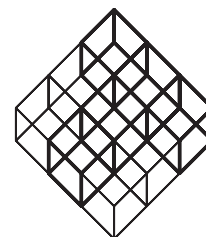


Justisdepartementet, Lovavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo



Teknologirådet

Vår ref.: 04.32
Deres Ref.: 200309615 EO KHR/MHG
Dato: 27.05.04

Høringsuttalelse til NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov

Teknologirådet er et uavhengig, rådgivende organ som skal vurdere den teknologiske utviklingen på alle samfunnsområder. Rådet skal følge den teknologiske utviklingen og stimulere til debatt om de muligheter og konsekvenser som ny teknologi skaper for samfunnet og det enkelte individ.

Programvare har etter vår mening blitt et viktig politikkområde. Det berører demokrati-, konkurranse- og innovasjonspolitik som vel som skole- og utdanningspolitikk. Det er særlig sentralt i offentlig moderniseringspolitikk, hvis regjeringens mål er at offentlig sektor skal bli mer effektiv, rettferdig og transparent. For modernisering må ses i lys av offentlighetsprinsippet, særlig hvis forvaltningen ønsker å forholde seg aktivt til de teknologiske endringer som internett og digitale offentlige tjenester innebærer.

Våren 2003 nedsatte Teknologirådet en ekspertgruppe som skulle se på demokratispørsmål i informasjonssamfunnet, særlig knyttet til programvare. Gruppen, som har arbeidet i tidsrommet 2003-2004 har hatt følgende medlemmer: professor Dag Wiese Schartum, Institutt for rettsinformatikk ved UiO, førsteamanuensis Michael Snaprud ved Høgskolen i Agder, professor Lars Sørgard ved NHH, teknologidirektør Håkon Wium Lie fra Opera Software, postdoktor Tanja Storsul ved UiO; daglig leder Grethe Helene Viksaas fra Basefarm as; professor Einar J. Aas, Teknologirådet og institutt for elektronikk og telekommunikasjon ved NTNU og professor Magne Espedal, Teknologirådet og Matematisk institutt ved UiB. Prosjektleder har vært Dr. polit. Trond Arne Undheim fra Teknologirådets sekretariat.

Denne høringsuttalelsen bygger på det arbeidet som er gjort i ekspertgruppen.

Vi vil særlig understreke behovet for åpenhet i programvaren gjennom bruk av åpne standarder for alle offentlige dokumenter som utveksles eller arkiveres. Det er også viktig å stimulere bruk av programvare med åpen kildekode.

Modernisering i lys av en Internettbasert forvaltning

I januar 2002 la Regjeringen frem sitt program for modernisering i offentlig sektor med en visjon om "aktiv deltakelse på demokratiske arenaer, med likeverdige og individrettede tjenester av høy kvalitet, med en effektiv ressursbruk og hvor effektive

Pb 522 Sentrum
0105 Oslo

Prinsensgate 18
Norway

T: +47 23 31 83 00
F: +47 23 31 83 01

www.teknologiradet.no
post@teknologiradet.no

offentlige tjenester skal bli et konkurransefortrinn for næringslivet”.¹ IT er et viktig virkemiddel for å oppnå dette. Målene er brukerretting, effektivisering og forenkling. I eNorge-planen fremgår det videre at det skal satses på bedre organisering og effektiv oppgaveløsning, brukerorienterte elektroniske tjenester, forenklet innrapportering og offentlig sektor som kunde. Etter vårt syn er det sentralt å utvide fokus til å handle om demokrati så vel som effektivitet.

Offentlighetsprinsippet og IT-politikken

Offentlighetsprinsippet er en bærebjelke i vår forvaltning, og som blant annet demokrati- og rettssikkerhetsidealene hviler på. Prinsippet kommer for eksempel til uttrykk i forvaltningsloven og offentlighetsloven, og innebærer at parter har krav på innsyn i dokumentene i ”sin” sak, og at enhver med noen unntak kan få rett til innsyn i offentlige saksdokumenter, journaler m.v. Et vesentlig poeng med innsynsrettighetene er muligheten for å kunne kontrollere hvorledes offentlig myndighet blir utøvet. Her er legalitetskontroll sentralt, dvs. en kontroll av at myndigheter utøver sin kompetanse på en måte som er i samsvar med gjeldende rett.

Hvilken mulighet har vi til å kunne kontrollere den myndighet som utøves ved hjelp av beslutningssystemer? Den første muligheten er selvsagt å kontrollere de enkeltvedtak som treffes ved hjelp av systemene, ved selv å anvende de relevante rettsreglene og se om vi kommer fram til samme resultat som forvaltningen. Dette krever at en for hver sak går grundig inn i det foreliggende rettskildematerialet og foretar en kvalifisert juridisk vurdering av hvert foreliggende vedtak. Slik vil domstoler og klageinstanser arbeide. Metoden er imidlertid arbeidskrevende, og det sier seg selv at kun et meget lite antall saker kan undergis denne type legalitetskontroll.

Ved digital forvaltning kan imidlertid kontrollen i stedet baseres på beslutningssystemet selv. I programkoden blir jo alle regler som systemet skal følge eksplisitt uttrykt, og siden disse reglene får anvendelse i alle saker som systemet behandler, vil en legalitetskontroll av programkoden innebære en kontroll med alle saker – både i fortid og fremtid.

Rett til innsyn i opplysninger om regelverk, forutsetninger og modeller m.m.

Et mindretall i Offentlighetslovutvalget, lederen Harald Hove og Nils E. Øy, fremmet forslag til to nye bestemmelser (§§ 9 og 10) som etter vårt syn peker i retning av et vesentlig fremskritt for åpenheten i informasjonssamfunnet, dvs. i et samfunn der en stadig større del av reguleringer og handlingsnormer for øvrig er nedfelt i IKT-baserte informasjonssystemer og uttrykt som programkode.

Mindretallets forslag til § 9 Rett til innsyn i opplysninger om regelverk, forutsetninger og modeller m.m. som dataprogrammer bygger på

Enhver kan kreve å få opplyst hvilket regelverk et dataprogram som brukes i forvaltningens saksbehandling bygger på. Det samme gjelder hvilke forutsetninger, modeller og lignende som ligger til grunn for analyser og beregninger forvaltningen har utført ved hjelp av et dataprogram.

Gjennom hele vår digitale historie har det vært et problem at datamaskinen med programkoden har vært sett på som en ”svart boks”. Årsaken er at de regler og forutsetninger mv som er nedfelt i programsystemene, ikke har vært uttrykt på annen måte enn som programkode, og således har vært utilgjengelig for andre enn en liten håndfull spesialister. Denne situasjonen har blitt stadig vanskeligere å akseptere, blant annet fordi stadig mer av offentlige reguleringer gjennomføres ved hjelp av

¹ http://www.enorge.org/modules/module_109/publisher_view_product.asp?iEntityId=1061&iC=5

datamaskinsystemer. Dette gjelder for det første fagsystemene i etater som trygde- og skatteetaten, toll- og avgiftsetaten mv.

Utviklingen i retning av "digital forvaltning" forstått som en forvaltning som i stigende grad kommuniserer med brukerne via Internett, aksentuerer denne problemstillingen ytterligere. Når for eksempel Statens lånekasse for utdanning utformer sine nettbaserte søknadsrutiner, fremstår denne rutinen som et *fait accompli* for brukerne. Slike Internettrutiner er basert på ulike rettslige reguleringer, og i tråd med legalitetsprinsippet kan ikke forvaltningen fastsette vilkår eller fremgangsmåter som etablerer nye plikter eller som begrenser rettigheter for den enkelte. Det er derfor avgjørende at det i den digitale forvaltning legges til rette for at den enkelte kan gjennomføre legalitetskontroll, dvs. kontrollere at rutinene i den nettbaserte forvaltningen og i fagsystemer er i overensstemmelse med de regler som er fastlagt av lovgiver eller i forskrifts form.

Første setning i den foreslåtte bestemmelsen har et meget forsiktig innhold. Den gir kun rett til å kreve opplysning om "hvilket regelverk som et dataprogram som brukes i forvaltningens saksbehandling bygger på". Det kreves med andre ord ikke at forvaltningen redegjør i detalj for det rettslige innholdet av programkoden, slik tilfellet er for helt automatisert behandling av personopplysninger, personopplysningsloven § 22.

Etter vår mening representerer denne delen av forslaget til § 9 i offentlighetsloven et minimum av krav til åpenhet i den digitale forvaltningen. Vi har imidlertid funnet det hensiktsmessig å foreslå endring av ordlyden, slik at elementene i første og andre setning i forslaget blir klarere, se nedenfor.

Andre setning i den foreslåtte bestemmelsen tar for seg tilfelle der forvaltningen gjør bruk av datamaskinsystemer som er basert på modeller og forutsetninger ellers. Dette er et logisk supplement til første setning i bestemmelsen, som kun gjelder regelverk. Andre setning omfatter således for eksempel modeller for beregning av samfunnsøkonomiske virkninger av et tiltak, risiko for uønskede hendelser, demografisk utvikling mv. Dette er modeller og forutsetninger ellers som normalt vil fremgå eksplisitt av de aktuelle analyseprogrammene, eller som det er nødvendig for offentlige myndigheter å kjenne til for at bruken av slike verktøy skal være forsvarlig. I den politiske debatten vil slike modeller og forutsetninger ofte være avgjørende premisser, og det er derfor av vesentlig betydning å kjenne dem for å sikre en opplyst demokratisk debatt. Dersom Finansdepartementet for eksempel beregner virkningen av en foreslått pensjonsreform, er det åpenbart av stor betydning å kjenne til hvilke modeller som er forutsetninger for analyseresultatet. I noen tilfelle kan det være grunnlag for å gjøre unntak fra innsyn, for eksempel fordi beregningen har skjedd som ledd i den interne saksforberedelsen. Så snart resultatet bringes frem i den offentlige debatten, bør dette materialet imidlertid være ubetinget offentlig. Teknologirådet vil på ny understreke at bruk av informasjonsteknologi til automatiserte konsekvens- og problemanalyser mv, ikke må skje på måter som innebærer at analyseverktøyet fremstår som en "svart boks".

IKT er på mange måter en "åpenhetsteknologi", dvs. en teknologi som legger til rette for friere og bedre informasjonstilgang for borgerne. Slike effekter kommer imidlertid ikke av seg selv, men krever en aktiv politikk. Store programsystemer som inneholder representasjoner av rettsregler og ulike modeller og forutsetninger representerer i dag et lukket felt som det er viktig å åpne opp for allmennheten. Det foreslåtte lovforslaget er et meget forsiktig, men viktig steg i riktig retning.

På bakgrunn av ovenstående kommentarer, tillater vi oss å fremme følgende forslag til endret ordlyd av mindretallets forslag til § 9:

Forslag til endret § 9 Rett til innsyn i opplysninger om regelverk, modeller og andre forutsetninger som dataprogrammer er basert på

Enhver kan kreve å få opplyst hva som er det rettslige grunnlaget (regelverk mv) for de dataprogrammer forvaltningen benytter til å treffe enkeltvedtak.

Enhver kan få opplyst hvilke modeller og forutsetninger ellers som ligger til grunn for analyser og beregninger forvaltningen har utført ved hjelp av et dataprogram.

I endringsforslaget er særlig to endringer gjort: For det første er det understreket at det også kan være aktuelt å redegjøre for annet enn regelverk. Det sentrale er opplysning om det rettslige grunnlaget i det hele tatt, og dette bør ikke begrenses til regelverk, men bør for eksempel også omfatte dommer. For det andre er retten til innsyn avgrenset til "enkelvedtak", jf forvaltningsloven § 2 bokstav b. Innsynsretten avgrenses altså til de tilfelle der de aktuelle dataprogrammene anvendes for å avgjøre den enkeltes plikter og rettigheter.

I annet ledd er det ikke gjort nevneverdige endringer ut over å sette "forutsetninger" sammen med "modeller" på en måte som antyder at det første er et eksempel på det siste ("og forutsetninger ellers"). Modeller vil typisk være komplekse, og forutsetninger typisk være enkle.

Rett til å få produsert alternative analyser mv

Mindretallets forslag til § 10 gjelder bruken av slike dataprogrammer som det er foreslått innsynsrett i, jf forslaget til § 9. Bestemmelsen innebærer at den enkelte – med visse begrensninger – skal ha rett til å kreve at forvaltningen anvender dataprogrammer for formål som den enkelte selv bestemmer.

Mindretallets forslag til § 10 Rett til å få produsert alternative analyser mv.

Dersom et forvaltningsorgan hovedsakelig bygger eller vil bygge en avgjørelse på analyser, beregninger eller lignende foretatt av et dataprogram som ikke er allment tilgjengelig, har enhver rett til i rimelig utstrekning å kreve at organet produserer alternative analyser eller beregninger av betydning for organets avgjørelse.

Dette gjelder med andre ord mulighet til å simulere resultater ved hjelp av forvaltningens dataprogrammer. I forhold til regelverk mv, er dette avgjørende for de mange som har problemer med å fortolke rettsregler og finne ut hvilken virkning reglene har for dem selv. På dette området innebærer forslaget at enhver i rimelig utstrekning skal få rett til å kreve at forvaltningen kan anvende tilgjengelige dataprogrammer for å simulere virkninger av rettsreglene for den enkelte. For eksempel vil den enkelte kunne be om beregning av fremtidig skatt under forutsetning av endret inntekt på grunn av forventet arbeidsløshet.

Forslaget må bygge på den forutsetning at det faktisk finnes et dataprogram som er egnet for formålet; typisk opplæringsmoduler av fagsystemene. Utviklingen av en digital, Internettbasert forvaltning, innebærer dessuten at flere etater gjør tilgjengelig slike simuleringsrutiner fra sine nettsider. Statens lånekasse for utdanning og Skatteetaten har slike tilbud i dag. I den grad slike simuleringstilbud finnes allment tilgjengelig på Internett, vil ikke kravet etter forslaget til § 10 gjelde.

Vi mener at liknende rettigheter til bruk av modeller og andre forutsetninger som finnes i dataprogram, ville være positivt. Vi vil imidlertid understreke betydningen av at den enkelte gis tilgang til slike rettslig baserte dataprogrammer som er avgjørende

for analyse av den enkeltes plikter og rettigheter, jf forrige avsnitt. Vi nøyer oss derfor med å forslå en bestemmelse til ny § 10 som gjelder dette rettslige aspektet:

Forslag til ny § 10 Rett til å få undersøkt rettsvirkninger

Dersom et forvaltningsorgan gjør bruk av dataprogram for å treffe enkeltvedtak har enhver rett til, i rimelig grad, å kreve at organet benytter dataprogrammet for å vise hva resultatet av mulige, fremtidige enkeltvedtak kan bli. Retten gjelder ikke dersom slike dataprogram er gjort allment og vederlagsfritt tilgjengelige.

Forslaget til ny § 10 knytter bestemmelsen til enkeltvedtak, dvs til undersøkelsen av folks rettigheter og plikter. Forslaget vil i stor grad øke forutberegneligheten og begripeligheten av rettslige reguleringer. Bestemmelsen vil trolig også stimulere til økt tilbud av "simuleringsrutiner" på forvaltningens nettsider, noe som etter vårt syn vil være en udelt positiv virkning.

Konklusjon

Utfordringene ved modernisering av forvaltningen ved hjelp av IT er:

- å sikre fortsatt åpenhet når programmer tar over lovanvendelsen
- å kontinuerlig revidere offentlighetslov og forvaltningslov og forskrifter med IT for øye
- å sikre at saksbehandlingsrutiner i den digitale forvaltningen blir oversiktlige og tilstrekkelig beskrevet til at brukerne kan forstå sin rolle i den samlede rutinen.
- å legge betydelig større vekt på å lage digitale saksbehandlingsrutiner som sikrer etterlevelse av lovbestemte krav til utøvelse av forvaltningsmyndighet når det gjelder brukeres rettigheter og forvaltningens plikter.

Vi vil særlig understreke at forslagene til nye tekster for § 9 første ledd og § 10, bør ses på som et nødvendig minstekrav til åpenhet i den fremtidige digitale forvaltningen.

Med vennlig hilsen

Tore Tennøe
Sekretariatsleder, Teknologirådet