutkastets øvrige krav. Særlig vil vi trekke frem begrunnelsesplikten, og at automatiserte beslutninger må kunne begrunnes like godt som manuelle behandlinger. Forvaltningsloven stiller i dag krav til begrunnelser, og gir klageadgang. Sammen med øvrige rettssikkerhetsgarantier **mener Skate det er både forsvarlig og ønskelig at forvaltningsloven klargjør at beslutninger kan automatiseres.**

Skate støtter derfor mindretallets forslag til § 11, men anbefaler at man ser nærmere på den konkrete utforming av lovteksten. Skal bestemmelsen inneholde henvisninger til personvernforordningen og/eller rettssikkerhetsgarantier, må det klargjøres at henvisningene er pedagogiske, og ikke er ment som tilleggskrav ut over hva personvern- og/eller forvaltningsretten for øvrig krever. Vi viser her til høringen fra Arbeids- og sosialdepartementet 5.11.2019 (nevnt over), hvor det er foreslått tilsvarende hjemler for helautomatisert behandling i flere lover på departementets område. Det vil etter Skates syn være ønskelig at denne typen generelle hjemler plasseres i overordnet regelverk, som forvaltningsloven, slik det er gjort i Sverige⁴, i stedet for at man må iverksette lovgivningsprosesser for hvert enkelt område som automatiseres. Den foreslåtte formulering kan også gi inntrykk av at automatiseringen må være «nødvendig», og det vil være en uheldig regulering. **Tvert om er det Skates holdning at forvaltningen bør oppfordres til å automatisere sine oppgaver, så langt det er hensiktsmessig.**

Dersom forvaltningsloven skal åpne for forskriftsregulering av krav til helautomatisert behandling, antar vi at det bør gjelde generelle krav til automatisert saksbehandling. Hvilke avgjørelser som skal kunne automatiseres må det enkelte forvaltningsorganet avgjøre, innen de rammer forvaltningsloven og særlovgivning setter.

Spesielt om krav til forsvarlig internkontroll

Vår anbefaling er imidlertid at krav til automatisert saksbehandling primært baseres på generelle krav til saksbehandlingen, hvor ikke teknologien eller organiseringen av arbeidet blir avgjørende. Vi viser her til at utvalget foreslår lovfesting av flere ulovfestede krav til

⁴ [Svensk förvaltningslag \(2017:900\)](#) 28 § første ledd første punktum «Ett beslut kan fattas ... automatiserat.»

saksbehandlingen, blant annet at skjønnsutøvelsen skal være forsvarlig, jf. utkastet til § 40. En annet viktig teknologinøytral nyvinning er omgjøringsplikten for vedtak som mangler hjemmel, jf. utk § 62 (2), se drøftelsen i kapittel 33.4.2.2.

Utvalget drøfter i kapittel 11.8 om forvaltningen skal pålegges å ha forsvarlige systemer, men konkluderer med at et slikt krav blir for uklart og at det kan gi budsjettmessige virkninger. Skate vil påpeke at forvaltningen i annet regelverk er pålagt å ha forsvarlig, risikobasert internkontroll, jf. både de generelle krav i økonomiregelverket og kommuneloven, og dessuten tilsvarende krav på sentrale områder som personvern og informasjonssikkerhet (jf. personvernforordningen artikkel 24 og e-forvaltningsforskriften § 15).

Et krav om forsvarlig internkontroll vil primært være en klargjøring av eksisterende krav til forvaltningsorganene. En lovfesting kan gi økt oppmerksomhet om kravet, og klargjøre at internkontrollen skal tilpasses risikoen i virksomheten. Et teknologinøytralt krav innebærer at systemene skal innrettes for å kunne korrigere systemfeil som måtte oppstå, uavhengig av om feilen skyldes at en uriktig tolking formidles i instruksjoner til mennesker eller til maskiner, og uavhengig av om praksisen har vært fast eller har oppstått over tid. En slik bestemmelse må utformes slik at man legger til rette for helhetlig internkontroll på tvers av regelverkene, slik kravet i e-forvaltningsforskriften § 15 forutsetter.

Om dokumentasjon

Utvalget foreslår i §10 at saksbehandlingen som hovedregel skal være skriftlig. Motivene viser at kravet i hovedsak er motivert av at saksbehandlingen skal dokumenteres.⁵

Skate er enige i at saksbehandlingen må dokumenteres. **Vi anbefaler imidlertid at kravet utformes teknologinøytralt slik at den legger til rette for at den mest effektive eller hensiktsmessige dokumentasjonsformen kan benyttes.** Bestemmelsen vil derved også omfatte for eksempel lyd- eller videoopptak, og ikke kun dokumentasjon basert på skriftegn.

Både forvaltningslovutvalget og arkivlovutvalget foreslår regler om krav til dokumentasjon. Skate anbefaler at kravene ses i sammenheng og samordnes, herunder at man benytter terminologi som klargjør sammenhengen, eksempelvis ved at også forvaltningsloven stiller krav til dokumentasjon, jf. tidligere merknad om det foreslåtte skriftlighetskravet. Hvor omfattende dokumentasjon som skal kreves, bør tilpasses behovet og knyttes til hvilke formål dokumentasjonen skal tjene.

Arkivlovutvalget foreslår et eget kapittel om dokumentasjonsplikter. Hvor detaljerte lovregler man skal ha om dokumentasjonsplikt tar ikke Skate stilling til nå, men en regel som stiller krav om å ha en dokumentasjonsstrategi kan være hensiktsmessig. Dersom regelen i § 12 allikevel lovfestes, bør lovgiver vurdere om arkivlovutvalgets forslag § 10, som gir en lignende regel, har en mer hensiktsmessig og klarere ordlyd.

Forvaltningslovutvalget foreslår en særlig dokumentasjonsplikt for det rettslige innholdet i automatiserte saksbehandlingssystemer, jf. forslaget til § 12. Begrepet «automatiserte saksbehandlingssystemer» er nytt, og skaper krevende avgrensningsspørsmål – hvor omfattende bruk av maskinelle hjelpemidler er nødvendig? Begrepet automatiserte

⁵ NOU 2019:5 kap 13.4 Skriftlig eller muntlig behandling

saksbehandlingssystemer er vidt – og dekker tilsynelatende både hel- og delautomatiserte systemer, enkle og kompliserte systemer (fra rene utregninger til automatisering av skjønn), veiledning og vedtak – og hvor feil vil ha stor eller liten betydning. Bestemmelsen bryter altså både med det risikoperspektiv vi anlegger over og med ambisjonen om teknologinøytrale regler. Vi er i tvil om verdien av bestemmelsen, og anbefaler at man heller ser på mulighet for utforming av mer teknologinøytrale krav.

Liknende innvendinger gjelder forslaget om at slik dokumentasjon skal offentliggjøres. Det er allerede regler i offentlighetsloven, forvaltningsloven og personvernforordningen som gir rett til innsyn og krav om begrunnelser og informasjon, jf. særlig krav om begrunnelser ved enkeltvedtak. Vår erfaring er at slik dokumentasjon ikke er etterspurt. Flere årsaker kan være aktuelle: at dokumentasjonen er vanskelig å forstå for utenforstående (desto mer komplisert systemet er, desto mer kompetanse vil kreves for å få utbytte av dokumentasjonen), at man allerede har tillit til at systemet fatter riktige avgjørelser, eksempelvis basert på kjennskap til konkrete avgjørelser eller systemutviklingsregimet i virksomheten, eller at interessen for å kontrollere forvaltningens vedtak primært er knyttet til de vedtak som gjelder en selv – og da er det begrunnelsen i vedtaket som er det sentrale. **Skal det innføres et krav om at akkurat denne typen saksdokumenter skal offentliggjøres, bør det være tydelig hvilken merverdi den gir for innbyggerne.**

Om digital kommunikasjon

I kapittel 18.3.4.2 drøfter utvalget hvorvidt borgerne bør ha rett til å kommunisere digitalt med forvaltningen, og faller ned på at «forvaltningsorganet skal være tilgjengelig for at den enkelte kan ta kontakt med organet på en sikker og effektiv måte», nedfelt i §13. Dette er en mer restriktiv bestemmelse enn i flere av de nordiske landene, hvor det eksempelvis i Danmark er nedfelt en rett til digital kommunikasjon, og tilsvarende er foreslått i Sverige.

I lys av at Norge allerede har vedtatt et prinsipp om et «digitalt førstevalg», som innebærer digital kommunikasjon *fra forvaltningen til brukerne* skal være hovedregelen, **bør det nå åpnes for en generell rett til digital kommunisere fra brukerne til forvaltningen.** I tillegg må vi påpeke at retten bør gis til samtlige av forvaltningens brukere, det vil si både fysiske og juridiske personer, og ikke bare til «borgerne» slik utvalget formulerer det i sin drøfting, som vi antar er sammenfallende med «den enkelte», som er begrepet som benyttes i lovteksten.

En slik rett vil være i tråd med samfunnets forventninger og i tråd med foreslått formålsparagraf, om at forvaltningen skal ta hensyn til den enkelte, det vil si være brukerrettet, som vi tar til orde for innledningsvis.

Om deling av opplysninger/taushetsplikt

Utvalget foreslår å utvide adgangen til deling av opplysninger på tvers av forvaltningsorganer, slik at det også kan deles opplysninger når dette er nødvendig for å ivareta mottakerorganets oppgaver, jf. utkastet til § 36 (2) bokstav c. **Skate er enige i at det er riktig å utvide muligheten til deling.**

Utvidet adgang til deling av opplysninger er etter Skates syn nødvendig for å nå sentrale politiske mål om å sette brukeren i sentrum, herunder at forvaltningen skal tilby sammenhengende tjenester, proaktive tjenester (brukeren gjøres kjent med sine rettigheter før vedkommende har søkt) og at forvaltningen ikke skal spørre om opplysninger som allerede er gitt til andre forvaltningsorganer (kun-en-gang-prinsippet).

Lovutkastet angir ulik terskel for deling av opplysninger internt i organet og på tvers av organer. For deling internt i organet er det tilstrekkelig at det er «saklig behov for» opplysningene, jf. utk § 36(2) bokstav b, mens for deling på tvers er kravet «nødvendighet» i utk § 36 (2) bokstav c. Skate merker seg imidlertid at i drøftingen av adgangen til deling med andre forvaltningsorganer (nou-en kapittel 19.12.6) beskrives terskelen slik: «På denne bakgrunn foreslår utvalget at det som hovedregel bør være adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger med andre forvaltningsorganer som har «**saklig behov**» for dem i sin virksomhet.» (vår utheving). På denne bakgrunn anbefaler Skate at departementet ser nærmere på om bestemmelsene har fått en treffende ordlyd.

Utkastet angir taushetsplikten som er et personlig ansvar som påligger den enkelte ansatte eller oppdragstaker. Skate vil påpeke at taushetsplikten også må gjelde for forvaltningsorganet, og at bestemmelser om deling (§ 36) bør utformes slik at den også dekker utlevering til maskiner/andre forvaltningsorganer.

Vennlig hilsen
Skate

- Direktør Steffen Sutorius, Direktoratet for forvaltning og IKT
- Arbeids- og velferdsdirektør Sigrun Vågeng, Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Riksarkivar Inga Bolstad, Arkivverket
- Direktør Lars Peder Brekk, Brønnøysundregistrene
- Direktør Christine Bergland, Direktoratet for eHelse
- Områdedirektør Kristin Weidemann Wieland, KS
- Administrerende direktør Nina Schanke Funnemark, Statens lånekasse for utdanning
- Kommunaldirektør Arild Sundberg, Oslo kommune
- Skattedirektør Hans Christian Holte, Skatteetaten
- Kartverksjef Anne-Cathrine Frøstrup, Statens kartverk
- Direktør Roar Olsen, Unit

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.

Kopi til:

Skate-direktørene
Kommunal- og moderniseringsdepartementet