

Myndiggjørende rettsteknologi og forvaltningsomsorg i en digital forvaltning



Innhold

1	Mandat og arbeid	8			
1.1	Mandatet	8	5.8	og forholdsmessighet	30
1.2	Oppdraget	9		Effektivitet	31
1.3	Utvalgets forståelse av oppdraget og noen avgrensinger	9	6	Gjeldende rett	32
1.3.1	Sentrale begreper	10	6.1	Innledning	32
1.4	Utvalgets sammensetning og arbeid	11	6.2	Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)	32
1.4.1	Utenforliggende spørsmål	12	6.3	Prinsippet om selvbestemmelse	32
2	Forslag til ny lov	16	6.4	Likestillings- og ikke-diskrimineringsprinsippet	34
2.1	Lov om forvaltningsomsorg og menneskelig kontakt i møte med digital forvaltning (forvaltningsomsorgsloven)	16	6.5	Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fvl.)	35
3	Forslag til endringer i lovverket	18	6.6	Trygderett	36
3.1	Forslag til nytt kapittel i lovutkastet til ny forvaltningslov (NOU2019: 5)	18	6.6.1	Lov om folketrygd (folketrygdloven)	36
3.2	Forslag til endring av lovparagraf i språklova	19	6.6.2	Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven)	37
4	Forvaltningen – verdier, forventninger og formål	22	6.7	Helse- og omsorgstjenesteloven og pasient- og brukerrettighetsloven	37
4.1	Innledning	22	6.8	Likestillings- og diskrimineringslova	38
4.2	Digitalt utenforskap	22	6.8.1	Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger	39
4.3	Forvaltningsomsorg	23	6.9	Språklova	39
4.4	Forvaltningsskjønn	24	6.10	Andre særlover	39
4.5	Rettsikkerhet	24	6.10.1	Lov om vergemål (vergemålsloven, vgml.)	39
4.6	Klart lovspråk	24	6.10.2	Lov om arkiv (arkivlova) og lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)	40
4.7	Klarspråk	26	6.11	Folkerettslige forpliktelser og internasjonale initiativer	40
4.8	Autonomi	26	6.11.1	EU's personvernforordning	40
5	Overordnede rettsprinsipper	29	6.11.2	EU-forordningen om kunstig intelligens	42
5.1	Innledning	29	7	Rettsteknologiske løsninger i dag og i fremtiden	46
5.2	Legalitetsprinsippet	29	7.1	Innledning	46
5.3	Offentlighetsprinsippet	29	7.2	Automatisert saksbehandling	47
5.4	Kontradiksjonsprinsippet	29			
5.5	Forsvarlig saksbehandling og utredningsprinsippet	30			
5.6	Det forvaltningsrettslige likhetsprinsippet	30			
5.7	Prinsippet om nøytralitet				

7.2.1	Automatisert saksbehandling i Nav	47	11.4	Utfordringer ved bruk av kunstig intelligens i offentlig forvaltning	66
7.2.2	Kunstig intelligent rettsteknologi i saksbehandling i offentlig forvaltning	47	11.4.1	Generelle utfordringer ved kunstig intelligens i offentlig forvaltning	66
7.3	Selvbetjening	48	11.4.2	Chatboter i veiledning	67
7.3.1	Chatboten Frida – Nav	50	11.5	Det teknologiske føre-var-prinsippet	68
7.3.2	MinVei – konsept for en digital veileder – Nav	50			
7.4	Designprinsipper i utvikling av tjenester	51	12	Myndiggjørende rettsteknologi	72
8	Politiske føringer	52	12.1	Innledning	72
8.1	Digitaliserings-strategien (2019–2025)	52	12.2	Tjenesten, ikke teknologien	72
8.2	Digitaliserings-strategien (2025–2030)	52	12.3	Kontakt med mennesker i forvaltningen og statens ansvar	73
8.3	EU-initiativer	53	12.4	Designprinsipper	73
9	Komparativt perspektiv	58	12.5	Myndiggjørende språkføring og teknologi	74
9.1	Nederland	58	12.5.1	Retorisk og digitalt medborgerskap	76
10	Lovgivningsteknikk	60	12.5.2	Ordbruk i lovtekst: Kommentar til NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov	79
10.1	Innledning	60	12.6	Utvalgets forslag til supplering til lovforslaget i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov	81
10.2	Lovgivningsteknikk spesifikt for å regulere teknologi	60	13	Administrative og økonomiske konsekvenser	82
11	Utfordringer og risikoer knyttet til rettsteknologi	62	14	Merknader til lovforslagene	83
11.1	Innledning	62	14.1	Merknad til forvaltnings-omsorgsloven	83
11.2	Digital selvbetjening og mindre menneskelig kontakt	62	14.2	Merknad til endringsforslaget i lovutkastet til ny forvaltningslov (NOU 2019: 5)	84
11.2.1	Digitalt utenforskap	62	14.3	Merknad til endringsforslaget til språklova	86
11.3	Automatisert saksbehandling og mindre menneskelig kontroll	64	Litteraturliste	87	
11.3.1	Hensynsfull forvaltning	64			
11.3.2	Grundig utredning og rettsriktighet i automatisk saksbehandling	65			
11.3.3	Passivisering av borgerne	65			

Del I
Innledning

Kapittel 1

Mandat og arbeid**1.1 Mandatet**

Utvalgets mandat er dette:

De siste årene har det vært flere store initiativer for å digitalisere offentlig forvaltning. Disse digitaliseringsinitiativene begrunnes ofte i et ønske om å forenkle og effektivisere forvaltningen. Slik effektivisering kan imidlertid gå på bekostning av rettssikkerheten.

Etter hvert har det derfor også blitt fremhevet at vi må tenke på hvordan digitalisering kan bidra til å styrke andre sentrale forvaltningsverdier – mål for forvaltningen – blant annet at forvaltningen skal trygge borgernes rettssikkerhet.

Det er også en stor utfordring at mange opplever avmakt og hjelpeløshet i møte med digital forvaltning, flere borgere faller utenfor (digitalt utenforskap).

Problemene digitalt utenforskap fører til er beskrevet i JOU 2020: 4 Borgernes rettigheter i møte med det digitale samfunn og offentlig forvaltning. Digitalt utenforskap fører til at enkeltmennesker ikke evner å realisere rettighetene sine, eller at til de blir avhengig av andre mennesker og offentlige myndigheter. Digitaliseringen kan altså gå på bekostning av borgernes grunnleggende autonomi, selvbestemmelse og verdighet.

Det er ingen selvfølge at økt bruk av teknologi skal føre til økt utenforskap. Tvert om kan man tenke seg at forvaltningen tar i bruk teknologi som bidrar til inkludering og styrker borgernes rettssikkerhet og autonomi. I så fall må teknologien for eksempel gjøre at borgere kan forstå offentlig forvaltning og informasjon, orientere seg i rettigheter og plikter, og styrke borgernes evne å realisere sine rettigheter og innfri forpliktelser.

Teknologi åpner vidunderlige nye muligheter. Det er mange ideer til ny teknologi eller ny bruk av kjent teknologi, og mange prosjekter er under utvikling. Vi kan tenke oss teknologi som finner frem, forklarer, forutsier, veileder, anbefaler og handler på vegne av borgerne. Vi kan tenke oss at borgerne får rådighet over sin personlige digitale assistent, fullmektig, tolk eller rådgiver. Vi kan tenke oss at slik teknologi kan myndiggjøre og selvstendiggjøre borgerne, borgere som i dag ellers risikerer å falle utenfor det digitale samfunn.

Men det er også risiko forbundet med slik teknologi. Teknologi kan være forførende enkelt og tilsløre reelle valg og problemer. Vi vet at borgerne ofte nærmest uten vurdering aksepterer kontraktsvilkår når de inngår kontrakter digitalt: Mange av oss samtykker uten at vi setter oss inn i relevant informasjon og uten en reell vurdering av konsekvenser. Dermed ulike digitale teknologier skal veilede, hjelpe, anbefale eller handle på vegne av borgerne overfor offentlig forvaltning, er det avgjørende at teknologien bygger på et rettsstatlig fundament, f.eks. at bruken bygger på et reelt informert samtykke. Borgerne må reelt forstå konsekvensene av sine valg. Teknologien skal hjelpe borgerne til å ta kontroll over borgernes liv, ikke føre til at borgerne gir fra seg kontrollen over eget liv.

Det er flere eksempler på diskusjoner rundt teknologi som skal hjelpe borgerne i offentlig dokumenter de siste årene. I En digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025 omtales for eksempel en «virtuell assistent», som en mulig ny funksjonalitet. En virtuell assistent «bidrar til at offentlig informasjon og tjenester oppleves

som sammenhengende for brukeren. Det skal være et filter som viser relevant og individuelt tilpasset informasjon når innbyggeren er logget på offentlige nettsider».

Det er også mulig å tenke seg at borgerne kan ha en digital tvilling¹ som de kan velge å dele med offentlig forvaltning eller private organisasjoner som yter tjenester på vegne av det offentlige.

Digital teknologi kan også tilrettelegge for avgivelse og presentasjon av samtykke, og representasjon av fullmektig. Slike ordninger finnes det flere eksempler på i privat sektor, blant annet har Vitus Apotekene en digital fullmektig-applikasjon som brukes ved uthenting av legemidler. Et annet eksempel er applikasjonen Donorkortet fra Stiftelsen organdonasjon.

Digitale assistenter² kan også hjelpe borgerne til å ivareta borgernes interesser, blant annet ved at borgerne selv kan velge når og hvordan borgerne vil bli involvert i saksbehandlingen av borgerens rettigheter. I JOU 2019: 2 Lex Digitalis – Hendelsesorientert tildeling av velferdsytelser beskrives hendelsesorientert tildeling av velferdsytelser, som er en grunnleggende ny form for forvaltning. I utredningen drøftes det hvordan lover og forskrifter bør endres for å trekke opp en forsvarlig ramme rundt en slik forvaltningssmetode. Rettsteknologi – som digitale assistenter – kan være en metode for å hjelpe borgerne til å forvalte sine rettigheter dersom forvaltningen går over til hendelsesorientert forvaltning.

1 En digital tvilling er en digital rekonstruksjon av noe som eksisterer i den virkelige verden. Det kan være en representasjon av et fysisk objekt, et sted, et system, en prosess eller et menneske. En slik representasjon kan danne grunnlag for veiledning og utprøving.

2 Digital assistent (Synonym: Virtuell assistent). Fra Dokument til Innspillrunde fra Digdir: «En virtuell assistent bidrar til at offentlig informasjon og tjenester oppleves som sammenhengende for brukeren. Det skal være et filter som viser relevant og -individuelt tilpasset informasjon når innbyggeren er logget på offentlige nettsider.»

1.2 Oppdraget

Utvalgets oppdrag fra Nav var dette:

Studentgruppen skal kartlegge muligheter og pågående utviklingsprosjekter av teknologi som kan hjelpe borgerne å forvalte sine rettigheter og plikter i møte med det offentlige Norge. Studentgruppen kan vurdere potensialet for å bruke store språkmodeller for å gi informasjon, veiledning, begrunnelse og forkling til borgerne.

Studentgruppen skal kartlegge og vurdere gjeldende regler som er relevante for myndiggjørende teknologier, blant annet folketrygdloven, helse- og omsorgstjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven, likestillings- og diskrimineringsloven, forvaltningsloven og personopplysningsloven.

Studentgruppen skal kartlegge arbeidet med, og den rettslige reguleringen av, denne typen teknologier i et utvalg andre land. Det kan være særlig interessant å se til de øvrige nordiske landene, Nederland og Estland.

Studentgruppen skal analysere relevante folkerettslige forpliktelser og internasjonale initiativer, herunder EU-rettslige rammer og ambisjoner, blant annet EUs generelle personvernforordning og andre regelverk som konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne.

Studentgruppen skal foreslå en ny lov eller endringer i eksisterende lover for å fremme myndiggjørende teknologier og sikre at slik teknologi utvikles og brukes innenfor en rettsstatlig ramme. Det er særlig viktig at gruppen ser hen til hvilke risikoer ulike digitale hjelpeordninger innebærer.

1.3 Utvalgets forståelse av oppdraget og noen avgrensinger

Utvalget forstår oppdraget overordnet som en forespørsel om å utrede muligheten for rettsteknologiske løsninger som ikke bare opprettholder, men også fremmer borgernes rettssikkerhet og selvbestemmelse, det vil si autonomi, i den pågående digitaliseringen av

den offentlige forvaltningen.

Utvalget undersøker om digital selvbetjening og automatisering er tilstrekkelig for å opprettholde og fremme rettsikkerhet og selvbestemmelse, og om det er nødvendig at mennesker er involvert. Dette er særlig relevant i forbindelse med temaet digitalt utenforskap. En effektiv saksgang kan gagne borgerne, gitt at omsorg, autonomi og myndiggjøring kommer i første rekke.³

Utvalget vil diskutere forskjellige rettsteknologiske løsninger brukt i offentlig forvaltning, og trekker spesifikt inn Navs chatbot Frida og Nav-prosjektet MinVei.

Utvalget mener forvaltningsloven og språkloven er særlig relevant å se på for å svare på oppdraget, og vil derfor ha disse lovene i fokus. Videre vil vi kartlegge og vurdere annen gjeldende rett som er relevant i sammenheng med myndiggjørende teknologier, herunder Grunnloven, trygdeloven, helse- og omsorgstjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven og personopplysningsloven.

Utvalget ser på et utvalg av EU-reguleringer, herunder EUs generelle personvernforordning og EU-forordningen om kunstig intelligens, som begge er relevante folkerettslige forpliktelser eller internasjonale initiativer.

Utvalget foreslår en ny lov, forvaltningsomsorgsloven, og dessuten endringer i språkloven og lovutkastet i NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*. Med den nye loven introduserer *utvalget* nyordet forvaltningsomsorg. Siktet med forslagene er at myndiggjørende teknologier skal utvikles og brukes innenfor en rettslig ramme og skal ivareta menneskelige og demokratiske verdier. I utformingen av forslagene vil *utvalget* spesielt se hen til hvilke risikoer forskjellige digitale løsninger innebærer.

I mandatet står det også at enkeltdeler av befolkningen ikke har nødvendige forutsetninger for å ivareta sine interesser i møte med en høydigitalisert forvaltning.

I mandatet er det også understreket at teknologi har potensial til å styrke borgernes

rettssikkerhet og autonomi. Det forutsetter en rettslig regulering av den rettsteknologiske utviklingen, slik at den går i riktig retning.

Utvalget har fire innfallsvinkler i utredningen, en rettslig, en teknologisk, en politisk og en klarspråklig. Alle disse innfallsvinklene har vært styrende for vår utredning.

1.3.1 Sentrale begreper

Selv om flere begreper blir definert fortløpende i utredningen, anser *utvalget* det som hensiktsmessig å redegjøre kort for de mest sentrale begrepene i utredningen innledningsvis.

1.3.1.1 Rettsteknologi

I avgrensingen av oppdraget har *utvalget* identifisert tre begreper som med fordel blir definert innen *utvalget* går i gang med utredningen: rettsteknologi, digitalisering og digital forvaltning. *Utvalget* definerer begrepene her, først det førstnevnte. Rettsteknologi kan oppsummeres med henvisning til teknologi som inneholder mye eller lite rettslig materiale. Det gjelder alt fra digitale oppslagsverk i rettskilder til automatisert rettsanvendelse. Rettsanvendelse vil si å anvende rettsregler på faktiske forhold, og gjelder i domstolenes og den offentlige forvaltningens saksbehandling (jfr. legalitetsprinsippet, se pkt. 5.2). Rettsteknologi, for eksempel automatisert rettsanvendelse, blir i større grad enn før brukt til å løse disse oppgavene. I all hovedsak er hensikten med rettsteknologi å effektivisere og forbedre.⁴ Rettsteknologi skal altså frigjøre tid og ressurser i forvaltningen og på samme tid forbedre kvaliteten i rettsanvendelsen. Rettsteknologi kan også bistå saksbehandlingen med å forbedre beslutningsgrunnlag. Med andre ord kan rettsteknologi fremme borgernes rettssikkerhet selvbestemmelse i møte med forvaltningen.

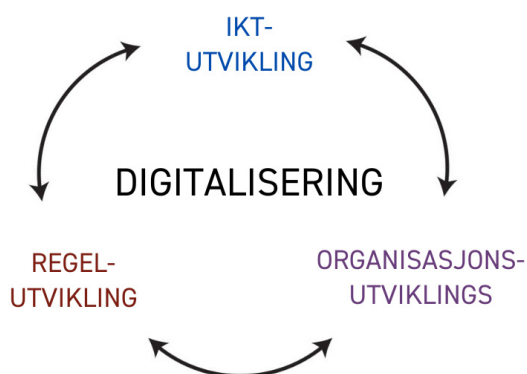
1.3.1.2 Digitalisering

Digitalisering definerer Dag Wiese Schartum som det å begynne å ta i bruk digital teknologi, noe som skjer kontinuerlig. Schartum sier

3 Bratteteig (2024) s. 104.

4 Schartum (2018) s. 41–42.

videre at dette gjelder både bruk av eksisterende teknologi til å forandre løsninger og utvikling av ny, og at digitalisering altså både kan ha opphav i og kan være utfallet av organisatorisk og juridisk endring. Omvendt kan innføring av ny teknologi også ofte få organisatoriske og juridiske konsekvenser.⁵ *Utvalget* viser med begrepet både til overgangen fra å bruke analoge til å bruke digitale løsninger og til disse organisatoriske og juridiske konsekvensene som innføring av ny teknologi ofte får. *Utvalget* bruker ordene løsning og system om hverandre.



1.3.1.3 Digital forvaltning

En form for digitalisering er digital forvaltning. Digital forvaltning vil si at forvaltningen gjør bruk av digitale hjelpemidler, for eksempel datamaskiner eller ulike tjenester over internett. Det Schartum mfl. legger vekt på, er «[...] digitale hjelpemidler som kan sies å *endre utførelsen av forvaltningsoppgavene*».⁶ Det er i tillegg viktig å få frem at begrepsbruken rundt digital forvaltning ikke er enhetlig. Både «elektronisk forvaltning» og «e-forvaltning» må regnes som synonymer for «digital forvaltning».⁷ Ser man på digital forvaltning som tekniske, organisatoriske og juridiske prosesser som endrer forvaltningsoppgavene, forstår man dette som et samspill mellom teknologisk, organisatorisk og regulatorisk endring (se pkt. 1.3.1.2).

⁵ Schartum (2021) s. 93.

⁶ Schartum (2017) s. 13 (forfatterens kursivering).

⁷ Schartum (2017) s. 13.

1.4 Utvalgets sammensetning og arbeid

Utvalget har bestått av disse studentene ved Universitetet i Oslo:

- Peter Eikås Halkjelsvik, masterstudent i forvaltningsinformatikk
- Idun Bjelke Mørch, masterstudent i forvaltningsinformatikk
- Jaron Senthilkumar, masterstudent i forvaltningsinformatikk
- Joakim Tjøstheim, bachelorstudent i klart språk
- Thale Tønseth, masterstudent i rettsvitenskap

I arbeidet med utredningen har *utvalget* hatt en rekke møter: fysiske, digitale og hybride, både internt og eksternt. *Utvalget* hatt god nytte av å drøfte relevante perspektiver med en rekke eksperter og har satt seg inn i en mengde fagstoff. *Utvalget* ble enige om arbeidsformen og avtalte faste ukentlige møtetidspunkter. Videre ble det avholdt et møte med oppdragsgiver hvor rammene for arbeidet ble lagt. Tidlig i arbeidet hadde *utvalget* et møte med Jussbuss, som delte sine perspektiver på temaet digitalt utenforskap. Utvalgsmedlemmer har senere snakket med blant andre Gatejuristen om digital sårbarhet og Marte Kjørven om utfordringer knyttet til BankID, samt deltatt på foredrag og seminarer, blant annet Girls Geek Dinner om digitalt utenforskap og SODI-onsdag om nettsvindel. Gjennom semesteret har *utvalget* fått veiledning jevnlig samt deltatt på et midtveismøte hos Nav på Helsfyr.

Utvalget har hatt møter og samtaler med flere eksperter, hvorav noen har utmerket seg. Vibeke Blaker Strand har bidratt med innsikter knyttet til algoritmisk diskriminering, et av flere temaer i utredningen. Dag Wiese Schartum, en stor faglig autoritet innenfor forvaltningsinformatikk, har også vært en viktig resurs. Begrepet forvaltningsomsorg er inspirert av oppdragsgiver Torill Christine Edvardsen og av K.E. Løgstrups tanker om den etiske fordring.

I tillegg til møter og samtaler har *utvalget* benyttet seg av faglitteratur, inkludert rettskilder og litteratur som omhandler rettsteknologi og tilhørende muligheter og utfordringer. Dette inkluderer temaer som klarspråk, rettssikkerhet og diskriminering. Enkelte verk har vært spesielt toneangivende, som Dag Wiese Schartums bøker om digital forvaltning, og Ida Seljeseths doktorgradsavhandling, *Klart språk og retorisk medborgerskap*, begge til stor inspirasjon i arbeidet.

Utvalget ønsker spesielt å takke veileder Jon Christian Fløysvik Nordrum og oppdragsgiverne i Nav, Daniel Engehagen og Torill Christine Edvardsen. Deres ekspertise og innspill har vært avgjørende i *utvalget* arbeid.

1.4.1 Utenforliggende spørsmål

Utvalget har i samtale med Vibeke Blaker Strand luktet luntet av juridiske hull innenfor

likestillings- og diskrimineringslovgivningen som kan føre til algoritmisk diskriminering. *Utvalget* har ikke prioritert å utrede dette videre, og har heller ikke foreslått konkrete lovendringer, men ser i likhet med Blaker Strand et behov for at dette bør utredes videre.

Utvalget har diskutert, men ikke hatt anledning til å undersøke grundig hvorvidt såkalt digital analfabetisme kunne vært tatt inn i vergemålsloven som utløsende faktor for rett til verge.

Videre er det i mandatet nevnt flere punkt/områder som ikke er utredet, og noen som er diskutert i varierende grad.

Det fins mange definisjoner og syn på digitalisering vi har satt oss inn i, men ikke har valgt å bruke for å definere digitalisering da Schartum sin er den mest relevante for offentlig forvaltning, og er en relativt enkel modell.

Del II
Utvalgets forslag

Kapittel 2

Forslag til ny lov

2.1 Lov om forvaltningsomsorg og menneskelig kontakt i møte med digital forvaltning (forvaltningsomsorgsloven)

Kapittel I. Formål og virkeområde

§ 1. Formål

Loven har som formål å sikre borgernes rettssikkerhet og selvbestemmelse i møte med en forvaltning i teknologisk utvikling. Forvaltningen skal utøve sitt omsorgsansvar overfor borgerne, slik at borgernes mulighet til å utøve sitt medborgerskap samt deres rettssikkerhet sikres (forvaltningsomsorg).

§ 2. Saklig virkeområde

Loven gjelder i samme saklige og geografiske virkeområde som i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Kapittel II. Borgernes rettigheter og plikter

§ 3. Rett til menneskelig kontakt med forvaltningen

Enhver har rett til å få saken sin behandlet av en menneskelig saksbehandler dersom:

- automatisk saksbehandling ikke gir tilstrekkelig mulighet for individuell vurdering eller ikke gir tilstrekkelig hensyn til individuelle forhold,
- digital kommunikasjon eller selvbetjeningsløsninger ikke er tilstrekkelig tilgjengelige, forståelige eller egnet for saken,
- saken har vesentlig betydning for den enkelte borger, spesielt i saker som berører grunnleggende rettigheter,

herunder helse, økonomisk trygghet eller personlig velferd.

Et mindretall (Tønseth og Tjøstheim) foreslår å sløyfe § 3 eller subsidiært erstatte bestemmelsen med følgende tekst:

Enhver har rett til å snakke med en menneskelig veileder eller saksbehandler.

§ 4. Rett til innsyn i og vurdering av automatisert saksbehandling

Enhver har rett til å få en forklaring på hvordan automatiserte beslutninger er truffet i deres sak, og om nødvendig få saken forklart av en menneskelig saksbehandler.

§ 5. Digital opplæring og borgernes ansvar for egen kompetanse

Forvaltningen skal tilrettelegge for tilgjengelig opplæring, veiledning og støtte som gjør det mulig for borgerne å øke sin kompetanse, herunder digital, språklig og forvaltningskompetanse. Borgerne bør etter beste evne og ut fra det som er rimelig å forvente, øke sin kompetanse.

Kapittel III. Klage og tilsyn

§ 6. Klageadgang

Borgere som opplever at deres rettigheter etter denne lov er krenket, kan klage til relevante tilsynsorgan. Klagen skal behandles uten ugrunnet opphold.

§ 7. Tilsyn og veiledning

Forvaltningens tilsynsorganer skal gi råd om etterlevelse av loven og føre kontroll med at lovens krav oppfylles.

Kapittel IV. Ikrafttredelse*§ 8. Ikrafttredelse og overgangsregler*

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen i statsråd bestemmer. Overgangsregler kan fastsettes for å sikre en gradvis innføring i tråd med forvaltningens teknologiske utvikling.

Kapittel 3

Forslag til endringer i lovverket**3.1 Forslag til nytt kapittel i lovutkastet til ny forvaltningslov (NOU2019: 5)**

Utvalget foreslår et nytt kapittel 3 til utkastet til ny forvaltningslov i NOU 2019:5. Dette kapittelet vil hete «kapittel 3. Regulering av digital forvaltning». *Utvalget* foreslår at kapittel 3 til 15 i utkastet til ny forvaltningslov i NOU 2019: 5 blir kapittel 4 til 16. *Utvalget* er klar over at noen av bestemmelsene i dette forslaget til en viss grad overlapper med enkelte bestemmelser i lovutkastet til ny forvaltningslov i NOU2019: 5. Dette må undersøkes nærmere, men *utvalget* mener dette kapittelet regulerer automatisert saksbehandling mer utfyllende. *Utvalget* har også foreslått et tredje ledd til formålsparagrafen i forslag til ny lov, og denne vil fremkomme i det nye kapittelet vårt.

Kapittel 3. Regulering av digital forvaltning*§ 3-1 Formål*

Formålet med digitale løsninger i forvaltningen er å ivareta borgernes interesser og rettigheter og rettssikkerhet, samtidig som saksbehandlingen effektiviseres. Dette skal skje slik at den enkelte får en god forståelse av egen saksgang.

§ 3-2 Innebygd rettsikkerhet i digitale løsninger

Ved utvikling eller gjennomføring av digitale forvaltningsløsninger som retter seg mot partens sak, skal det ansvarlige forvaltningsorganet påse teknisk integrering av rettsikkerhetsgarantier i løsningene som sikrer

- a. at parten kan kontrollere egne opplysninger,
- b. at parten kan føre kontroll med den digitale saksgangen.

§ 3-3 Forbud mot helautomatisert veiledning, saksforberedelse og underretting

Forvaltningsorganet har ikke anledning til å ta i bruk helautomatiserte løsninger, i veiledningen, saksforberedelsen eller underrettelse av fattet vedtak, med mindre løsningen sikrer

- a. at språket er forståelig,
- b. at en part i saken kan gjøre bruk av løsningen,
- c. at alle relevante forhold blir behandlet,
- d. at behandlingen av saksrelevante opplysninger blir gjort rede for på forståelig vis.

Bestemmelsene i kapittel 2 gjelder tilsvarende så langt det passer.

Enhver borger skal kunne snakke med en veileder eller saksbehandler som er en fysisk person, ansatt i forvaltningens tjeneste.

Helautomatisert veiledning og utforming av vedtak skal følge krav om klarspråk i henhold til språklova § 9. Kravet om universell utforming i henhold til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger gjelder også.

Forvaltningen skal påse at den som ønsker veiledning, får hjelp etter ønske og behov, herunder teknisk veiledning i forbindelse med saksbehandlingen.

Ellers gjelder bestemmelsene i personvernforordningen.

3.2 Forslag til endring av lovparagraf i språklova

Lov 21. mai 2021 om språk (språklova) blir endret slik:

§ 9 skal lyde:

Offentlege organ skal kommunisere på eit klart og korrekt språk som er tilpassa mottak-eren.

Del III
Verdier, overordnede rettsprinsipper
og gjeldende rett

Kapittel 4

Forvaltningen – verdier, forventninger og formål**4.1 Innledning**

I det følgende blir forventninger, verdier og formål redegjort for. Dette er temaer som er gjennomgående i utredningen, og som danner grunnlaget for *utvalget* lovforslag.

4.2 Digitalt utenforskap

En sentral utfordring når offentlige tjenester digitaliseres, er borgernes tilgang på tjenestene og deres evne til å gjøre bruk av dem. Det varierer en god del hvor digitalt kompetente norske borgere er, og hvor god tilgang de har på nødvendig utstyr, som smarttelefon og pc.⁸ Også begrepene *digital sårbarhet* og *digital ekskludering* er i bruk, som sier hvor sammensatt problemet med digitalt utenforskap er.⁹ Mens samfunnet digitaliseres, så forventes det av myndighetene å ta tak i digitalt utenforskap som utfordring.

Nav anslår at omtrent 25 prosent av den norske befolkningen har lav digital kompetanse.¹⁰ Det er viktig å understreke at det ikke står en homogen gruppe bak dette tallet, og at digitalt utenforskap ofte er situasjonsbetinget og preget av individuelle forhold.

Lav digital kompetanse kan bety at borgeren ikke klarer å gjøre bruk av IKT-utstyr, og at hun har innøvde nettvaner, som å finne frem til nettaviser. Det er til liten nytte når hun skal navigere i digitale søknadsskjemaer.¹¹

Digitalt utenforskap kan ha flere årsaker. Konsekvensene av mangel på nødvendig IKT-utstyr er uansett avgjørende for dem som må forholde seg til en digitalisert forvaltning.

Denne utfordringen preger ikke bare lavtlønete, men også særlig mennesker med en ustabil livssituasjon og ustabile boforhold.¹²

Helserelaterte utfordringer, både akutte sykdommer og kronisk mentale og fysiske begrensninger, er også en viktig årsak.¹³ Særlig i Navs tilfelle må det tas i betraktning at mange borgere har sammensatte utfordringer og komplekse behov. I SINTEFs rapport om digital ekskludering er det pekt på at svekket mestringstro og svekket sosial funksjon utfordrer den digitale evnen til borgere som benytter Navs tjenester. Mange borgere vil også oppleve overveldende livsendringer og kriser, som også kan forringe evnen de har til å bruke digitale løsninger.¹⁴ Disse utfordringene blir diskutert nærmere under punkt 11.2.1.

Lite forvaltningskunnskap, altså forståelse av hvordan offentlig forvaltning er satt sammen, og hvilke regler som gjelder, forsterker utfordringene.¹⁵ Digitalt utenforskap er altså et sammensatt problem, og alle kan bli rammet av det. Med tanke på å unngå digitalt utenforskap er det vesentlig at rettssikkerhetskrav blir bygget inn i digitale løsninger, særlig i den delen av forvaltningen som retter seg mot mennesker i utfordrende livssituasjoner. Dette er spesielt vesentlig når det gjelder heldigitale systemer hvor menneskelig innvirkning er utelukket. Denne beskrivelsen av digitalt utenforskap danner grunnlaget for drøftingen i kapittel 11. Det er en vanlig oppfatning at forvaltningen skal forebygge digitalt utenforskap. Forvaltningsomsorg, som blir gjort

8 Lundberg (2017) s. 26.

9 Midtgård (2022) s. 5; se også NOU 2024: 20.

10 Midtgård (2022) s. 15.

11 Lundberg (2017) s. 26.

12 Lundberg (2017) s. 26–28.

13 Midtgård (2022) s. 37.

14 Midtgård (2022) s. 38.

15 Digitaliseringsdirektoratet (u.å.a).

rede for under neste punkt, kan bidra til å bøte på digitalt utenforskap.

4.3 Forvaltningsomsorg

Sammensetningen *forvaltningsomsorg* er ikke et etablert norsk begrep, men satt sammen av to etablerte norske ord. Det første, *forvaltning*, refererer til administrasjon, styring eller ledelse, ofte i en offentlig virksomhet, og omsorg til å vise omtanke, gi pleie eller ta ansvar for noens velvære. Med begrepet *forvaltningsomsorg* refererer *utvalget* til ansvaret forvaltningen spesifikt har for å ivareta borgernes velvære og behov gjennom en forvaltningsstruktur, det vil si at en offentlig eller administrativ instans ivaretar noens interesser, behov eller rettigheter. Begrepet omfatter alle borgere og er relevant i beskrivelser av ansvaret forvaltningen har for å motvirke digitalt utenforskap (se pkt. 4.2 om digitalt utenforskap), som kan være en konsekvens av økt grad av automatisering og færre menneskelige møter i forvaltningen (se pkt. 7.2).

Tillit er noe viktig og samtidig skjørt i et velfungerende samfunn, og er i forvaltningen et grunnleggende prinsipp. Vi kan her skille mellom tilliten borgerne har til forvaltningen, og tilliten mennesker har til hverandre. Mellommenneskelig tillit bygges over tid, men kan brytes ned raskt. Som den danske filosofen og etikeren Knud Ejler Løgstrup hevder, har mennesker en naturlig tendens til å stole på andre mennesker inntil de får en grunn til det motsatte.¹⁶ Ifølge Løgstrup hviler det også en etisk fordring i ethvert menneskelig møte: Vi har en viss makt over andre mennesker og har på grunn av dette en ansvarsfølelse.¹⁷ For eksempel kan en saksbehandler påvirke en brukers trivsel betydelig, og selv små møter mellom mennesker, som en enkeltstående interaksjon mellom en borger og en ansatt i forvaltningen, kan påvirke den andre positivt eller negativt. Når interaksjonen i stedet skjer mellom menneske og maskin, forsvinner dette mellommenneskelige aspektet fra oppgav-

eløsningen. Menneskers behov for omsorg forsvinner imidlertid ikke, og det bør tas hensyn til når oppgaver overføres fra mennesker til maskiner.

I sammensetningen *forvaltningsomsorg* koples begrepet omsorg – en grunnleggende menneskelig verdi – med forvaltningens sosiale samfunnsrolle. Mennesker har til alle tider utøvd omsorg overfor hverandre både individuelt og i grupper. I sosiologien benyttes begrepet *primærgruppe* om mindre, sosiale konstruksjoner som familie og nabolag og *sekundærgruppe* om større samfunnsstrukturer som bostedskommune og stat: «Sosial gruppe er i samfunnsvitenskapene en betegnelse på en gruppe av personer som har direkte eller indirekte kontakt med hverandre.»¹⁸ Med begrepet *forvaltningsomsorg* beskriver *utvalget* sosial kontakt i gruppen norsk forvaltning. Ved å se på omsorg som en del av kontakten mellom borgerne og forvaltningen på systemnivå og ikke på individnivå unngår man gjerne at omsorgsutøvelsen forvitrer.

Med begrepet *forvaltningsomsorg* muliggjøres også beskrivelser av forvaltningens ansvar for å opptre etisk og medmenneskelig i en digital tidsalder. Et liknende begrep, *omsorgsforvaltning*, refererer til spesifikke, avgrensede deler av forvaltningen som har med en tradisjonell forståelse av omsorgsarbeid å gjøre, for eksempel barnevern. Begrepet *forvaltningsomsorg* omfatter hele forvaltningen og refererer helt overordnet til det grunnleggende ansvaret forvaltningen (som flokk) har for borgernes velvære. Myndiggjørende rettsteknologi (se pkt. 12.5) og empati med brukeren som designprinsipp i utviklingsprosjekter (se pkt. 12.4) er eksempler på utøvelse av forvaltningsomsorg. Begrepet gjør det lettere å diskutere og synliggjøre en ny type ansvar som forvaltningen må ta i møte med konsekvensene som etter hvert utkrystalliserer seg i digitaliseringen, blant annet digitalt utenforskap. Det allerede etablerte begrepet «forvaltningsskjønn», som vi vil komme noe nærmere inn på under neste punkt, kan også

¹⁶ Løgstrup (2000) s. 29–30.

¹⁷ Løgstrup (2000) s. 36–44.

¹⁸ Store norske leksikon (2024a).

forstås i lys av forvaltningsomsorg. Koplingen er særlig relevant i de tilfeller det å utvise skjønn krever menneskelige omsorgsevner.

4.4 Forvaltningsskjønn

Forvaltningsskjønnet er ikke rettslig normert, verken i lov eller gjennom ulovfestete rettsregler, og kan derfor ikke prøves av domstolene. Men forvaltningsskjønnet må utøves med grunnlag i lov, forskrift eller delegerte lover. Dette innebærer en viss grad av frihet for forvaltningen, men samtidig skal forvaltningsskjønnet brukes innenfor gitte rammer, det vil si ut fra bestemte prinsipper, som skal sikre at skjønnsvurderingene er forutsigbare og rettferdige. Forvaltningsskjønnet er sentralt for de spørsmål som utredningen drøfter, og noe av utfordringen vil i årene fremover være om forvaltningsskjønnet vil bestå, og hvor mye av det som erstattes av maskinell vurdering.

4.5 Rettssikkerhet

Omfattende maskinell vurdering kan altså svekke rettssikkerheten. Rettssikkerhet handler om hvordan forholdet mellom myndigheter og enkeltpersoner bør være. Rettssikkerhet er et ideal hvor det oppstilles krav til de handlingene og inngrepene myndighetene kan gjøre overfor borgerne, både de avgjørelsene som treffes av forvaltningen, og dem som treffes av domstolene. Avgjørelsene skal bygge på et mest mulig riktig resultat, være i tråd med gjeldende rett og være forutsigbare. I det ligger det blant annet krav om hvilke rettsgrunnlag avgjørelser fattes på, og fremgangsmåten som blir brukt. Videre skal avgjørelsene være kontrollerbare og i tråd med våre folkerettslige forpliktelser.¹⁹ Hva som er et mest mulig riktig resultat, blir behandlet under punkt 11.3.2. For å realisere rettssikkerhetsidealet har lovgiver lagt inn flere rettssikkerhetsgarantier (se pkt. 6.5.).

Rettssikkerhetsutfordringer i tradisjonell saksbehandling skiller seg fra de utfordringene

man ser i digital forvaltning. Dette er viktig å være bevisst på, i og med at det fins oppfatninger om at rettssikkerheten blir svekket med overgang til digitale løsninger.²⁰ For å ivareta rettssikkerheten er det avgjørende at personer med kunnskap om juridisk metode har en aktiv og innflytelsesrik rolle når rettslige beslutningssystemer skal utvikles.²¹

Flere rettslige prinsipper er innbakt i rettssikkerhetsbegrepet, og *utvalget* vil trekke frem de seks forvaltningsrettslige prinsippene som Schartum mener er viktigst i digital forvaltning og i utvikling av rettslige beslutningssystemer, og effektivitetshensynet.²² Rettslige beslutningssystemer er systemer hvor rettskildene anvendes automatisk. De syv forvaltningsrettslige prinsippene er legalitetsprinsippet, prinsippet om åpen og offentlig lovgiving, kontradiksjonsprinsippet, prinsippet om forsvarlig saksbehandling, utredningsprinsippet, prinsippet om nøytralitet og forholdsmessighet og likhetsprinsippet.²³ Disse prinsippene blir behandlet i kapittel 5.

4.6 Klart lovspråk

Klart lovspråk fremmer rettssikkerheten. Digitaliseringsdirektoratet, tidligere Direktoratet for forvaltning og IKT, avla for litt over ti år siden rapporten *Kan lovspråk temmes?: En undersøkelse om klart språk i lover og forskrifter* i forbindelse med prosjektet Klart lovspråk, et delprosjekt under Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets prosjekt Klart språk i staten. Til grunn for rapporten ligger en undersøkelse i de tre sektorene arbeid, bygg/bolig og pensjon av vektlegging av klart språk i lovarbeidet og av lovspråkets påvirkning på bruken av lov- og forskriftstekster i saksbehandling. Sagt med én setning fremhever Digitaliseringsdirektoratet her at bruk av et klart lovspråk er avlastende:

²⁰ Schartum (2018) s. 41.

²¹ Schartum (2018) s. 43.

²² Schartum (2018) s. 44.

²³ Schartum (2018) s. 44.

¹⁹ NOU 2019: 5 s. 139.

Uklare regler fører til at forvaltningen må legge mye arbeid i å skrive kommentarer til enkeltbestemmelser i lover og forskrifter og ulike typer veilednings- og informasjonsmateriell. Dette er ressurskrevende. Selv om et klart formulert regelverk ikke nødvendigvis kan erstatte veiledninger på alle områder, kunne en del arbeid antakelig ha vært unngått dersom språket i regelverket hadde vært klarere og mer forståelig.²⁴

Dessuten truer uklart lovspråk rettssikkerheten: «Uklart språk i lover og forskrifter kan føre til at folk går glipp av rettigheter eller overser plikter. Det gjelder spesielt når språket i regelverket gjenbrukes direkte i skjemaer, brev og andre henvendelser fra myndigheter.»²⁵ Siden forvaltningen er lovpålagt å vise til aktuelle lover og forskrifter når det fattes vedtak, gjør (uklart) lovspråk seg gjeldende i selve saksbehandlingen. Er lovteksten uklar for folk flest, men grei for blant andre saksbehandlere i forvaltningen å lese – direktoratet erkjenner at dette må godtas i visse tilfeller – er det et poeng at mottakeren kan innhente nødvendig informasjon uten å lese lov- eller forskriftsteksten.²⁶

Direktoratet påpeker også at mens et krevende språk kan resultere i et høyt antall henvendelser, så kan det høye antallet henvendelser i sin tur gi forvaltningen et dårlig omdømme.²⁷ Det samme utfallet kan selve språkføringen i forvaltningen få. Med henvisning til Innbyggerundersøkelsen fra 2009, en nasjonal undersøkelse av innbyggernes oppfatning av og erfaring med offentlige tjenester, sier direktoratet at «det [kan] hevdes at folk oppfatter det som mangel på respekt når de for eksempel mottar brev fra forvaltningen som de mener er umulig å forstå».²⁸ Altså har ikke bare borgeren, men også forvaltningen mye å

vinne på at forvaltningsspråk er forståelig for folk flest.

Bruk av faguttrykk kan forvirre leseren²⁹, men, som Digitaliseringsdirektoratet sier, ikke hvis de lar seg forklare³⁰ – og ikke hvis de er mye brukt.³¹ Direktoratet understreker samtidig at klargjøring av lovspråket ikke dreier seg om å luke ut faguttrykk, og at dette jo ville ført til at språket mistet kvaliteten og presisjonen. Derfor er det rimelig å si at det ikke er noen motsetning mellom klart lovspråk og juridisk presisjon.³² Behovet for presisjonsnivået melder seg gjerne spesielt når komplekse områder skal reguleres. I slike tilfeller «er det ikke språket i seg selv som er vanskelig å forstå, men selve regelen».³³ Altså bør man kunne skille mellom lover som er uklart skrevet, og lover med forvirrende innhold. Språkføringen i seg selv er ikke alltid grunnen til at en lov er vanskelig å forstå.

Noe både jurister opptatte av juridisk presisjon og lekfolk som trenger å forstå lovene, er tjent med, er dermed bruk av nøyaktige uttrykk fremfor flertydige eller uklare betegnelser. I særs vriene tilfeller, det vil si når mer nøyaktige er vanskelig å finne, er det en mulighet å føye til presiserende tillegg i lovteksten.³⁴ Videre bør «fremmedord og anglismer [...] som hovedregel unngås».³⁵ Utvalget stiller seg bak Digitaliseringsdirektoratets og Justis- og beredskapsdepartementets vurderinger og forslag, og vil tilføye at frigitte ressurser i forvaltningen med fordel kan brukes i behandling av komplekse saker.

24 Direktoratet for forvaltning og IKT (2013) s. 49.

25 Direktoratet for forvaltning og IKT (2013) s. 49.

26 Direktoratet for forvaltning og IKT (2013) s. 47.

27 Direktoratet for forvaltning og IKT (2013) s. 50.

28 Direktoratet for forvaltning og IKT (2013) s. 39.

29 Se Justis- og beredskapsdepartementet (2000) s. 89.

30 Direktoratet for forvaltning og IKT (2013) s. 42.

31 Justis- og beredskapsdepartementet (2000) s. 89.

32 Direktoratet for forvaltning og IKT (2013) s. 42.

33 Direktoratet for forvaltning og IKT (2013) s. 40.

34 Justis- og beredskapsdepartementet (2000) s. 88–89.

35 Justis- og beredskapsdepartementet (2000) s. 89.

4.7 Klarspråk

Det som gjelder klart lovspråk, gjelder naturlig nok også klarspråk. Ifølge Språkrådet er klarspråk korrekt, klar og brukertilpasset kommunikasjon. En tekst er skrevet i klarspråk dersom mottakerne

- finner det de trenger
- forstår det de finner
- kan bruke det de finner, til å gjøre det de skal.³⁶

Definisjonen brukt innenfor landegrensen vår er noe snevrere – eller mer tilbakeholden med informasjonen – enn den brukt internasjonalt. Sistnevnte lyder slik: «Klarspråk er kommunikasjon med så tydelig ordlyd, struktur og utforming at leserne i målgruppen finner informasjonen de trenger, forstår den og kan bruke den».³⁷ Verken i den norske eller i den internasjonalt brukte definisjonen er mottakeren snevret inn til en leser, et ord som typisk vekker assosiasjoner til mennesker som leser bøker og kortere tekster. Rett nok er ordet tekst brukt i Språkrådets definisjon, men det er også *mottaker* – og i definisjonen brukt internasjonalt står det *leser*, et kort stykke bak ordet *utforming*. Man kan nok ikke nekte for at det er snakk om utformingen av språket, men man kan heller ikke lukke døren for at definisjonen også dekker visuell utforming. Det virker derfor rimelig å gå ut fra at teksten i klarspråkdefinisjonene heller ikke er snevret inn til og ord og setninger på papir. I begge tilfeller kan det like greit dreie seg om en nettside, en brosjyre eller en plakat, alle – som regel – multimediale kommunikasjonskanaler. Derfor, og fordi klarspråk enkelt sagt dreier seg om tydelig kommunikasjon, kan man også se på det som et vesentlig klarspråklig poeng at medier brukt sammen kommuniserer sammen, slik at for eksempel et bilde klargjør det tekstlige budskapet i en skriftlig henvendelse.

Like tydelig i begge definisjonene er imidlertid dette: I kjernen av klarspråkarbeidet står det mottakere med varierende kompetanse,

kunnskap og ferdigheter. All kommunikasjon, enten det er brevet sendt av Nav eller kioskromanen ved kassen i dagligvaren, kan – og bør, for leserens skyld – forstås relevant. En mottaker av et brev fra myndighetene, i denne sammenhengen den offentlige forvaltningen, som leser brevet på siden av slik det var ment å bli forstått, risikerer å gå glipp av både egne rettigheter og egne plikter (se pkt. 12.5.1). Følgene er i verste fall katastrofale. All myndighetskommunikasjon kan potensielt snu tilværelsen til enkeltmennesket på hodet. Å lese brevet med de rette brillene på nesen fordrer den kompetansen og kunnskapen og de ferdighetene som brevet krever at mottakeren har. Er brevet ustrukturert, må leseren være god nok til å strukturere uryddig informasjon for å lese brevet på relevant vis, og inneholder det fremmedord, krever det av leseren enten å vite fra før av hva disse betyr, eller å vite hvor det fins informasjon om ordenes (sannsynligvis kontekstavhengige) betydning. Det er dette som ligger i formuleringen «mottakerne skal finne det de trenger, og forstå det de finner». Videre kommer brev fra den offentlige forvaltningen, sjelden uten oppgaver det er meningen at mottakeren av brevet utfører. Typisk dreier det seg som antydning enten om realisering av rettigheter eller om pliktoppfyllelse, gjerne også en blanding av disse. Det er dette som ligger i formuleringen «mottakerne skal kunne bruke det de finner, til å gjøre det de skal» – og det er grunnen til at *utvalget* velger å kalle klarspråk et rettssikkerhetsfremmende prinsipp.

4.8 Autonomi

Som det fremgår av det *utvalget* skriver om klarspråk over, fremmer klarspråklige forvaltningstekster borgerens autonomi. Definisjonene av dette siste ordet er flere. I ordboken til Språkrådet og Universitetet i Bergen er ordet forklart som «selvstendighet» og som «selvstyre». Ordforklaringen i Det norske akademis ordbok er nesten den samme. Også her er ordet definert som «selvstyre» – og dessuten som «selvbestemmelsesrett» og «(politisk)

³⁶ Språkrådet (u.å.).

³⁷ Språkrådet (u.å.).

selvstyre (især i indre anliggender)». Gitt oppdraget vårt er det enkeltpersoner og ikke den offentlige forvaltningen vi skal ha i fokus i utredningen vår. Det står blant annet at vi skal «kartlegge muligheter og pågående utvikling av teknologi som kan *hjelp* borgerne å forvalte sine rettigheter og plikter i møte med det offentlige Norge», «kartlegge og vurdere gjeldende regler som er relevante for *myndiggjørende teknologier*» (våre kursiveringer). Derfor er det ikke aktuelt å gå videre med en forståelse av autonomi som (politisk) selvstyre (især i indre anliggender). Vi står da igjen med selvstendighet og selvbestemmelsesrett.

Det siste, selvbestemmelsesrett, er i sin tur definert i Det norske akademisk ordbok som blant annet «rett til selv å bestemme over sin skjebne, ordne sine anliggender», det første, selvstendighet, som «det å være uavhengig» og som «det å være ubundet». Disse definisjonene mener *utvalget* er treffende, ettersom det virker naturlig å bruke disse begrepene når man snakker om borgernes forhold til forvaltningen. En borger som er *bundet* til forvaltningen, har ingen mulighet til å kritisere forvaltningen avgjørelser eller påvirke saker som angår ham eller henne (se pkt. 12.5.1). Slik er det hvis forvaltningens bestemmelser er *bindende* og udiskuterbare. På samme tid er en borger som er *avhengig* av forvaltningen (eller av andre mennesker), ute av stand til å skrive en klage på et vedtak og til å skjønne når det er noe han eller hun har rett på, uten hjelp fra forvaltningen (eller andre mennesker). Betydningen «retten til å ordne sine anliggender» er like relevant i vår sammenheng. Når teknologi som kan hjelpe borgerne å forvalte sine rettigheter og plikter i møte med forvaltningen er nevnt i oppdraget, forstår *utvalget* at det er snakk om at borgerne skal spille en stor rolle i saker som gjelder dem selv, fra begynnelse til slutt. Mens én rettighet er utslagsgivende for at saksbehandlingen i det hele tatt blir satt i gang, former andre rettigheter – og plikter borgeren har – saksforløpet. Sagt annerledes kan det hende at én saksgang aktualiserer mer enn én rettighet, og det er avgjørende at borg-

eren – gjerne gjennom teknologi – er kjent med hvilke rettigheter han eller hun har. Bare da – og såfremt forvaltningen retter seg etter de klarspråklige prinsippene gjort rede for under punkt 4.7, under punkt 12.5 og under punkt 12.5.1 – har borgeren en reell mulighet til å være med på å forme saksforløpet, altså ordne sine anliggender.

Imidlertid er betydningen «retten til å bestemme over sin skjebne» mindre treffende når vi tenker på hva «autonomi» betyr når vi skriver denne utredningen. Skjebnen forstår vi som det som ligger i enden av et saksforløp: Når saksgangen er over, er det avgjort hvordan borgerens situasjon blir seende ut. Som skrevet om før i utredningen er det viktig å sikre borgerens medvirkning i saksgangen – uten at *utvalget* forstår dette som at borgeren uansett får det hun har søkt om. Utfallet av saken avhenger like mye av statshensyn og av andre lover og regler som av borgerens rettigheter. At denne ordforklaringen er mindre treffende enn de øvrige, lar seg kanskje forklare av innholdet i artikkelen om nettopp selvbestemmelsesrett på Store norske leksikon, selv om artikkelen er skrevet med utgangspunkt ikke i juss, men i medisin. Der står det: «Selvbestemmelsesrett (eller autonomi) innen medisin betyr frihet til å treffe valg av betydning for eget liv og egen helse. Det er den enkelte pasient som bestemmer om hen vil ha den helsehjelpen som tilbys.»³⁸ Å snakke om selvbestemmelsesretten innenfor andre faglige rammer enn de juridiske mener *utvalget* virker oppklarende på betydningen av begrepet. Å kunne takke ja eller nei til et tilbud om spesifikk helsehjelp, er det samme som å få styre sin egen skjebne (mer eller mindre). Den samme grenseløse valgfriheten er verre å få øye på når en borger har startet en sak i den offentlige forvaltningen. I andre enden av dette resonnementet slutter *utvalget* at selvbestemmelsesretten i utredningen ikke blir forstått som skjebnestyring, men som retten til å ordne – nærmere bestemt i denne sammenhengen medvirke i – sin sak.

38 Store norske leksikon (2024b).

Altså dekker autonomibegrepet både et lands stat, stell og styre og dets borgere, selvstyre på den ene (statlige) side, selvbestemmelse på den andre (borgerlige). *Utvalget* skriver om begge deler i sin utredning, om teknologi brukt i forvaltningen og som sikrer borgerens rettssikkerhet og autonomi. På grunn av det avgjør *utvalget* å skrive «selvbestemmelse» fremfor «autonomi» i utredningen. Det bunner i en ambisjon *utvalget* har

hatt om å skrive ikke bare lov(endrings)forslagene, men også dokumentet i helhet utvetydig og klarspråklig. Sagt i klartekst bruker *utvalget* begrepet om borgerens uavhengighet fra forvaltningen og andre mennesker – borgeren kan motsette seg vedtak uten hjelp fra forvaltningen eller andre mennesker – og reelle mulighet til å medvirke i saker som angår ham eller henne selv.

Kapittel 5

Overordnede rettsprinsipper**5.1 Innledning**

Loven er basert på noen forvaltningsrettslige prinsipper, og flere av disse er særlig relevante i forbindelse med temaene *utvalget* diskuterer. Vi har som nevnt valgt seks prinsipper skrevet om av Schartum og dessuten et hensyn.³⁹ I tillegg har vi utviklet to nye prinsipper: et teknologisk føre-var-prinsipp (forsiktighetsprinsipp) og det tidligere omtalte prinsippet om forvaltningsomsorg (punkt 4.3). Føre-var-prinsippet blir behandlet nærmere under punkt 11.5.

5.2 Legalitetsprinsippet

Legalitetsprinsippet (jf. Grl. § 113) innebærer at statlige organer, i denne sammenhengen forvaltningen, må ha hjemmel i lov for å gjøre inngrep overfor borgerne i form av for eksempel forbud, påbud og innskrenkning av rettigheter. Krav om hjemmel gjelder både i slike avgjørelser som enkeltvedtak er et eksempel på, og i avgjørelser fattet av domstoler. Jo mer inngripende et inngrep er, jo større er kravet om lovhjemmel, slik det også er på strafferettsområdet.

Forvaltningen kan også benytte seg av forvaltningsskjønnet (se pkt. 4.4), en skjønnsmessig vurdering forvaltningen gjør i sammenhenger hvor det er rom for lovtolkning. Er det rom for skjønn, skal vurderingene være forutsigbare og konsise. Dette innebærer at like tilfeller skal behandles likt, og at ulike saker skal behandles ulikt ut fra saklige forskjeller. Det igjen vil si at sakene skal være begrunnet i relevante hensyn. Forvaltningen skal ikke kunne diskriminere på grunnlag av kjønn, alder, etnisitet, religion eller funksjonshemming. Vurderingene skal ikke være

39 Schartum (2018) s. 44.

påvirket av utenforliggende hensyn, personlige preferanser eller politiske føringer. Legalitetsprinsippet er sentralt i utviklingen av beslutningssystemer, hvor det er viktig at alle steg i systemutviklingen er i tråd med norsk lov.⁴⁰

5.3 Offentlighetsprinsippet

Formålet med offentlighetsprinsippet er å fremme åpenhet og dessuten tillit til forvaltningen. Dette er særlig relevant i forbindelse med spørsmålet om selvbestemmelse som *utvalget* drøfter. For å kunne holde seg oppdatert om saken sin og oppgitte opplysninger er det avgjørende at parten(e) får innsyn i saksbehandlingen. Mer generelt innebærer offentlighetsprinsippet at forvaltningens dokumenter er offentlige, slik at pressen og befolkningen kan få innsyn og ansvarliggjøre forvaltningen. Offentlighetsprinsippet er lovregulert i offentlighetslova (se pkt. 5.3).

5.4 Kontradiksjonsprinsippet

Kontradiksjonsprinsippet skal sikre at parten skal kunne fremme sine synspunkter og forsvare seg i relevante saker. For å kunne imøtegå argumenter må man ha innsyn i og kunnskap om den gjeldende saken. Dette gjelder både med hensyn til det rettslige i saken og i relasjon til hvordan retten faktisk anvendes i systemet. Parten må kunne kontrollere at saken er behandlet i henhold til beslutningssystemene i loven, for eksempel ved at avgjørelsen er fattet på grunnlag av riktige opplysninger, og at eventuelle utregninger er riktige.⁴¹

40 Schartum (2018) s. 44.

41 Schartum (2018) s. 45.

5.5 Forsvarlig saksbehandling og utredningsprinsippet

Offentlig saksbehandling skal være forsvarlig, det vil si at den skal bygge på grundige vurderinger og et tilstrekkelig faktagrunnlag som minimerer risikoen for feil. Videre skal saksbehandlingen skje i henhold til lover og regler (jf. legalitetsprinsippet) og kunne rettes ved gale avgjørelser. Hva som mer presist ligger i forsvarlighetskravet, er en skjønns-vurdering.

Ved utvikling av beslutningssystemer er man avhengig av å gjøre en risikoanalyse av muligheten for vurderingsfeil. Er risikoen for uforsvarlighet stor, er det avgjørende at myndighetene iverksetter kompensende tiltak for å imøtekomme forsvarlighetskravet.⁴² Et konkret eksempel kan være når en part skal medvirke i en selvbetjent løsning. Da må den som iverksetter denne løsningen, på forhånd vurdere risikoen for ulike konsekvenser og sette inn tiltak som kan motvirke disse, for eksempel støttefunksjoner som kan gjøre opp for kompetanse borgeren mangler.

For å sikre en forsvarlig saksbehandling må både faktum og juss være tilstrekkelig utredet og opplyst om før vedtak (jf. utredningsprinsippet).⁴³ For å dra dette tilbake til eksempelet om beslutningssystemer: Man må sikre at rettskildene er grundig og forsvarlig utredet, og at de faktiske forholdene som systemet avhenger av, er til stede. I denne sammenhengen er tekniske forhold som sikrer driftssikkerhet og legger til rette for et fungerende system, et eksempel på faktiske forhold.

5.6 Det forvaltningsrettslige likhetsprinsippet

Som nevnt skal like saker behandles likt og ulike saker ulikt. Forskjellsbehandling må være saklig og rettslig begrunnet. Ved automatisert saksbehandling vil vurderingen alltid bunne i et likhetsprinsipp. Problemet oppstår ved individuelle og avvikende saksgrunnlag.

⁴² Schartum (2018) a. 45.

⁴³ Schartum (2018) s. 45.

Her må myndighetene sette inn kompensende tiltak hvor parten kan forklare saken sin nærmere.⁴⁴ En annen utfordring oppstår hvis begrunnelser som fattes i systemet, er i strid med loven, for eksempel likestillings- og diskrimineringsloven (se pkt. 11.3.2). Likhetsprinsippet må også veies opp mot forholdsmessighet.

5.7 Prinsippet om nøytralitet og forholdsmessighet

Forvaltningen kan bare fatte vedtak som er forholdsmessige. Avgjørelsene er forholdsmessige når de står i et rimelig forhold til det målet man ønsker å oppnå, og når tiltakene som gjøres, er nødvendige og hensiktsmessige. Dette prinsippet er imidlertid mest viktig som et krav til forvaltningen selv. Forvaltningen må ta sikte på å oppnå sine mål og må samtidig ta hensyn til «[...] de virkningene det enkelte vedtak vil få for borgeren i den konkrete situasjon».⁴⁵ Schartum kommer med et godt eksempel på dette i sammenheng med vurderingen av hva man bør kreve av brukerveiledning i selvbetjeningsløsninger: «En kan hevde at graden av veiledning fra systemet må stå i et rimelig forhold til vanskelighetsgraden av de vurderinger systemet forutsetter at partene skal gjøre på egenhånd.»⁴⁶ I denne sammenhengen har *utvalget* foreslått en presisering om at veiledningsplikten i lovutkastet i NOU2019: 5 også skal innebære teknisk veiledning etter borgerens interesse og behov knyttet til hennes sak (se pkt. 3.1).

5.8 Effektivitet

Hensynet til effektivitet er ikke et legitimt hensyn i seg selv, men i et komplekst samfunn vil myndighetene likevel ofte måtte gjøre en avveining mellom rettssikkerhetstiltak og effektivitet. Digital saksbehandling kan avhjelpe problemet med manglende tid og kapasitet, slik at ressurser kan fristilles til rettssikkerhet-

⁴⁴ Schartum (2018) s. 46.

⁴⁵ Bernt (2010) s. 101.

⁴⁶ Schartum (2018) s. 46.

stiltak. Dette fordrer at disse midlene bevisst blir omdisponert. Effektiv saksbehandling vil også kunne komme borgerne til gode ved at informasjon blir tilgjengeliggjort, at saksbehandlingen er forsvarlig, og at vedtakene blir fattet innen gitte tidsfrister.

Hva man legger i effektivitet, kan variere noe mellom spesifikt økonomiske mål og et videre ideal. Som skildret av Eckhoff og Smith går effektivitetsidealet ut på å «[...] forsøke å oppnå så mye som mulig med minst mulig innsats».⁴⁷ Forfatterne peker på at graden av målrealisering, ressursbruk og økonomiske

og andre omkostninger er sentral i effektiviseringen. Kravet om en effektiv forvaltning blir ofte brukt som et motargument til sterk rettssikkerhet.⁴⁸ Det har definitivt noe for seg å vurdere hvor grundig saksbehandlingen må være, og hvor lang tid den faktisk vil ta. En vanlig avveining er mellom hensynet om rask og hensynet om riktig saksbehandling. Dette er ikke enkelt. Man bør ikke effektivisere for mye, fordi det kan bli kostbart i lengden å ha et raskt system som fører til mange feil.⁴⁹

47 Eckhoff (2022) s. 65.

48 Bernt (2010) s. 64.

49 Bernt (2010) s. 65.

Kapittel 6

Gjeldende rett

6.1 Innledning

I mandatet er *utvalget* bedt om å se på dagens regelverk knyttet til myndiggjørende teknologier. I dette kapittelet ser vi på relevant nasjonalt og internasjonalt lovverk og hva *utvalget* mener mangler. Forvaltningsrettslige prinsipper blir behandlet i kapittel 4 og politiske føringer i kapittel 8. Vi har valgt oss to kjernebegreper når vi ser på lovfestet nasjonal og i internasjonal rett. Disse blir først gjennomgått der de fremkommer i Grunnloven, og deretter der de fremkommer i de internasjonale konvensjonene som Norge har knyttet seg til. *Utvalget* ser så på nasjonal formell lov. De to kjernebegrepene er selvbestemmelsesretten og likestillings- og ikke-diskrimineringsprinsippet.

6.2 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)

I Norge er Grunnloven *lex superior*, det vil si at den går foran andre lover, domsavgjørelser og sedvane. Grunnloven har sitt utspring i folkesuverenitetsprinsippet (jf. § 49), der all statsmakt skal bygge på folkeviljen, mer om dette under punkt. 11.5. Dette skjer ved at borgerne gjennom valg (jf. § 54) velger stortingsrepresentanter til å blant annet vedta lover (jf. § 75 mfl.) og kontrollere den utøvende makt (jf. § 82 mfl.). Gjennom maktfordelingsprinsippet har domstolene ansvar for å tolke lover (jf. § 87) og kontrollere om lovene er i tråd med Grunnloven (jf. § 89).

Grunnloven regulerer forholdet mellom statsorganene, styresmaktenes forhold til borgerne og borgernes rettigheter og plikter. I 2014 gjennomgikk rettighetskapittelet en større revisjon. Paragraf 92 ble tilføyd for å

tydeliggjøre at myndighetene plikter å beskytte menneskerettighetene, både de som er inntatt i Grunnloven, og de menneskerettighetskonvensjoner som Norge har gjort til norsk rett. Høyesterett stadfestet i Maria-dommen (Rt-2015-93) at konvensjonene som er inkorporert gjennom menneskerettsloven § 2, skal brukes som tolkningsprinsipp for å klargjøre innholdet i rettighetene i Grunnloven. Rettighetene i Grunnloven skal «tolkes i lys av de folkerettslige forbildene» (jf. avsnitt 57 i dommen). Konvensjonsbestemmelsene har ved konflikt forrang over norsk alminnelig lov (jf. menneskerettsloven § 3). Konvensjoner som *utvalget* vil trekke frem, er lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (EMK), konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP), konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og FNs konvensjon om barns rettigheter (BK).

6.3 Prinsippet om selvbestemmelse

I mandatet er det ytret et ønske om at *utvalget* ser på hvordan bruk av teknologi kan fremme borgernes selvbestemmelse (se pkt. 4.8). Et sentralt poeng i selvbestemmelsesretten er muligheten borgerne har til å råde over egen situasjon og styre sin egen økonomi, både gjennom arbeidsgivende inntekt eller næring og som mottaker av økonomiske ytelser. *Utvalget* mener at retten til arbeid er sentral i relasjon til selvbestemmelsesretten. For å kunne råde over egen situasjon er et viktig virkemiddel å kunne tjene egne penger, enten via arbeid eller som mottaker av økonomiske ytelser.

Grunnloven har ingen generell bestemmelse om selvbestemmelse, men av § 110 første ledd går det frem at staten skal legge til rette for at arbeidsdyktige individer skal kunne tjene til livets opphold gjennom arbeid. Videre står det at de som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige. I takt med økt digitalisering må man kunne anta at Grunnloven § 110 om tilrettelegging av arbeid og retten til støtte fra det offentlige på sikt vil innebære at borgerne må være pålogget digitalt for å kunne motta denne rettigheten.

ØSK art. 6 første ledd regulerer retten til arbeid, og andre ledd regulerer tiltak som myndighetene «skal» iverksette for at borgerne skal kunne virkeliggjøre retten til arbeid. Andre ledd lyder: «De tiltak som skal iverksettes av en konvensjonspart for å oppnå den fulle virkeliggjørelse av denne rettighet, skal omfatte [blant annet] teknisk og yrkesmessig veiledning [...]»

Konvensjonspartene har inkludert teknisk veiledning som et tiltak for å få borgerne ut i arbeid. Dette tiltaket er særlig relevant med tanke på den planlagte økte digitaliseringen av forvaltningen (se pkt. 8.2), hensyn til veiledningsplikten i fvl. § 17 (se pkt. 5.5) samt Grl. § 109 om retten til utdanning (se pkt. 6.2). Siden ØSK er gjennomført i norsk rett, vil denne tekniske veiledningsplikten også gjelde for norsk forvaltning. *Utvalget* ser likevel et behov for en presisering av denne plikten og foreslår en slik presisering som en del av et nytt kapittel i fvl. (se pkt. 3.1).

Retten til arbeid og retten til å motta trygdeytelser er godt beskyttet i norsk og i internasjonal rett. I årene fremover vil de fleste norske borgere være avhengige av digital kompetanse for å kunne komme i arbeid og motta ytelser fra for eksempel Nav. Det er myndighetene som bærer ansvaret for digital kompetanseheving. Dette diskuterer *utvalget* under punkt 2.1, hvor vi kommer med et forslag til lovfesting av dette ansvaret.

For barn reguleres selvbestemmelsesretten som medbestemmelsesrett i Grl. § 104 første

ledd, hvor det blant fremgår at barn har krav på respekt, at de har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og at deres meninger skal tillegges vekt. Barn er en spesielt sårbar gruppe, og en egen bestemmelse i Grunnloven er ment å fremheve at barn har et særlig beskyttelsesbehov.⁵⁰

Barns medbestemmelsesrett fremkommer i flere konvensjonsbestemmelser, blant annet i BK art. 12 første ledd, hvor det fremgår at barn skal kunne danne og uttrykke egne synspunkter i alle forhold som vedrører dem, og at barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med modenhet og alder. Av andre ledd fremgår det at barn særlig skal høres i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår dem selv. Dette har en parallell til den generelle regelen om utredningsplikten i forvaltningsloven § 17.

Et annet sentralt poeng for å fremme selvbestemmelse er retten til utdanning. Grl. § 109 første ledd første setning lyder: «Enhver har rett til utdanning.» Det følger av tredje punktum at opplæringen skal «ivareta den enkeltes evner og behov». Utdanning er i denne sammenhengen en grunnleggende opplæring⁵¹ som skal sikre borgernes evne til å skaffe seg arbeid og forsørge seg selv.⁵²

Retten til utdanning er relevant for selvbestemmelse, enten borgeren er i arbeid eller mottar ytelser. Borgerne skal kunne holde seg mest mulig opplyste om sin økonomiske situasjon og regelverk knyttet til sin bestemte situasjon, de skal kunne påvirke situasjonen sin, og de skal ha en språklig forståelse av hva som blir kommunisert til dem for eksempel gjennom vedtak (se pkt. 4.7, pkt. 12.5 og pkt. 12.5.1).

Grl. § 109 første ledd siste punktum lyder: «Opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.» Utdanning skal gi grunnleggende ferdigheter som fører til at individene fungerer som ansvarlige

⁵⁰ Kierulf (2015) note 239B.

⁵¹ Prop. 57 L (2022–2023) s. 42.

⁵² Kierulf (2015) note 253D.

borgere og bidrar til verdiskaping og velferd.⁵³ Retten til utdanning fremkommer også i blant annet EMK art. 2 og ØSK art. 13, hvor det er vektlagt at borgerne skal utvikle seg til å bli gode, deltagende samfunnsborgere.

Å kunne delta i utdanning og bli en engasjert borger forutsetter at man har tilgang på og nødvendig opplæring i hvordan man benytter seg av tekniske hjelpemidler og bruker internett.

Utvalget har i denne sammenhengen sett på å endre Grl. § 109 siste punktum ved å tilføye noen ord om evnen til å delta i samfunnet, da det implisitt inkluderer det som angår ferdigheter IT og internett i utdanningen. En slik tilføyelse er også relevant med tanke på at myndighetene ønsker at forvaltningen i stor grad digitaliseres (se pkt. 8.1 og 8.2). *Utvalget* har vurdert det som en mulighet å endre Grl. § 109 første ledd siste punktum slik at det fremgår tydeligere at opplæringen skal sette borgerne i stand til å delta i samfunnet. *Utvalget* har imidlertid ikke hatt mulighet til å utrede dette nærmere og nøyer seg derfor med å vise hvordan grunnlovsbestemmelsen eventuelt kan se ut: «Opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov [til å delta i samfunnet] og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.»

Retten til å kunne ytre seg fritt er en sentral del av selvbestemmelse. Det fremgår av Grl. § 100 første ledd at «ytringsfrihet bør finne sted». Grl. § 100 femte og sjette ledd pålegger styringsmaktene å legge til rette for et offentlig ordskifte. Også i denne bestemmelsen er det relevant å påpeke at jo mer digitalisert samfunnet blir, jo mer må det legges til rette for at enhver også kan delta digitalt.

Selvbestemmelsesretten kommer som vist over til uttrykk i bestemmelser som handler om arbeid, utdanning og retten til å ytre seg. Felles for disse rettighetene er at borgerne i dag – og i enda større grad i fremtiden – må kunne håndtere digitale løsninger for å kunne benytte seg av nevnte rettigheter. *Utvalget* mener at dersom rettighetene skal innebære

en realitet, må myndighetene bære ansvaret for den digitale kompetansehevingen. Derfor foreslår vi å tilføye teknisk veiledning i lovutkastet til NOU 2019: 5 ny forvaltningslov (se pkt. 3.1).

6.4 Likestillings- og ikke-diskrimineringsprinsippet

Likestillings- og ikke-diskrimineringsprinsippet bygger på FNs Verdenserklæringen om menneskerettigheter art. 1 om at alle mennesker er født frie og med samme menneskerverd.⁵⁴ Grl. § 98 lyder som følgende: «Alle er like for loven. Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.» Ikke-diskrimineringsvernet kommer til uttrykk i flere konvensjoner, blant annet i SP art. 26, som omhandler en generell bestemmelse mot diskriminering⁵⁵, og som lyder som følger: «Alle er like for loven og har uten noen form for forskjellsbehandling rett til lik beskyttelse av loven. I dette øyemed skal lovgivningen forby enhver form for forskjellsbehandling og sikre alle likeverdig og effektiv beskyttelse mot forskjellsbehandling på noe slikt grunnlag som rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller stilling for øvrig.» Et likestillings- og diskrimineringsrettslig grunnlag er særlig relevant når forvaltningen digitaliseres fordi borgernes ulike digitale kompetanser kan innebære digital diskriminering og bidra til digitalt utenforskap. Prinsippet er videre viktig med tanke på utforming av digitale søknadsskjema se punkt 7.3 og utvikling av kunstige intelligente systemer i forvaltningen, se punkt 7.2.2.

⁵³ Kierulf (2015) note 253D.

⁵⁴ Kierulf (2018) note 222A.

⁵⁵ Nordeide (2022) SP art. 26.

6.5 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fvl.)

Forvaltningsloven gir generelle regler om behandling av forvaltningssaker av stat eller kommune (jf. fvl. § 1). Formålet med loven er å styrke rettssikkerheten og å verne borgerne mot uriktige avgjørelser. Forvaltningsloven gir regler som skal sikre et best mulig resultat gjennom saksbehandlingsregler. Forskrift til forvaltningsloven gir utfyllende bestemmelser.⁵⁶

Forvaltningsloven ble skrevet i 1967, i en tid da digitaliseringen var i sin spede begynnelse. Det er grunn til å anta at lovgiver ikke hadde automatiske beslutningssystemer i tankene da de utformet loven. *Utvalget* mener derfor, som foreslått i kapittel 3.1, at forvaltningsloven har behov for flere tilføyelser tilpasset dagens behov.

Fvl. § 15 bokstav a første ledd om elektronisk kommunikasjon slår fast at forvaltningen som hovedregel kan benytte seg av elektronisk kommunikasjon når den henvender seg til andre, med mindre annet følger av lov. Elektronisk kommunikasjon omfatter blant annet e-post, digitale innloggingstjenester og SMS.⁵⁷ Dette fordrer imidlertid at borgerens mobilnummer eller e-post er registrert ved innlogging til en offentlig tjeneste.⁵⁸ Enhver kan etter eForvaltningsforskriften (efvf.) reservere seg mot elektronisk kommunikasjon, og heller velge å fortsatt motta tradisjonell post fra forvaltningen.⁵⁹ En reservasjon vil innebære at brev om enkeltvedtak, forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16, meldinger som har betydning for borgernes rettsstilling, behandling av saker og meldinger som av andre grunner er viktig, vil sendes som fysisk brev.⁶⁰ Dette er relevant i utredningen siden et *mindretall*

foreslår en ny bestemmelse om en ubetinget rett til menneskelig kommunikasjon.

Av andre ledd fremgår det at de som henvender seg til et forvaltningsorgan, kan velge å benytte seg av elektronisk kommunikasjon dersom det er lagt til rette for det. En slik reservasjon vil innebære at man får tilsendt. *Utvalget* tror at dette er noe mange ønsker å benytte seg av, og mener derfor at ressurser kan bli omdisponert til mennesker som trenger eller ønsker fysisk kommunikasjon.

Et problematisk aspekt ved fvl. § 15 bokstav a. er at mange ikke er klar over hva det innebærer å registrere e-posten sin ved innlogging til offentlige tjenester, *utvalget* tror at det ikke bare gjelder personer som går under digitalt utenforskap, se punktene 4.2 og 11.5. En avgjørelse fra Lagmannsretten som gjaldt hvorvidt ankefristen var utløpt ettersom underretting om vedtak var sendt til mottakerens digitale postkasse, fant at «brukeren under enhver omstendighet selv er ansvarlig for å ha løpende oversikt over meddelelser som mottas. Bruker er altså selv ansvarlig for å 'hente' post fra digital postkasse, på samme måte som ved fysisk tilsendt post».⁶¹ Se punkt 11.2.1. Det følger av trygderettsloven § 9 siste ledd at man kun kan få unntak fra ankefristen dersom det foreligger "særlige grunner".⁶² Ordlyden vitner om en høy terskel, og det kom frem i Lagmannsrettsdommen at vanskeligheter med å forstå saksgangen, lite veiledning fra NAV og språkproblemer ikke var nok. Dette er utfordringer som gjelder mange innen digitalt utenforskap.

Kontradiksjonsprinsippet gir seg utslag i flere bestemmelser i forvaltningsloven. Veiledningsplikten fremgår av fvl. § 11 første ledd, og formålet med veiledningen er å gi parter og andre interesserte adgang til å «iva-reta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte». *Utvalget* velger å oversette «tarv» til interesser og rettigheter. Det er opp til forvaltningsorganet om veiledningen skal gis skriftlig eller muntlig, men det skal i henhold til

⁵⁶ Forvaltningslovforskriften § 1.

⁵⁷ NOU 2019: 5 s. 255.

⁵⁸ <https://www.norge.no/nb/digital-borger/reservasjon> (u.å).

⁵⁹ NOU 2019: 5 s. 112.

⁶⁰ <https://www.norge.no/nb/digital-borger/reservasjon> (u.å).

⁶¹ LF-2023-108039.

⁶² Prop. 139 L (2014-2015).

forvaltningslovforskriften legges vekt på den enkeltes ønske eller behov (jf. § 2).⁶³

Forvaltningsloven er generell og regulerer i utgangspunktet bare partens ivaretagelse av egne interesser i en forvaltningskontekst, mens særlover regulerer veiledning i videre kontekst⁶⁴, og forvaltningsforskriften gir utfyllende regler. Ifølge forvaltningslovforskriften § 3 bør forvaltningsorganer kunne hjelpe til med å fylle ut skjemaer og andre dokumenter ved behov. *Utvalget* har fremmet en type presisering av veiledningsplikten som den man finner i forskriftsnivå til lovsnivå, under punkt 3.1 om at veiledning også må kunne innebære teknisk veiledning dersom borgerne har behov for eller ønske om det.

Veiledningsplikten er et uttrykk for kontradiksjonsprinsippet og forsvarlig saksbehandling siden formålet med veiledning er å opplyse borgeren best mulig om hva saken gjelder, og samtidig gir den borgeren anledning til å best mulig navigere i sin sak. *Utvalget* diskuterer dette nærmere under punkt 11.2 om digital selvbetjening. En annen relevant problemstilling er at lovgiver trolig ikke så for seg at veiledningsplikten skulle bli utøvd av automatiske beslutningssystemer. *Utvalget* vil derfor under punkt 3.1 foreslå at veiledningsplikten blir mer omfattende, i lys av den teknologiske utviklingen.

En sentral side ved kontradiksjonsprinsippet følger av fvl. § 16 første ledd, hvor en part som ikke allerede har uttalt seg i saken, skal bli forhåndsvarslet og «gis høve til å uttale seg» om saken før vedtaket blir truffet. Forhåndsvarselet skal inneholde nok informasjon til at parten på forsvarlig vis kan «ivareta sitt tarv» (jf. andre ledd). For at kontradiksjonsprinsippet skal bli ivaretatt, er det avgjørende at parten forstår hva det blir forhåndsvarslet om. Dette er relevant i forbindelse med klar språkføring, som *utvalget* diskuterer under punkt 12.5. *Utvalget* foreslår også en endring av språkløva (se pkt. 3.2).

I fvl. § 17 om forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt «skal» forvaltningen påse at saken «er så godt opplyst som mulig» før et vedtak fattes. Bestemmelsen gir uttrykk for et kontradiksjonsprinsipp på den ene side og for et effektivitetshensyn på den annen. Ordlyden gir opphav til en oppfatning om at forvaltningen plikter å undersøke grundig. Men forvaltningen har begrensede ressurser, og utredningsplikten varierer fra sak til sak. Loven sier ikke noe om hvordan denne plikten skal oppnås, men det vil kanskje være tilfeller der telefonsamtaler eller fysisk møte blir nødvendig. Avveining mellom rettssikkerhet og effektivitet er gjennomgående, og i den sammenhengen stiller *utvalget* flere spørsmål om overgangen til automatisert saksbehandling. Det gjelder de allerede nevnte sidene ved god språkføring og veiledning og dessuten om parten har kontroll på opplysningene som deles, og kan se hvordan forvaltningsorganet har behandlet saken.

Automatisert saksbehandling har vært en del av norsk forvaltning i flere tiår.⁶⁵ Likevel mener *utvalget* at forvaltningsloven ikke fanger opp endringer i forvaltningen i den teknologiske utviklingen. For å ivareta rettssikkerheten samtidig som forvaltningen går over til flere og flere digitale løsninger, mener *utvalget* at det er viktig å lovfeste hvordan den automatiserte saksbehandlingen skal skje. Dette gjelder både i kommunikasjonen mellom forvaltningen og borgerne, i hvor langt veiledningsplikten strekker seg, og i hvilke vilkår som gjelder for å ta automatisert saksbehandling i bruk.

6.6 Trygderett

6.6.1 Lov om folketrygd (folketrygdloven)

Det fremgår av folketrygden av 1997 § 1 første ledd at formålet med loven er å «gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg

63 Bernt (2017) note 189.

64 Bernt (2017) note 187.

65 Schartum (2018) s. 41.

for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall». Av tredje ledd går det frem at folketrygden skal «bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg selv best mulig». Dette formålet er relevant i forbindelse med selvbestemmelsesprinsippet.

6.6.2 Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven)

Formålet med NAV-loven av 2006 er på den ene side å legge til rette for en «effektiv arbeids- og velferdsforvaltning tilpasset den enkeltes» og arbeidslivets behov og på den annen side å møte «den enkelte med respekt, bidra til sosial og økonomisk trygghet» og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet (jf. § 1). Hensikten med NAV-loven er å få flest mulig ut i arbeid og samtidig jobbe for å redusere marginalisering av utsatte grupper i samfunnet ved å ha det hele mennesket og borgernes samlede behov i fokus.⁶⁶ Det fremgår av § 4 at Nav skal «legge til rette for at enhver» kan få kjennskap til rettigheter og plikter etter trygderetten. Dette er særlig relevant med tanke på at *utvalget* retter oppmerksomheten mot digital sårbarhet, som vil bli nærmere diskutert i kapitlene 11.2.1 og 11.5, og med *utvalgets* lovforslag om at enhver skal kunne snakke med en menneskelig veileder eller saksbehandler (se pkt. 3) i tankene.

NAV-loven har også en bestemmelse om at Nav-kontorer så langt det lar seg gjøre, skal utformes etter prinsippet om «universell utforming» (jf. § 13 tredje ledd). Dette designprinsippet blir gjort rede for under punkt 12.4.

Etter § 15, jf. § 14 bokstav a, har brukeren rett på en individuell plan som skal utformes i samarbeid med brukeren, (jf. tredje ledd). Dette er i tråd med veiledningsplikten i fvl. § 11.

6.7 Helse- og omsorgstjenesteloven og pasient- og brukerrettighetsloven

Pasient- og brukerrettighetsloven av 1999 gjelder pasienter og brukere (det vil si personer som mottar tjenester som ikke er helsehjelp, jf. § 1-3 bokstav f) og skal sikre befolkningen «lik tilgang på tjenester av god kvalitet ved å gi pasienter og brukere rettigheter overfor helse- og omsorgstjenesten» (jf. § 1 første ledd). Bestemmelsen uttrykker blant annet et ikke-diskrimineringsprinsipp, se punkt. 6.4. Loven skal sikre pasienter og brukere rettigheter gjennom informert medbestemmelse, samtykke og retten til forsvarlig behandling. For å kunne ivareta selvbestemmelsesretten bør det være tillit mellom borger og utøvende myndighet. Loven omfatter både pasienter og brukere, men for enkelthets skyld vil *utvalget* i det følgende bare benytte begrepet *bruker*.

Helse- og omsorgstjenesteloven av 2011 regulerer kommunale helsetjenester, og formålet er ifølge § 1-1 blant annet å «sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig», å tilby likeverdige tjenester og å sikre at tilbudet tilpasses med respekt for den enkeltes «integritet og verdighet». Samtidig skal loven bidra til at «ressursene utnyttes best mulig», noe som gir uttrykk for et effektivitetshensyn, se punkt 5.8. Disse aspektene, som er tatt opp i bestemmelsen, er relevante i forbindelse med selvbestemmelsesretten.

Pbrl. og hol. er begge sentrale lover i utredningen fordi de handler om hvordan lovgiver ønsker at samfunnet tenker om mennesker i sårbare situasjoner. Det fremgår for eksempel av pbrl. § 2-1 tredje ledd at bruker har rett på et «verdige tjenestetilbud». I kapittel 3 og 4 i loven er det gitt flere regler om medvirkning, informasjon og krav til samtykke som er relevante for mennesker i sårbare livssituasjoner, som er særlig avhengige av informasjon og veiledning for å kunne bestemme over eget liv. Noen av disse reglene har særlig relevans i forbindelse med spørsmålene *utvalget* drøfter.

⁶⁶ Sundet (2022) note 1.

I § 3-1 er det slått fast at medvirkningens form skal tilpasses «den enkeltes evne til å gi og motta informasjon». Av pbrl. § 3-2 åttende ledd fremgår det videre at brukere skal ha «nødvendig» informasjon for å ha tilstrekkelig innsikt i tjenestetilbudet og for å kunne ivareta rettighetene sine. I forbindelse med dette er det ikke sikkert automatisert informasjon og saksbehandling er tilstrekkelig. Dette gjelder særlig med tanke på sårbare mennesker og digitalt utenforskap, som *utvalget* diskuterer under punkt 11.2.1.

Pbrl. § 3-5 regulerer informasjonens form, og det fremgår at den skal være tilpasset mot-takerens individuelle forutsetninger, som alder, modenhet, erfaring og kultur- og språk-bakgrunn. *Utvalget* mener at det er grunn til å tro at disse forutsetningene vil gjøre seg enda mer gjeldende etter som forvaltningen i økende grad digitaliseres.

Helsehjelp kan som hovedregel bare gis med brukerens samtykke (jf. pbrl. § 4-1). Til-strekkelig informasjon om helsetilstand og -tilbud er helt avgjørende for at et samtykke skal være gyldig. Pbrl. § 4-2 omhandler krav til samtykke. Det fremgår av paragrafen at også stilltiende samtykke er tilstrekkelig når man tar brukerens handlemåte og omsten-dighetene for øvrig i betraktning. I dette til-fellet er man avhengig av at nødvendig infor-masjon er forstått. Dette er særlig relevant i forbindelse med klarspråklige temaer *utvalget* tar opp (se mer om dette under pkt. 12.5).

I hol § 4-1 fremkommer det et prinsipp om forsvarlig helse- og omsorgstjenester. Dette oppfylles blant annet gjennom å tilby et «verd-dig tjenestetilbud».

Felles for pbrl. og hol. er at de omhandler mennesker som er sårbare grunnet forskjel-lige situasjoner, og at de vektlegger et verdig tjenestetilbud på den ene side og selvbestem-melse gjennom en medvirkningsrett på den annen. I det ligger det krav om en forsvarlig og verdig behandling og dessuten krav om en tillitsfull informasjonsutveksling.

Retten til utredning og informasjon, (jf. fvl. § 17), veiledning, (jf. fvl. § 11) og med-

virkning (NAV-loven § 15, jf. § 14 bokstav a. og pbrl. §§ 3-1) kan gi borgerne mulighet til å møte eller snakke med en fysisk person i forvaltningen. Det fremgår imidlertid ikke eksplisitt av loven. *Utvalget* ønsker derfor å tydeliggjøre denne retten ved å lovfeste den i sitt forslag til nytt kapittel i lovutkastet til ny forvaltningslov (NOU 2019: 5)

Tidligere ble behovet for å bli møtt med omsorg og respekt og gitt den nødvendige informasjonen ivaretatt gjennom at brukerne møtte en person i skranken og pratet med en person på telefon. *Utvalget* stiller spørsmålet om disse verdiene blir ivaretatt når forvaltnin-gen kommuniserer mer og mer digitalt (mer om dette under pkt. 4.3 om forvaltningsom-sorg og kapittel 12 om myndiggjørende rettsteknologi).

6.8 Likestillings- og diskrimineringslova

Lov om likestilling og forbud mot diskriminer-ing av 2017 (Likestillings- og diskriminerings-loven) har som formål å fremme likestilling og hindre diskriminering, jf. § 1 første ledd. I andre ledd fremgår det at likestilling blant annet innebærer «likeverd, like muligheter og like rettigheter», og at likestilling forutsetter «tilgjengelighet og tilrettelegging».

Særlig relevant for utredningen er likes-tillings- og diskrimineringsloven kapittel 2 om forbud mot å diskriminere i relasjon til au-tomatiske beslutningssystemer. *Utvalget* ser et behov for å supplere likestillings- og diskrim-ineringsloven kapittel 2 som omhandler kun-stig intelligens i offentlig forvaltning.⁶⁷ SyRI-saken aktualiserer denne problemstillingen (se pkt. 9.1).

Likestillings- og diskrimineringsloven kan også sees i sammenheng med forskrift om uni-versell utforming av informasjons- og kom-munikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger. Denne forskriften regulerer krav om univer-sell utforming i nettbaserte løsninger og auto-mater, og som vil bli skrevet om i neste punkt (6.8.1).

67 Strand (2024) s. 26.

6.8.1 Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger

Forskriften pålegger forvaltningsorganer å følge WCAG (Web Content Accessibility Guidelines) og pålegger aktører i Norge som utvikler digitale løsninger, krav om universell utforming. WCAG er et internasjonalt anerkjent rammeverk som gir retningslinjer for hvordan digitale løsninger kan gjøres tilgjengelige for alle, inkludert personer med funksjonsnedsettelse. Etter forskriften er offentlige instanser pålagt å følge et bredere sett med krav enn private virksomheter. Forskriften § 4 pålegger private virksomheter 35 krav og offentlig sektor 48 krav om å utforme digitale løsninger i tråd med WCAG.⁶⁸ Offentlige virksomheter er etter § 4 bokstav b pålagt å «sikre at nettløsninger er universelt utformet ved å gjøre de mulig å oppfatte, mulig å betjene, forståelige og robuste».⁶⁹ Det dreier seg for eksempel om krav til kontrastforhold mellom tekst og bakgrunn for å sikre lesbarhet, korrekt koding av skjemaer og alternativ tekst på bilder dersom brukeren benytter seg av teknologi for å få innholdet lest opp. Hvordan forskriften faktisk etterleves, speiler seg i designprinsipper om universell utforming, som diskutert under punkt 7.4 og 12.4.

6.9 Språklova

I formålsparagrafen i språklova står dette:

§ 1. Føremål

Føremålet med lova er å styrkje norsk språk, slik at det blir sikra som eit samfunnsberande språk som skal kunne nyttast på alle samfunnsområde og i alle delar av samfunnslivet i Noreg. Lova skal fremje likestilling mellom bokmål og nynorsk og sikre vern og status for dei språka som staten har ansvar for.

Føremålet med lova er også å sikre at

- a. offentlege organ tek ansvar for å bruke, utvikle og styrkje bokmål og nynorsk
- b. offentlege organ tek ansvar for å bruke, utvikle og styrkje samiske språk, jf. reglane i sameloven kapittel 3
- c. offentlege organ tek ansvar for å verne og fremje kvensk, romani, romanes og norsk teiknspråk.

Ansvar etter andre ledd bokstav a omfattar eit særleg ansvar for å fremje nynorsk som det minst bruka norske skriftspråket.

I paragraf 9 i språklova, populært kalt klarspråkparagrafen, står dette:

§ 9. Klart språk

Offentlege organ skal kommunisere på eit klart og korrekt språk som er tilpassa målgruppa.

Språkloven er relevant for *utvalget* å diskutere fordi den regulerer hvordan den offentlige forvaltningen kommuniserer til borgerne, og fordi kommunikasjon står sentralt i forvaltningsarbeidet. Vedtaksbrev har form av tekst på (digitalt) papir, og bruker saksbehandleren verbale virkemidler i veiledningen sin av borgeren, er budskapet lettere å forstå enn dersom bare nonverbale virkemidler blir brukt. Gitt kommunikasjonens sentrale plass i forvaltningsarbeidet kommer man heller ikke utenom språklige problemstillinger i utviklingen av rettsteknologiske forvaltningssløsninger. I løpet av et saksforløp vil borgeren uansett måtte forholde seg til kommunikasjon fra forvaltningen, også når skjemaer er teknologiserte og innebærer mindre involvering av ansatte i forvaltningen enn før. Uavhengig av avsender inneholder skjemaer ikke bare bilder og illustrasjoner, men også ord. *Utvalget* vil senere i utredningen problematisere ordlyden i språkloven (se pkt. 12.5.2).

6.10 Andre særlover

6.10.1 Lov om vergemål (vergemålsloven, vgml.)

Vergemålsloven omhandler personer som er satt under vergemål, vgml. jf. § 1. Det fremgår av § 32 at «[i]nnenfor rammen av sitt

⁶⁸ Tilsynet for universell utforming av IKT (2024).

⁶⁹ Forskrift om universell utforming av IKT-løsninger 2013 § 4b.

mandat foretar vergen rettslige handlinger og råder over midler på vegne av personen han eller hun er verge for». Denne bestemmelsen er særlig relevant for mandatet med tanke på digitalt sårbare. Med omlegging til digitale løsninger må myndighetene kompensere for manglende digitale ferdigheter i befolkningen. En digital verge kan være et aktuelt verktøy.

6.10.2 Lov om arkiv (arkivlova) og lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Arkivlova av 1992 har som formål å trygge arkiv av blant annet forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at den blir tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden (jf. § 1), mens formålet bak offentliglova av 2006 ifølge § 1 er å «leggje til rette for at offentlig verksemd er open og gjennomsiiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstrygggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta». Loven har en parallell til Grl. § 100 femte ledd om innsyn i offentlige dokumenter og offentlighetsprinsippet i forvaltningen, som gir borgerne en rett til å gjøre seg kjent med innholdet i saksdokumenter.⁷⁰ Prinsippet om en gjennomsiiktig forvaltning er sentral med tanke på tilliten til myndighetene. Dette er særlig viktig med tanke på overgangen til digital forvaltning.⁷¹

6.11 Folkerettslige forpliktelser og internasjonale initiativer

Norge er en del av EØS-avtalen, og folkerettslige forpliktelser blir gjennomført i norsk rett. *Utvalget* har valgt å fokusere på to folkerettslige forpliktelser, EUs personvernforordning og den nylig vedtatte KI-forordningen. I det følgende blir begge disse kort redegjort for.

6.11.1 EUs personvernforordning

EUs personvernforordning (EU 2016/679) (også omtalt som GDPR) blir gjennomført i norsk rett gjennom personopplysningsloven § 1. Forordningen gjelder all behandling av personopplysninger og har sitt virkeområde i EU/EØS helt uavhengig av hvor behandlingen av personopplysningene finner sted. Loven kommer med andre ord også til anvendelse hvis en virksomhet utenfor EU/EØS behandler opplysninger om EU/EØS-borgere.

Behandling omfatter all aktivitet som inkluderer personopplysninger, for eksempel innsamling, registrering og bruk (jf. pvf. art. 4(2)). Forordningen gjelder altså idet et forvaltningsorgan samler inn eller bruker personopplysninger. Personopplysninger vil da si opplysninger om en identifisert eller identifiserbar person (pvf. art. 4(1)). En borgers navn, alder og inntekt er eksempler på personopplysninger. I samme bestemmelse blir den identifiserte eller identifiserbare personen definert som «den registrerte».

Personvernforordningen består av regler for hvordan behandlingen skal foregå. Den ansvarliggjør virksomhetene, eller *behandlingsansvarlige* (jf. pvf. art. 4(7)), med omfattende forpliktelser for lovlig behandling av personopplysninger. Forordningen gir også forbud mot behandling av *særlige kategorier av personopplysninger* (jf. pvf. art. 9). Dette er en uttømmende liste som blant annet inneholder personopplysninger om religiøs oppfatning, rasemessig eller etnisk opprinnelse og fysisk og mental helse. Første ledd etterfølges av unntakshjemler i artiklene 9(2) og 9(3). Av disse er artikkel 9(2)(b) av særlig interesse. Er opplysningene nødvendige for å sikre rettigheter og plikter innen trygde-, sosial- og arbeidsrett, gjelder ikke forbudet. Det forutsetter likevel strengere etterlevelse av de andre bestemmelsene. I det følgende blir anvendelse av personvernforordningen i reguleringen av rettsteknologi redegjort for.

⁷⁰ Bernt (2024) note 1.

⁷¹ Schartum (2018) s. 40.

6.11.1.1 Personvernprinsipper relevante i forbindelse med rettsteknologi

Personvernforordningen forplikter virksomheter å behandle opplysninger etter en rekke personvernprinsipper. Det er selvsagt at alle personvernprinsipper må tas høyde for ved behandling av personopplysninger. Under dette punktet vil prinsippene *utvalget* mener er relevante for rettssikkerhetskravene i rettsteknologi, bli drøftet. Artikkel 5(1)(a) pålegger virksomheter å behandle opplysninger *lovlig, rettferdig, og åpent*. Lovlighet, rettferdighet og åpenhet er omfattende personvernprinsipper og av stor relevans i forbindelse med rettssikkerhetskravene til teknologier.

Lovlighetsprinsippet innebærer, som presisert i punkt 40 i fortalen, at grunnlaget for behandlingen skal være forankret enten i et uttrykkelig samtykke eller i et berettiget grunnlag hjemlet i lov. I så fall kan behandlingen være hjemlet i bestemmelser i forordningen så vel som i andre nasjonale eller internasjonale lovverk. I rettsteknologisk sammenheng kan lovlighetsprinsippet aktualisere bestemmelser som Grunnloven § 98, som verner borgerne mot «usaklig og uforholdsmessig forskjellsbehandling».

Virksomheter må altså sikre at saker ikke behandles usaklig eller uforholdsmessig i eller på grunn av rettsteknologiske løsninger. I punkt 63 i fortalen er det understreket at det bør legges til rette for at borgeren skal kunne føre kontroll med om loven er fulgt i saksbehandlingen. Dette kan ses i sammenheng med åpenhetsprinsippet i artikkel 5(1)(a).

Rettferdighetsprinsippet plikter virksomheten å ta hensyn til omstendighetene rundt, og konsekvensene av behandlingen (punkt 60 i fortalen). Igjen aktualiserer dette åpenhetsprinsippet; borgerne må settes i stand til å ha en forholdsmessig kontroll av behandlingen av sine opplysninger. God åpenhet vil dessuten sette virksomheten i stand til å ta hensynsfulle beslutninger om utvikling og implementering av rettsteknologier som behandler personopplysninger. Videre i punkt 71 i fortalen er det understreket at rettferdig behandling minimerer faren for feilaktige avgjørelser,

og at det sikrer borgerens rettigheter og interesser. Dette poenget er åpenbart aktuelt i forbindelse med rettsteknologiske løsninger, som forvaltningen bruker til å fatte vedtak og på andre vis er avgjørende med tanke på borgernes rettigheter og interesser.

Åpenhetsprinsippet kan ses i sammenheng med hovedregelen § 3 i offentleglova. Den registrerte skal forstå hvorfor og hvordan deres opplysninger blir behandlet. Etterlevelse av dette prinsippet krever også at virksomheter setter den registrerte borgeren i stand til å påvirke formålet og behandlingsmåten slik at hun får en reell og samtidig rimelig påvirkningsmulighet (for eksempel å kunne oppgi, rette eller slette opplysninger for å ivareta sine interesser). Punkt 58 i fortalen aktualiserer ikke bare tilgjengelighet, men også klarspråk (se pkt. 4.7 om klarspråk). Åpenhetsprinsippet må likevel vurderes opp mot det siste relevante personvernprinsippet, nemlig prinsippet om *integritet og konfidensialitet* (pvf. art. 5(1)(f)). Integritet og konfidensialitet er ikke noe som vil bli brukt videre i *utvalgets* drøfting, men er også relevant i forbindelse med rettssikker behandling av personopplysninger. Åpenhetsprinsippet er derimot relevant i forbindelse med forklarbarhet og transparens. Forklarbarhet og transparens blir grundigere redegjort for under punkt 11.3.3.

6.11.1.2 Relevante enkeltbestemmelser i personvernforordningen

Det er mange bestemmelser i personvernforordningen som er relevante for *utvalget*. Under dette punktet trekker *utvalget* frem artikkel 22 og artikkel 12 som eksempler på relevante bestemmelser.

Personvernforordningen artikkel 22 er en særlig spennende bestemmelse og har stor relevans i forbindelse med automatisert beslutning. Artikkel 22(1) gir den registrerte «rett til å ikke være gjenstand for» en utelukkende automatisert behandling som vil ha rettsvirkning eller tilsvarende inngripende utfall for henne. Det at EU-kommisjonen har valgt å formulere bestemmelsen som en rettighet rettet mot

borger og ikke som et forbud rettet mot den behandlingsansvarlige, kan skape en viss tvil om dette faktisk er et forbud mot automatisk behandling. Alternativet ville vært at den registrerte har rett til å kreve at hennes personopplysninger blir behandlet av et menneske, enten helt eller delvis. Rett til å kreve kan likevel gi den behandlingsansvarlige anledning til å ta stilling til det fremsatte kravet, og har dermed ikke fullt så sterk rettslig kraft som et forbud. Selv om ordlyden er vag, er det rimelig å tolke bestemmelsen som et faktisk forbud. Forbudet i artikkel 22(1) kommer ikke til anvendelse hvis den automatiske behandlingen er a) nødvendig for å «oppfylle en avtale» mellom den behandlingsansvarlige og den registrerte, b) fastsatt i unionsretten eller i nasjonal lov eller c) samtykket av den registrerte (jf. pvf. art. 22(2)).

I offentlig saksbehandling er bokstavene b og c de mest relevante vilkårene. Det kreves «uttrykkelig samtykke» fra den registrerte for at vilkåret i bokstav c skal komme til anvendelse. At samtykke er «uttrykkelig», innebærer blant annet at den behandlingsansvarlige gir nok informasjon til å sikre at behandlingen er «rettferdig og åpen» (jf. pvf. art. 13(2)). Dette innebærer også at den registrerte blir informert om «den underliggende logikken» i den automatiske behandlingen og om «betydningen» og «de forventede konsekvensene» av den automatiske behandlingen (jf. pvf. art. 13(2)(f)). Den registrerte har dessuten anledning til å trekke tilbake sitt samtykke når som helst (jf. pvf. art. 7(3)).

Automatisk saksbehandling, særlig i trygdeområdet, vil nok som oftest baseres på vilkåret i personvernforordningens artikkel 22(2)(b). Arbeids- og velferdsforvaltningsloven (NAV-loven) § 4 a andre ledd gir arbeids- og velferdsetaten (Nav) anledning til å behandle personopplysninger utelukkende automatisk og oppfyller dermed kravet i personvernforordningen artikkel 22(2)(b) om fastsettelse i nasjonal rett. NAV-loven § 4 a er altså et eksempel på tillatelse til å behandle personopplysninger utelukkende automatisk

fastsatt i nasjonal lov. Imidlertid er også denne bestemmelsen betinget. Den automatiske behandlingen må sikre «krav til forsvarlig saksbehandling» slik den er beskrevet under punkt 7.2 og 7.3. Forsvarlighetskravet blir også drøftet ytterligere i kapittel 11. NAV-loven § 4 a andre ledd forbyr også automatiske avgjørelser basert på skjønsmessige vilkår med mindre «avgjørelsen er utvilsom». Dette må tolkes som at en automatisk skjønnsutøvelse bare er lovlig hvis menneskelig skjønnsutøvelse hadde gitt samme resultat. Til slutt gir bestemmelsen også den registrerte rett til overprøving av helautomatiske avgjørelser (jf. NAV-loven § 4 a andre ledd). Dette blir drøftet underveis og munner blant annet ut i lovforslaget om innebygd rettsikkerhet i digitale løsninger (se pkt. 3.1).

6.11.2 EU-forordningen om kunstig intelligens

I 2021 presenterte EU-kommisjonen en enhetlig regulering av kunstig intelligente systemer, nemlig KI-forordningen.⁷² Formålet med forordningen er ikke å bremse utviklingen av kunstig intelligens, men å regulere kunstig intelligente løsninger slik at tillit og grunnleggende rettigheter og friheter fremmes (art. 1(1) i KI-forordningen). Med andre ord skal verdier som demokrati og rettssikkerhet fremmes og de negative konsekvensene av kunstig intelligens motvirkes. Forordningen er ikke gjennomført i norsk lov ennå, men er likevel relevant for *utvalget*. I det følgende blir tre relevante temaer i KI-forordningen gjort rede for som danner en bakgrunn for *utvalgets* drøfting under punkt 11.4. Temaene er kunstig intelligente systemer som blir forbudt, såkalte KI-systemer og transparenskrav til tilbydere og iverksettere av visse KI-systemer.

KI-systemer med uakseptabel risiko blir i artikkel 5 angitt som forbudt å iverksette. Artikkelen angir også hvilke typer KI-systemer som er forbudt å iverksette. For eksempel forbyr artikkel 5(1)(d) kunstig intelligente systemer som kan brukes til å predikere risikoen

⁷² Panigutti (2023) s. 1140.

for at en person utøver kriminalitet. En annen relevant bestemmelse er artikkel 5(1)(c), som forbyr kunstig intelligente løsninger som kan resultere i ulovlig og usaklig forskjellsbehandling. Slike typer kunstig intelligente løsninger anses å ha en «uakseptabel risiko».

Artikkel 6 i KI-forordningen angir hvordan man skal definere såkalte høyrisiko KI-systemer. I artikkel 6(2) er det referert til en liste over høyrisiko KI-systemer i Annex III. I Annex III er punkt fem særlig relevant for *utvalget*. Denne bestemmelsen fastsetter at kunstig intelligente løsninger som brukes i forbindelse med borgernes mulighet til å realisere sine offentlige rettigheter, for eksempel offentlige goder som helsetjenester, må anses som å ha en høy risiko. I punkt 6 i Annex III er det fastslått at også kunstig intelligente løsninger som brukes i forbindelse med håndheving

av lov, for eksempel kontrollplukk, også må anses som høyrisiko (se pkt. 11.4.1 om SyRI-saken).

Høyrisiko KI-systemer kan fortsatt være lovlig å bruke, men må kunne etterleve bestemmelsen i artikkel 8 i KI-forordningen. I artikkel 8(1) er det henvist til krav om risikovurdering og risikohåndtering i artikkel 9.

Transparens må til for at brukerne av det kunstig intelligente systemet faktisk forstår og bruker systemet lovlig og rettssikkert.⁷³ Artikkel 13(1) i KI-forordningen krever at høyrisiko KI-systemer er transparente nok. I punkt 47 i fortalen er det understreket at transparens kan sikres gjennom for eksempel dokumentasjon. Dette vil bli brukt i drøftingen under punkt 11.4.

⁷³ Panigutti (2023) s. 1144.

Del IV
Rettsinformatisk redegjørelse

Kapittel 7

Rettsteknologiske løsninger i dag og i fremtiden

7.1 Innledning

I dag blir en betydelig del av den offentlige saksbehandlingen gjennomført med en eller annen form for rettsteknologi (se definisjonen under pkt. 3.2). For å få oversikt kan man kategorisere diverse rettsteknologier som informasjonssystem, *beslutningsstøttesystem* og *beslutningssystem*.⁷⁴

Som det fremgår av illustrasjonen under, kan rettsteknologi i stigende grad automatiseres. I den ene enden av skalaen finner man informasjonssystemer, som man for eksempel samler inn, lagrer og presenterer informasjon med. Et kjent eksempel er Lovdata. I et slikt system blir rettslige og saksrelevante opplysninger presentert. Slike systemer kan utvikles for å informere borgere og veilede dem om deres sak.

Nært beslektet med rettslige informasjonssystemer er beslutningsstøttesystemer. Med slike systemer kan saksbehandleren for eksempel innhente og organisere saksopplysninger og foreslå relevante rettsregler, eventuelt også utføre beregninger (for eksempel beregne skattetrekk basert på innsamlete opplysninger). Likevel er det den menneskelige saksbehandleren som fatter den endelige avgjørelsen.

Helt i enden av skalaen finner man helautomatiske beslutningssystemer, hvor saker blir

behandlet uten en menneskelig saksbehandlers innvirkning. Et kjent eksempel på et slikt system er Lånekassens beslutningssystem, hvor opplysninger om studiested og bosted innhentes fra Folkeregisteret automatisk, og Lånekassen benytter beslutningssystemet til å fatte vedtaket. Det er viktig å understreke at høyere automatiseringsgrad, også innebærer mindre menneskelig involvering. Dette blir diskutert nærmere under punkt 7.1.

Felles for all rettsteknologi er representasjonen av (det relevante) rettskildebildet, altså lovtekst og andre rettslige normer. I rettslige informasjonssystemer er den rettskeltlige representasjonen av lovtekst ganske enkel. I Lovdata presenteres lovtekst, dommer og forarbeider på forespørsel fra brukeren. I beslutningsstøttesystemer og beslutningssystemer hvor rettsregler skal anvendes i spesifikke saker, innebærer representasjon av relevante rettskilder hovedsakelig å omskrive rettsregler fra naturlig språk til programkode, som datamaskinen kan forstå. En sentral utfordring når man omgjør rettsregler til programkode, er at representasjonen må være rettsriktig. Særlig i helautomatiske systemer må alle relevante rettskilder vurderes, slik at alle mulige relevante saker behandlet i systemet kan tas stilling til på bakgrunn av gjeldende rett og rettspraksis. Det betyr at jo mindre mennesker er involverte i saksgangen,



⁷⁴ Schartum (2018) s. 22–23.

jo mer robust må representasjonen av rettsreglene være. Resonnementet og avgjørelsene tatt i systemet må være de samme som hvis en menneskelig saksbehandler hadde behandlet saken. Dette forutsetter at systemet er programmert slik at alle relevante rettskilder anvendes når en sak skal behandles i det.

Som beskrevet tidligere kan rettsteknologi realiseres på forskjellige vis. Et felles kjennetegn ved all rettsteknologi er at noen av oppgavene i for eksempel den offentlige saksbehandlingen blir flyttet fra mennesker til maskiner. Forskjellig realisering av rettsteknologi gir videre forskjellige utfordringer. I kapittel 11 drøfter *utvalget* problemstillinger som oppstår ved forvaltningens bruk av selvbetjening, automatisert saksbehandling og bruk av kunstig intelligens (KI).

7.2 Automatisert saksbehandling

Utvalget har nå beskrevet en tilstand hvor forvaltningen tilbyr digitaliserte selvbetjeningstjenester og ansvaret for å sette saksbehandlingen i gang er flyttet over på borgeren. Under dette punktet beskriver vi en situasjon hvor selve saksbehandlingen og særlig vedtaksfattingen blir automatisert og den menneskelige saksbehandlerens rolle blir helt eller delvis visket ut.

Slike løsninger forutsetter som antydnet at det relevante rettskildebildet blir omskrevet til maskinlesbar programkode. Per i dag forstår maskiner bare strengt logiske sammenhenger og ikke menneskelige nyanser. Med andre ord gjør maskiner og programmer nøyaktig det de blir instruert til å gjøre. Å omgjøre lovtekst til programkode for å automatisere rettsanvendelse krever en god forståelse ikke bare av selve rettskildene, men også av hvordan det automatiske systemet vil avgjøre enhver fremtidig sak. Det sier seg selv at alle saksområder ikke er like automatiseringsvennlige. Innen mange saksområder, for eksempel trygderetten, inneholder hver sak unike og vesentlige saksopplysninger. Jo større krav det er om skjønnsvurdering, jo vanskeligere er det å automatisere. Likevel kan man automatisere

skjønnsvurderinger, for eksempel ved å skrive mange mulige kriterier som programmet skal ta stilling til. Dette kan i noen tilfeller være en tilstrekkelig erstatning for menneskelig skjønnsvurdering. Innen mange saksområder er det imidlertid umulig å omskrive skjønnsvurderinger til faste kriterier og samtidig saksbehandle forsvarlig. I slike tilfeller er en menneskelig saksbehandler nødvendig.

7.2.1 Automatisert saksbehandling i Nav

Nav har i dag en delvis automatisert saksbehandling. Automatisk behandling skjer i enkle saker som åpenbart kan avgjøres forsvarlig ved bruk av automatiserte saksbehandlingssystemer. Da vil det i systemet vurderes hvorvidt saksopplysningene borgeren har oppgitt, oppfyller vilkårene angitt i loven. Vedtaket vil dermed fattes automatisk og et vedtaksbrev genereres. Nav opplyser at saker i enkelte tilfeller blir delegert til en menneskelig saksbehandler.⁷⁵ Uansett har borgeren rett til å protestere og til å kreve at en menneskelig saksbehandler vurderer søknaden.⁷⁶

Menneskelig saksbehandling er ikke utelukket i Nav, ergo er ikke alle tjenestene i Nav helautomatiserte. Imidlertid er enkelte saksbehandlingsområder det, og derfor gir det mening å si at Nav i høy grad er automatisert. Utfordringene rundt høy grad av automatisering blir diskutert under punkt 11.3.

7.2.2 Kunstig intelligent rettsteknologi i saksbehandling i offentlig forvaltning

Hva kunstig intelligens innebærer rent teknisk, er et stort tema, og det blir redegjort for andre steder.⁷⁷ Derfor blir det under dette punktet heller redegjort for bruken av kunstig intelligens i saksbehandling i offentlig forvaltning. Det er potensielt store gevinster å hente av bruk av kunstig intelligens innen rettsanvendelse, nærmere bestemt innen utredning,

⁷⁵ Nav (u.å.).

⁷⁶ Nav (u.å.).

⁷⁷ Se for eksempel JOU 2020: 5.

kontrollvirksomhet og skjønnsutøvelse.⁷⁸

I offentlig forvaltning mer spesifikt innen trygdeområdet, fins det store mengder informasjon om borgerne. Ved bruk av kunstig intelligente systemer, som er maskinlært basert på statistiske modeller, kan ansatte i forvaltningen finne utallige mengder sammenhenger i denne informasjonen. Dessuten kan de, ved å mate kunstig intelligente systemer med statistisk analyse av informasjonen, predikere.⁷⁹ I det følgende blir det redegjort for hvor hvordan kunstig intelligent systemer kan benyttes innen utredning, kontrollvirksomhet, og skjønnsutøvelse, basert på denne redegjørelsen av kunstig intelligente systemers kjennetegn.

Innen utredning kan kunstig intelligente systemer brukes som beslutningsstøtteverktøy.⁸⁰ Ved bruk av kunstig intelligente systemer kan ansatte i forvaltningen som sagt både avdekke sammenhenger og estimere og predikere. Innen trygdeområdet kan kunstig intelligente systemer for eksempel benyttes til å predikere sykefraværslengde.⁸¹ Dette kan supplere trygdeinstansens (for eksempel Navs) beslutningsgrunnlag når sykefraværslengde tiltak skal vedtas.

Forvaltningen kan også bruke kunstig intelligente systemer i kontrollvirksomhet, for eksempel når feilaktige utbetalinger skal avdekkes. Ved hjelp av et kunstig intelligent system kan forvaltningen for eksempel predikere enkeltutbetalinger med størst sannsynlighet for urettmessig utbetaling av midler og dermed forenkle «kontrollplukk».⁸² Bruk av kunstig intelligente systemer er ennå ikke utbredt i offentlig forvaltning, særlig ikke innen kontrollformål.⁸³ Prosjektet «Lærende kontrollvirksomhet» er et virkelig eksempel fra Helfo (Helseøkonomiforvaltningen). Det er verdt å legge merke til at Helfo i sin prosjektbeskrivelse påpeker at utvikling av kunstig

intelligente kontrollsystemer krever en særlig rettslig kompetanse i offentlig forvaltning.⁸⁴ Dette poenget understrekes av et annet eksempel på kontrollvirksomhet hvor kunstig intelligente systemer er i bruk, nemlig SyRI-saken fra Nederland (se pkt. 9.1). De rettslige utfordringene som kunstig intelligente systemer innebærer, blir drøftet nærmere under punkt 11.4.

Innledningsvis under punkt 7.2 blir det beskrevet hvordan automatisert saksbehandling ikke er egnet til å håndtere saker som krever skjønnsvurderinger. Ved bruk av kunstig intelligente systemer kan forvaltningen automatisere skjønnsutøvelse, for eksempel ved at systemet maskinlæres opp til å simulere forvaltningspraksis.⁸⁵ Bruk av kunstig intelligente systemer kan i det minste gi et bedre beslutningsgrunnlag når saksbehandler.⁸⁶ Også i utredning kan bruk av kunstig intelligente systemer potensielt øke og forbedre beslutningsgrunnlaget ved at den raskt finner sammenhenger og predikasjoner som menneskelige saksbehandlere alene hadde slitt med å finne. Det fins likevel rettslige utfordringer forbundet med skjønnsutøvelse ved bruk av kunstig intelligente systemer. Igjen er SyRI-eksempelet sentralt i denne diskusjonen (se pkt. 11.4).

7.3 Selvbetjening

I dagens samfunn blir det mer og mer normalt å bruke løsninger hvor kunder og brukere utfører oppgaver på egen hånd. Det kan være alt fra å hente pakker selv til å sende inn et elektronisk skjema. Det er mulig å kjøpe noe, få det levert til en boks og hente det uten å være i kontakt med et annet menneske. Denne utvikling fins også i offentlige tjenester. I dag er digital kommunikasjon mellom borgeren og det offentlige standarden. Dette har ført til en stadig økende bruk av selvbetjeningsløsninger i offentlig forvaltning. Det klassiske eksempelet på en selvbetjent løsning er papirskjemaet

78 Haram (2021) s. 30.

79 Haram (2021) s. 9.

80 Haram (2021) s. 25.

81 Haram (2021) s. 31.

82 Forskningsrådet (u.å.).

83 Haram (2021) s. 13.

84 Forskningsrådet (u.å.).

85 Haram (2021) s. 30.

86 Haram (2021) s. 16.

som man fikk på et kontor eller i posten. Da kunne man ofte spørre betjeningen om hjelp eller ringe den ansvarlige saksbehandleren. Når man digitaliserer selvbetjeningsløsninger, er det viktig å sikre at man ikke mister noe på veien. Ved bruk av digitale løsninger er det ofte mindre tilgang på mennesker som kan veilede en, fordi det er forventet at løsningen er forståelig (se pkt. 12.5 og 12.5.1) og fungerer for så mange borgere som mulig.

Det er en helt sentral forutsetning når man lager selvbetjente løsninger, «[...] at systemet kan gi tilstrekkelig støtte til at saksbehandlingen blir fullt ut forsvarlig».⁸⁷ Selvbetjening i offentlig forvaltning kaller Schartum *selvbetjent forvaltning*. Selvbetjent forvaltning går ut på å inkludere parten i en del av saksbehandlingen ved å «[...] beholde noe manuell bruk av systemløsningene, men la parten selv være 'sin egen saksbehandler'».⁸⁸ Part forstår *utvalget* som «person som saken retter seg mot eller som saken elles direkte gjelder».⁸⁹ Bruker man selvbetjeningsløsninger, vil det dermed ikke være mulig å automatisere saksbehandlingen fullstendig. Man må nemlig sikre at parten medvirker i saksbehandlingen. Den digitale løsningen kan være mer eller mindre selvbetjent, så lenge parten bidrar nok til at det virker inn på det endelige innholdet i vedtaket.

Med utbredt bruk av regelbaserte systemer i forvaltningen er de fleste selvbetjente systemer høyt automatiserte. I motsetning til i eldre skjemaløsninger blir opplysninger lagt inn i systemet «[...] uten at noen saksbehandler kontrollerer opplysningene – i alle fall ikke som del av ordinær saksbehandling».⁹⁰ I stedet vil det bli gjennomført maskinell kontroll av verdier som blir ført inn i løsningen, og disse vil bli sammenliknet med tidligere data for å avdekke feil. Da spiller saksbehandlere en mindre rolle i saksbehandlingen. Dette igjen har fått innvirkning på partens rolle i saks-

behandlingen: «[B]etydningen av partenes medvirkning [har] økt [...]».⁹¹

Partens høye grad av medvirkning gir i selvbetjening både positive og negative konsekvenser. Det er blant annet positivt at parten kan føle et større ansvar for egen saksbehandling og bli en deltaker i demokratiet, altså utøve sitt medborgerskap (se pkt. 2.5.1). Dette kan også virke effektiviserende for forvaltningen, fordi parten selv kommer med nødvendige opplysninger og ofte kjenner egne forhold bedre enn myndighetene. Det som gjør det utfordrende å inkludere parten i saksbehandlingen, er at det kan kreve mye ekstra tilrettelegging og veiledning. Løsningen må veie opp for at borgeren ikke har tilgang til en menneskelig veileder som kan fange opp partens intensjon med spørsmålet og peke henne i rett retning.⁹² Alle parter er ikke like, og de kan få problemer på grunn av alt fra digital kompetanse til språklig kompetanse og forvaltningskompetanse (se pkt. 4.7 om og pkt. 12.5). Derfor er det viktig å sikre forsvarlig saksbehandling i løsninger ved å for eksempel legge til rette for partsmedvirkning.

Helt konkret medvirker parten hovedsakelig i forvaltningssaker gjennom igangsetting av saker og ved å bidra til størsteparten av opplysningsgrunnlaget i saken. Normalt er igangsetting en rett og/eller plikt parten selv har i forvaltningssaker, for eksempel til å søke om en gode eller ytelse som studieplass.⁹³ I sammenheng med rettslige beslutningssystemer er det ikke noe lovfestet krav, men det forventes i dagens digitale forvaltning at man har en nettbasert rutine som kan understøtte partens rett og/eller plikt. Når saken er satt i gang av forvaltningen, er forvaltningen etter fvl. § 17 første ledd pliktet til å «[...] påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». I tillegg må parten varsles med grunnlag i fvl. § 16. Slik får hun vite at det pågår en saksbehandling og gitt en mulighet til å medvirke i saken gjennom retten til kontradiksjon hjem-

87 Schartum (2018) s. 38.

88 Schartum (2018) s. 38.

89 Forvaltingslova 1967 § 2 e.

90 Schartum (2018) s. 91.

91 Schartum (2018) s. 91.

92 Bratteteig (2024) s. 104.

93 Schartum (2018) s. 92.

let i fvl. § 17 andre og tredje ledd samt EUs personvernforordning (GDPR) artikkel 5(1) (c) og 5(1)(d). Dette gir parten rett til å være uenig med forvaltningen med utgangspunkt i avgjørelsesgrunnlaget i saken, og åpner for at hun kan endre og slette opplysninger i saken. Forvaltningen kan pålegge parten å fylle ut et skjema for å opplyse i saken, men samtidig er det viktig at parten er i stand til å gjennomføre oppgaven hun er gitt. Forvaltningen kan for eksempel ikke kreve opplysninger fra parten uten videre, men må underbygge kravene ved å vise til en gyldig lovhjemmel (jf. legalitetsprinsippet). Derfor er det sentralt å sikre en forsvarlig saksbehandling. *Utvalget* viser til og skriver om to eksempler på selvbetjeningsløsninger: chatboten Frida og det påbegynte prosjektet MinVei.

7.3.1 Chatboten Frida – Nav

Frida er i likhet med ChatGPT basert på en språkmodell, «en statistisk modell av et språk som brukes i språkteknologi for å forutsi neste ord i en sekvens».⁹⁴ Begge disse systemene kan analysere og generere tekst, men disse to systemene fungerer ikke likt. Ved bruk av ChatGPT får borgeren generert et svar. Det medfører at språkmodellen av og til gir oppdiktet informasjon, såkalt hallusinerer. Ved bruk av Frida opplever brukeren ikke slikt, ettersom svarene fra dette systemet bare er basert på informasjon som er tilgjengelig i systemet, og systemet fungerer innenfor strenge rammer. Formålet med Frida er ikke å gi borgeren et svar, men å gi henne *rett* svar. Dermed kan man si at Frida er designet til å bare svare på spørsmål som det faktisk fins svar på i systemet, og videre at borgeren alltid vil få rett svar ved bruk av Frida.⁹⁵ Imidlertid kan borgerens spørsmål bli feiltolket i systemet og borgeren derfor ikke få et passende svar. Samtidig kan borgeren mangle den språklige kompetansen til å formulere et godt svar (se punkt 12.5). Så har Nav bygd Frida fra bunnen av. På grunn av det blir systemet mer og mer nøyaktig etter

hvert som flere eksempler på spørsmål og svar blir ført inn i det, og ettersom maskinlæringsalgoritmen blir mer nøyaktig.⁹⁶

7.3.2 MinVei – konsept for en digital veileder – Nav

Utvalget har satt seg inn i MinVei, omtalt av Digitaliseringsdirektoratet som eksperimentering i praksis.⁹⁷ Prosjektet har bakgrunn i målet om at offentlig sektor skal oppleves sammenhengende for brukeren, i Digitaliseringsstrategien (2019–2025). Samtidig gjør det høye kravet om forvaltningskompetanse at mange borgere ikke forstår hvilke rettigheter de kan ha.

Prosjektet er presentert som en prototype på en digital veileder som skal være den samme for de forskjellige offentlige virksomhetene. Prosjektet har bakgrunn i de syv livshendelsene fra strategien og har spesifikt tatt utgangspunkt i livshendelsen Dødsfall og arv. Prinsippet om «borger i sentrum» er viktig i prosjektet, og et av de uttalte målene er «å bevare og styrke viktige juridiske prinsipper og verdier», herunder personvern.

MinVei er bygd opp med datahenting initiert av borger, et alternativ til deling av data mellom virksomheter, som et sentralt element i konseptet. Alt av sammenstilling av data skjer lokalt på enheten som benyttes. Brukeren av løsningen gis full kontroll over hva som skjer ved at denne aktivt selv velger å søke på en ytelse. Det skjer ikke automatisk.

Med utgangspunkt i livshendelsen «Dødsfall og arv» ble problemstillingen «hvordan kan vi gjøre dagens tilbud mer oversiktlig og mindre fragmentert» formulert. Videre ble det avdekket at brukergruppen trenger informasjon, men på grunn av stress, sorg og uro kan ha nedsatt hukommelse og redusert evne til å konsentrere seg, planlegge og tilegne seg ny kunnskap. Den digitale veilederen som møter borgeren i denne situasjonen, er delt inn i fem steg og utformet for å være så åpen og transparent som mulig. Alle har ikke kom-

94 Det Norske Akademis ordbok, «språkmodell».

95 Bratteteig (2024) s. 103.

96 Melteig (2023).

97 Digitaliseringsdirektoratet (u.å.a).

petanse eller ressurser til å ta i bruk den digitale veilederen på egen hånd. Det skal derfor være mulig å få hjelp med veilederen av en menneskelig veileder. I løpet av stegene vil borgeren kunne hente og legge inn egne data og informasjon og spørsmål om den aktuelle livssituasjonen. Til slutt får hun se resultatene, for eksempel hvilke ytelser hun kan ha krav på i sin situasjon.

Offentlige instanser og private virksomheter som kan tenkes å koples på løsningen, sitter gjerne på store mengder relevante data om borgerne. Imidlertid er datadeling mellom offentlige instanser teknisk og juridisk utfordrende. Sentralt i løsningen er ideen om at brukeren selv henter og kontrollerer sine data. Dette vil kunne bidra til å ivareta personvern og samtidig kunne lønne seg teknisk.

7.4 Designprinsipper i utvikling av tjenester

Under dette punktet tar *utvalget* for seg hvordan tverrfaglighet og universell utforming konkret bør inngå i teknologiske utviklingsprosjekter, som MinVei og chatboten Frida er eksempler på. Et sentralt utgangspunkt finner vi hos sivilombud Hanne Harlem (se pkt. 10.2), som har uttalt at

[v]i må [...] sørge for at forvaltningsretten ivaretas allerede fra oppstart av utviklingen eller anskaffelsen av et offentlig IT-system. Her har jurister, IT-arkitekter, prosjektledere, innkjøpere, systemutviklere og designere og andre som arbeider med offentlige IT-systemer, en viktig rolle. Når systemet er ferdigutviklet og tatt i bruk, vil det som regel være både mer ressurskrevende og teknisk utfordrende å innarbeide reglene.⁹⁸

Denne uttalelsen understreker betydningen av

å ivareta rettssikkerheten fra start i utviklingsprosjekter med tverrfaglighet som et sentralt designprinsipp. Involveres forskjellige fagkompetanser, som juss, teknologi, design, innkjøp og prosjektledelse, tidlig, kan man forebygge kostbare og krevende justeringer i ettertid.

Universell utforming er et annet viktig designprinsipp som *utvalget* har tatt for seg, og som henger direkte sammen med rettsprinsipper. I Norge er internasjonale retningslinjer for universell utforming av nettinhold (WCAG) gjort gjeldende gjennom forskriften for universell utforming av IKT-løsninger (se pkt. 8.8.1). Teknologisk utvikling dreier seg altså ikke utelukkende om tekniske krav, men innebærer også et juridisk ansvar for å opprettholde allmennhetens tilgang til offentlige data og ytelser.

Etikk er en viktig dimensjon, i tillegg til juss og teknologiske hensyn. Tar man utgangspunkt i Human-Centered Design (HCD)⁹⁹, legger man føringer for at teknologien ikke bare er lovlig og funksjonell, men også tar vare på brukeren. Don Norman understreker at designere av systemer har ansvar for både systemet og brukerne av det. Å se etisk på design bidrar derfor til at løsninger utvikles med tanke på de langsiktige konsekvensene for enkeltpersoner og samfunn, og sikrer at man ikke overser marginaliserte grupper eller utilsiktede skadevirkninger.

Utvikling av rettsteknologiske løsninger i tråd med disse prinsippene kan bidra til ivaretagelse av rettssikkerheten, bedre brukeropplevelser og mer rettferdige løsninger. De konkrete designprinsippene som legger grunnlaget for en slik helhetlig tilnærming, blir nærmere redegjort for under punkt 12.4.

⁹⁸ Harlem (2024).

⁹⁹ Norman (2013).

Kapittel 8

Politiske føringer**8.1 Digitaliserings-strategien (2019–2025)**

Som det er vist til i tittelen på strategien, er Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets visjon én digital offentlig sektor. Digitalisering skal gi effektive offentlige tjenester hvor borgeren er i sentrum. Oppsummert er målet å utvikle sammenhengende tjenester. For å sette borgeren i sentrum er sju livshendelser i fokus, blant andre 'Ny i Norge' og 'Få barn'. Dette er situasjoner hvor borger og næringsliv må forholde seg til flere offentlige aktører samtidig. For å oppnå en mer sammenhengende offentlig sektor konsentrerer Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet seg i strategien om samordning i offentlig forvaltning, deling av data med grunnlag i «kun én gang»-prinsippet og samarbeid mellom offentlig sektor og næringslivet, som gir borgere tilgang på tjenester på tvers av aktører. En sentral del av digitaliseringsinitiativet bunner i å utvikle nye digitale løsninger i et felles økosystem.¹⁰⁰ Et eksempel er prosjektet MinVei, som er et samarbeid mellom Digitaliseringsdirektoratet og Nav. Prosjektet ble igangsatt med et mål om å vise hva Nav-brukere har rett på i sammenheng med en bestemt livshendelse, nemlig 'Dødsfall og arv'. Formålet med en digital løsning som MinVei er å veie opp for «[...] det svært høye kravet om forvaltningskompetanse [som] gjør at mange ikke forstår hvilke rettigheter de kan ha».¹⁰¹ Det er derimot viktig å understreke at MinVei er et eksperiment og ikke et ferdig utviklet produkt.

100 Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) s. 34.

101 Digitaliseringsdirektoratet (u.å.a).

8.2 Digitaliserings-strategien (2025–2030)

Høsten 2024 ble det lansert en ny digitaliseringsstrategi – utviklet i et samarbeid mellom regjeringen, Kommunesektorens interesseorganisasjon, partene i arbeidslivet, næringslivet og forskingsmiljøer – som skal avløse den som har virket siden 2019. Da den ble lagt frem, uttalte regjeringen ved statsminister Jonas Gahr Støre at «Norge har alle forutsetninger for å bli verdens mest digitaliserte land. Nå kommer taktskiftet i digitaliseringen av Norge. Det betyr en enklere og tryggere hverdag for folk, et mer konkurransedyktig næringsliv og en mer moderne offentlig sektor».¹⁰²

Mens digitaliseringsstrategien for 2019 til 2025, *En digital offentlig sektor*, gjelder spesifikt offentlig sektor, omfatter den nye strategien tiltak for både offentlig og privat sektor og for samfunnet for øvrig. Det er snakk om tiltak for modernisering av offentlig sektor, næringsutvikling, kompetanse, kriminalitetsbekjempelse, digital infrastruktur, grønn og digital omstilling, inkludering og barn og unges skjermbruk. Videre omhandler den nye strategien kunstig intelligens i langt større grad enn den gamle. Det heter blant annet i den nye strategien at offentlig sektor kan ha nytte av kunstig intelligens ved automatisering av rutineoppgaver, beslutningsstøtte, overvåking, dataanalyse, ressursallokering og brukertilpassing av tjenester og informas-

102 Regjeringen (2024).

jon.¹⁰³ Målet er at 80 prosent av forvaltningen bruker kunstig intelligens innen 2025.¹⁰⁴

Digitaliseringsstrategien inneholder konkrete mål for hvor i digitaliseringen Norge skal være i 2030. I sum skal strategien bidra til å gjøre Norge til verdens mest digitaliserte land.¹⁰⁵ Sterkere styring og samordning av digitaliseringspolitikken er en viktig del av det.

Noe av kritikken mot digitaliseringsstrategien gjenspeiles i *utvalgets* diskusjon. Sivilombud Hanne Harlem har uttalt at

[f]ordi kravene til saksbehandling i forvaltningsloven ikke er mye omtalt i rundskriv og strategier om digitalisering eller bruk av kunstig intelligens i offentlig sektor, er det behov for å øke bevisstheten om dette regelverket. (...) Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven er sentrale rettssikkerhetsmekanismer som skal motvirke at det offentlige gjør urett mot innbyggerne. Utredningsplikten skal sørge for at avgjørelser blir fattet på et riktig, objektivt og fullstendig grunnlag. Begrunnelsesplikten skal gjøre det mulig for mottakeren å forstå, etterprøve og kontrollere et vedtak. Veiledningsplikten skal sette innbyggerne i stand til å ivareta sine interesser på best mulig måte. Disse mekanismene må være på plass også når saksbehandlingen er digital.¹⁰⁶

Harlem nevner også at Sivilombudet har utarbeidet en veileder for å bidra til rettssikkerheten. Formålet med veilederen er å sikre at forvaltningslovens regler etterleves i digitaliseringsprosesser, da loven er teknologinøytral og gjelder uansett teknologi. Forvaltningsrettens saksbehandlingsregler, som utredningsplikt, begrunnelsesplikt og forbud

mot forskjellsbehandling, er avgjørende for å opprettholde rettssikkerheten også i digitale løsninger.¹⁰⁷

8.3 EU-initiativer

Digitaliseringen i offentlig sektor og næringsliv er tett knyttet til EUs politiske føring-er og regelverksutvikling. EU har lansert en rekke nye lovgivingstiltak rettet mot digital økonomi og infrastruktur, noe som ofte omtales som en «reguleringsbølge». Formålet er blant annet å skape mer ansvarlig og rettferdig digitalisering, begrense teknologigigantenes makt og legge til rette for innovasjon innenfor et harmonisert europeisk rammeverk.¹⁰⁸

Datatilsynet påpeker i sin strategi at

[p]ersonvernforordningen endret spillereglene for det digitale livet i Europa. I løpet av levetiden til denne strategien kommer flere EU-forordninger, inkludert Digital Services Act, Digital Markets Act, Digital Governance Act, AI Act og Data Act, til å bli gjeldende i Norge. Reguleringsbølgen fra EU er utformet for å temme teknologigigantenes innflytelse og legge til rette for ansvarlig digitalisering og innovasjon.

EU legger altså viktige premisser for digitalisering og bruk av data. Lovgivningstrenden går mot mer datadeling. Et interessant spørsmål i årene som kommer, er hvilken innvirkning dette vil ha på personvernforordningen og personvernet på sikt.

Norge er del av et europeisk marked, og vår praksis skal være harmonisert med resten av Europa. Det er viktig at Norge følger opp reguleringer og strategier fra EU. Samtidig er det viktig å sørge for at utviklingen skjer i praksis og i tråd med ønsker og behov i det norske samfunnet.¹⁰⁹

¹⁰³ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024) s. 25.

¹⁰⁴ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024) s. 66.

¹⁰⁵ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024) s. 8.

¹⁰⁶ Harlem (2024).

¹⁰⁷ Harlem (2024) s. 4.

¹⁰⁸ Datatilsynet (2024).

¹⁰⁹ Datatilsynet (2024).

Denne reguleringsbølgen vil trolig påvirke hvordan både privat og offentlig sektor i Norge håndterer data og personvern. I tråd med disse føringene må norske aktører sikre at digitale

tjenester utformes slik at krav om innovasjon og deling av data balanseres mot hensynet til personvern, frihet og demokratiske verdier.

Del V
Utvalgets vurderinger

Kapittel 9

Komparativt perspektiv**9.1 Nederland**

Utvalget har hatt begrenset tid og derfor valgt å bare konsentrere seg om Nederland for sammenlikningens skyld. Nederland er et av de landene hvor det, i likhet med i Norge, genereres store mengder opplysninger innen trygdeområdet.¹¹⁰ Forvaltningen i Nederland har derfor blitt digitalisert raskt. I Nederland har man også et kjent eksempel på at automatiserte rettsteknologi har fått rettslige konsekvenser, etterfulgt av rettslige tiltak. I det følgende blir det kort redegjort for hvordan digitaliseringen og særlig bruken av kunstig intelligens ser ut i den offentlige forvaltningen i Nederland.

Et av forvaltningsprinsippene i Nederland er å rette opp i skjevheten i maktbalansen mellom borger og forvaltning. Forvaltningen i Nederland er kritisert for å ikke ta hensyn til dette prinsippet i digitaliseringen. Det er påpekt at digitaliseringen ikke har et bærekraftig utviklingstempo, og at menneskelige hensyn ikke lenger blir tatt høyde for.¹¹¹ Til sammenlikning har Norge hatt tilsvarende siloutfordringer som følge av digitalisering av offentlig forvaltning, noe som var bakgrunnen for digitaliseringsstrategien (se pkt. 8.1). I Nederlands digitaliseringsstrategi er det å skape et sikkert, inkluderende og mulighetsskapende digitalt samfunn i fokus. Oppmerksomheten er i strategien særlig rettet mot borgeren og demokratiske verdier.¹¹² Også i den norske digitaliseringsstrategien 2019–2025, er borgeren i fokus. De fire temaene i strategien er digitalt fundament, digital forvaltning, digitalt

samfunn og digital økonomi. I 2021 ble strategien oppdatert, og det ble sett på fremtidige utfordringer knyttet til kunstig intelligens og digitale ferdigheter.¹¹³ Det digitale fundamentet er sentralt i *utvalgets* vurderinger, siden vi understreker at borgeren må kunne delta i det digitale samfunnet og kontrollere sitt digitale liv og ha tillit i en digital verden.¹¹⁴ I tillegg bør staten sikre et grunnleggende nivå av transparens i digital forvaltning.

Digitaliseringen av forvaltningen (inkludert trygdeområdet) i Nederland har som sagt tilgjengeliggjort store mengder opplysninger.¹¹⁵ Dette aktualiserer bruken av kunstig intelligens i den offentlige forvaltningen, som er beskrevet under punkt 7.2.2.

SyRI er et kjent eksempel på et kunstig intelligent beslutningsstøttesystem. Det ble brukt til kontrollformål i trygdesaker, nærmere bestemt til å predikere hvilke trygdemottakere som mest sannsynlig hadde fusket. SyRI-systemet ble i 2020 erklært ulovlig av den lokale tingretten grunnet manglende rettssikkerhetsgarantier for å forsvare inngripen i borgernes privatliv (se drøftingen av de rettslige konsekvensene av SyRI i pkt. 11.4.1). Det interessante å se på er hvordan Nederland møtte de rettslige utfordringene som fulgte av bruken av kunstig intelligente rettsteknologiske løsninger i den offentlige forvaltningen. Et rettslig, organisatorisk grep var opprettelsen av en tilsynsmyndighet som fører tilsyn med bruk av kunstig intelligente systemer i den offentlige forvaltningen.¹¹⁶

113 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2021).

114 Digital Government (2024).

115 Zajko (2023) s. 251.

116 Zajko (2023) s. 253.

110 Zajko (2023) s. 251.

111 Ranchordas (2021) s. 43.

112 Digital Government (2022).

I kjølvannet av SyRI-saken ble EUs forordning om kunstig intelligens (AI Act) gjennomført i nederlandsk rett. Særlig interessant er det at Nederland også ble en pådriver for en enda strengere regulering av kunstig intelligente systemer. Reguleringen gjelder særlig transparens og forklarbarhet i kunstig intelligente systemer (se punkt 11.3.3). Også det som står i Nederlands digitaliseringsstrategi om et mulighetsskapende og inkluderende digitalt samfunn, er gjennomgående i *utvalgets* vurderinger.

Utvalget har diskutert om opprettelse av en tilsynsmyndighet som fører tilsyn med bruk av kunstig intelligente systemer i den offentlige forvaltningen, kan ha innvirkning på for eksempel digitalt utenforskap. *Utvalget* mener at lovverk har en større og mer omfattende påvirkningskraft enn tilsynsmyndigheter.

Det er også verdt å merke seg at i den opdaterte utgaven av Nederlands digitaliseringsstrategi er fremtidsrettete utfordringer knyttet til for eksempel digitale ferdigheter og kunstig intelligens i fokus. Altså er digitale ferdigheter også ansett som et særlig relevant i andre land. Digitale ferdigheter er dessuten et relevant tema i *utvalgets* vurderinger av digital utenforskap (se pkt. 11.2.1). *Utvalget* mener ellers at strenge krav til forklarbarhet i kunstig intelligente systemer er viktig, og derfor blir dette drøftet under punkt 11.3.3. Minst like viktig er etterlevelse av diskriminerings- og likestillingslovverk. Å opprette et kunstig intelligens-tilsyn gir uttrykk for at etterlevelse er høyt prioritert. Likevel holder *utvalget* fast i at alminnelig lovverk og eventuelle spesifiseringer i særlovgiving har større og bredere slagkraft.

Kapittel 10

Lovgivingsteknikk

10.1 Innledning

Utvalget har i denne utredningen understreket viktigheten av temaer som rettssikkerhet, selvbestemmelse og inkludering når det brukes teknologi i offentlig forvaltning. Tiltak for å sikre disse verdiene mener *utvalget* er nødvendige. Som med alle andre rettslige tiltak innebærer tiltakene en særlig inngripen i offentlig forvaltning. Grunnet legalitetsprinsippet må slike tiltak være hjemlet i lov for å være gyldige.¹¹⁷

Utvalget har tatt både prinsipielle og praktiske stilling til at lovtekst skal være tilgjengelig og inkluderende. Lovgivning gir uttrykk for demokratisk styring. Lovgivning er å kommunisere med samfunnet. Derfor angår det alle, ikke bare jurister eller byråkrater i offentlig forvaltning. *Utvalget* ønsker at lovgiving, særlig i sammenheng med digital forvaltning, støtter opp under verdier som selvbestemmelse og inkludering. Derfor har vi tatt høyde for at loven også bør kunne forstås av dem uten juridisk kompetanse.

Utvalget foreslår både en ny lov og et nytt kapittel til utkastet i ny forvaltningslov i NOU 2019:5, noe som gir uttrykk for det prinsipielle hensyn. Lover går hierarkisk foran forskrifter (lex superior) og har dermed større slagkraft enn dem. Rettspedagogisk ønsker *utvalget* også fremheve viktigheten av at borgerne aktiviseres, i tillegg til at den offentlige forvaltningen reguleres.¹¹⁸ *Utvalget* har også noen praktiske tilnærminger, blant annet at det blir gjort rent språklige avveieinger. Særlig i forslaget til forvaltningsomsorgsloven er bestemmelsene vidt og skjønnspreget formul-

erte. Bestemmelsene i det foreslåtte kapittelet i forvaltningsloven om digital forvaltning er mer detaljerte, siden de skal inngå i saksbehandlingsreglene i denne loven. For å sikre allmenn tilgjengelighet er også språkføringen her grundig vurdert.

10.2 Lovgivingsteknikk spesifikt for å regulere teknologi

Det er mange argumenter for teknologinøytral lovgiving, men det må likevel vektes opp mot andre hensyn. Teknologinøytralt lovverk må ofte være tvetydig formulert, slik at ordlyden ikke låser fast anvendelsen av lovgivers intensjon. Tvetydighet fører dessverre ofte til ulik praktisk etterlevelse og ikke minst usikkerhet.¹¹⁹ Teknologispesifikk lovgiving forutsetter dessuten hyppig oppdatering i lovverket, for at lovverket ikke blir utdatert. Teknologinøytralitet kan altså være barriere for utvikling og innovasjon. Forskriftshjemler og henvisning til «beste praksisstandarder» muliggjør oppdatert lovgiving, uten å gjennomgå tidkrevende parlamentariske prosedyrer.¹²⁰ *Utvalget* har i høringsrunder hørt argumenter imot bruken av henvisninger til normer og internasjonale standarder, kan gjøre relevante reguleringer utilgjengelig. For å sikre tilgjengelighet mener *utvalget* at lovens intensjoner bør komme frem i sin helhet i en lovtekst, uten henvisninger til andre retningslinjer som til tider kan være vanskelige å få tilgang til.

I lovforslagene forsøker *utvalget* å balansere teknologinøytralitet og teknologispesifisitet. *Utvalget* unngår forslag som regul-

¹¹⁷ Justis- og beredskapsdepartementet (2000) s. 22.

¹¹⁸ Justis- og beredskapsdepartementet (2000) s. 22.

¹¹⁹ Almada (2024) s. 3.

¹²⁰ Hildebrandt (2013) s. 51.

erer teknologispesifikt, men regulerer basert på funksjonsbeskrivelser som kan gjelde all teknologi. Beskrivelsene må likevel kunne knyttes til spesifikke funksjoner. Denne balansegangen var en prøvelse i utformingen av

lovforslagene, særlig forslaget til kapittel om digital forvaltning i forvaltningsloven.

Med lovforslagene skal *utvalget* forsøke å ta tak i utfordringene beskrevet i kapittel 11.

Kapittel 11

Utfordringer og risikoer knyttet til rettsteknologi**11.1 Innledning**

I de tidligere kapitlene er det redegjort for hvordan teknologi muliggjør en mer effektiv forvaltning. I trygdeområdet fins det mange eksempler på at automatisering sikrer raskere avgjørelser i enkle saker; enklere saker blir avgjort, og ressurser blir frigjort til de mer komplekse sakene. Underveis i utredningen har *utvalget* også pekt på potensielle utfordringer. Dette kapitlet drøfter mer overordnet hvilke rettssikkerhetsutfordringer teknologien i trygdeområdet innebærer. Utfordringene *utvalget* velger å se på, er hovedsakelig rettslige, men særlig temaer som digital sårbarhet og klarspråk vil naturligvis også bli drøftet.

11.2 Digital selvbetjening og mindre menneskelig kontakt**11.2.1 Digitalt utenforskap**

Under punkt 7.3 er det grundig redegjort for hva digital selvbetjening i offentlig forvaltning er. Kort fortalt legges det opp til at borgeren selv initierer saksbehandlingen ved å blant annet registrere saksopplysningene selv gjennom digitale nettskjema utformet av forvaltningsorganet. Dette forutsetter også at borgeren selv må legitimere seg for forvaltningen. I tradisjonell forvaltning kunne borgeren legitimere seg fysisk, med for eksempel ID-kort. I digital selvbetjening må borgerne i stedet legitimere seg digitalt, for eksempel med BankID. En utfordring med digitale, statlige tjenester er at myndighetene har overlatt ansvaret for innloggingstjenester til private aktører. BankID er den største aktøren innen elektronisk ID, og er bygget opp og driftes

av banknæringen. Bankene avgjør hvem som får utdelt BankID, noe som i praksis kan bety at de hindrer borgerne tilgangen til offentlige tjenester.¹²¹

Forvaltningen kan som hovedregel kommunisere elektronisk med borgerne, jf. fvl. § 15 bokstav a., se punkt 6.5, i den forbindelse og med tanke på at det er bankene som avgjør hvem som skal få tilgang til BankID, mener *utvalget* at det er problematisk at borgerne trenger BankID for å logge seg inn på for eksempel Digipost for å motta viktig informasjon. I en avgjørelse fra Trygderetten kom det frem at

*«[d]en ankende part har anført at han hadde problemer med å få tak i brevet fordi kodebrikken for innlogging med BankID ikke fungerte. Etter rettens syn er dette en risiko som lå på den ankende part og uten betydning for fristens utgangspunkt».*¹²²

Dette kan i verste fall få store konsekvenser for den enkelte som i noen tilfeller kan være intetanende om at det har kommet brev til henne.

I samtale med Gatejuristen og Jussbuss ble det trukket frem typiske situasjoner der klienter befinner seg i vanskelige situasjoner. Det gjaldt både tilgang til BankID og at det er komplisert for mange å bruke. Et eksempel kan være at en klient mangler et sted å bo for natten og ringer NAV. Hun blir bedt om å sende en digital søknad, men har mistet både mobilen og tilgang til Bank-ID. Et annet tilfelle kan være der utenlandske ansatte ikke

¹²¹ Brekke (2024).

¹²² TRR-2023-264.

forstår hvordan man skal bruke e-innlogging og derfor gir fra seg denne sensitive tilgangen til for eksempel arbeidsgiver, som i verste fall oppretter selskap i de ansattes navn med den konsekvens at de blir satt i gjeld.

Som nevnt under punkt. 7.3 gir selvbetjening borgeren økt partsmedvirkning, men også større ansvar. På mange måter fungerer parten som sin egen saksbehandler, i og med at vedkommende selv må vurdere hvilke opplysninger som er relevante, og hvilke rettslige utfall registrering av de spesifikke opplysningene får. Utformingen av selvbetjeningsløsninger er derfor avgjørende for hvorvidt borgeren greier å ivareta sine rettigheter og interesser. Under punkt 12.4 gjøres det rede for viktigheten av å integrere designprinsipper i utviklingsprosessen fra starten av. Å anta at en borger uten videre greier å saksbehandle sin egen sak forsvarlig, er urimelig. Forsvarlig saksbehandling må sikres like godt ved bruk av selvbetjeningsløsninger som når menneskelige saksbehandlere er direkte involverte. Ved mindre menneskelig kontakt i saksbehandlingen bør nemlig forvaltningen ta høyde for borgernes digitale og språklige kompetanse (se pkt. 12.5).

Under punkt 4.2 er digitalt utenforskap redegjort for, og tilgang på teknisk utstyr blir pekt på som en aktuell utfordring. Borgere kan havne i livssituasjoner hvor det oppstår akutt behov for bistand av offentlig forvaltning. En slik situasjon kan forverres hvis borgeren akutt mister tilgang på IKT-utstyr, som smarttelefon og pc. I begge disse tilfellene, og særlig når de skjer i kombinasjon, bør borgerne ha anledning til å ta fysisk kontakt med den offentlige forvaltningen, for å realisere sine rettigheter. Forvaltningen kan umulig sikre rettighetene til borgerne i slike situasjoner ved utelukkende bruk av digitale selvbetjeningsløsninger.

Under punkt 4.2 er det også påpekt at en betydelig andel av den norske befolkningen har lav digital kompetanse, spesielt blant de eldste og arbeidsledige er de to gruppene der lav teknisk kompetanse er en gjennomgående utfordring. Disse to gruppene er på samme

tid blant dem med størst behov for trygdeløsninger.¹²³

Bruk av digitale selvbetjeningsløsninger forutsetter at disse borgerne evner å i det hele tatt å bruke nettbaserte løsninger. De må forstå nettsidens utforming og funksjoner. Gjør borgerne ikke dette, går de glipp av rettighetene sine, noe som innebærer at rettsikkerheten er tapt og prinsippet om selvbestemmelse brutt. Mindre åpenbart, men minst like problematisk er det at manglende forståelse av digitale løsninger forringer mestringsfølelsen.¹²⁴ Forringet mestringsfølelse kan føre til at borgeren blir ute av stand til å ta kontroll over sin situasjon. Selvbetjeningsløsningen gjør da borgeren sykere / mindre kapabel.

Digital sårbarhet kan som nevnt tidligere ramme på tvers av alder, uavhengig av underliggende årsaker. Mange unge er avhengige av trygdetjenester og er ofte rammet av rusproblemer og andre psykiske utfordringer.¹²⁵ SINTEF-rapport om digital ekskludering har dessuten avdekket en mer uforutsett problemstilling: De yngre mangler tilstrekkelig digitale ferdigheter og kunnskap om forvaltningen, noe som også fører til en hemmende usikkerhet.¹²⁶

Den økende automatiseringen av tjenesten i den offentlige forvaltningen kan nemlig gjøre at borgerne ikke trenger å forstå sine rettigheter og plikter i møte med forvaltningen. I verste fall blir befolkningen fordummet (se pkt. 11.3.3) og ute av stand til å føre kontroll med forvaltningen.

11.2.2 Forsvarlighet i digital selvbetjening

Mindre menneskelig kontakt problematiserer om forsvarlig saksbehandling (se pkt. 5.5). Menneskelig saksbehandler har en fagkompetanse og evner å bruke skjønn og kan derfor vurdere relevansen av saksopplysninger gitt av en borger. En god saksbehandler vil dessuten vurdere disse saksopplysningene i

¹²³ Midtgård (2022) s. 15.

¹²⁴ Midtgård (2022) s. 7.

¹²⁵ Midtgård (2022) s. 76.

¹²⁶ Midtgård (2022) s. 53.

lys av forvaltningsidealer som rettferdighet og hensynet til borgeres interesser.¹²⁷ Samme tjenestekvalitet bør være sikret i en heldigital forvaltning, hvor borgeren selv må initiere sin sak ved å fylle ut et nettskjema.

Digitale nettskjemaer forskjellige typer utfordringer. Nettskjemaer er typisk statiske og inneholder innfyllingsfelt som bare tar spesifikke verdier. Derfor er det en fare for at bruk av slike nettskjemaer fratar borgeren mulighet til å oppgi alle opplysninger hun mener er relevante. Forvaltningen kan ønske å kompensere for denne mangelen ved å legge mange innfyllingsfelt og svaralternativer inn i skjemaet. Faren er da at borgeren blir overveldet av løsningen.

I mange nettskjemaer er også dette kompensert for med bruk av fritekstfelt. Er slike brukt i selvbetjeningsløsninger, risikerer forvaltningen at borgeren opplyser om for lite eller for mye. Opplyser borgeren, i et forsøk på å overbevise forvaltningen om sin sak, om irrelevante forhold, er bruken av løsningen i strid med dataminimeringsprinsippet i personvernforordningen (jf. pvf. art. 5(c)), og kravet om nødvendige og riktige opplysninger i artikkel 5(d). Dette kan også sees i sammenheng med utredningsplikten (se pkt. 5.5 om utredningsprinsippet), som også er sentral i forsvarlighetskravet. Oppsummert innebærer digitale selvbetjeningsløsninger i den offentlige forvaltningen en del rettslige utfordringer og risikoer. Teknologiske muligheter kan likevel dekke mange av de behovene borgerne har. Dette og hvordan teknologi også kan myndiggjøre borgerne og fremme borgernes rettssikkerhet, blir diskutert i kapittel 12.

11.3 Automatisert saksbehandling og mindre menneskelig kontroll

Automatisert saksbehandling innebærer mindre involvering av ansatte i forvaltningen (se pkt. 7.1) Og følgelig mindre menneskelig kontroll i saksbehandlingen. Det er derfor en forutsetning for gjennomføring av autom-

¹²⁷ NOU 2019: 5 s. 145–146.

atisert saksbehandling at rettskildebildet blir representert rettsriktig i beslutningssystemet (se pkt. 7.2). *Utvalget* vektlegger to aktuelle rettssikkerhetsutfordringer knyttet til dette. Den ene går på det ulovfestede forvaltningssprinsippet om hensynsfull forvaltning og det andre på hensynet om grundig utredning, (jf. pkt. 5.5) og rettsriktig lovanvendelse. Til slutt vil også passivisering av borgerne bli diskutert.

11.3.1 Hensynsfull forvaltning

Hensynsfull forvaltning er ikke lovfestet, men å respektere borgerne og å vise hensyn til deres interesser er en etablert forvaltningsskikk.¹²⁸ Det automatisering utfordrer er forvaltningens evne til å skjønnsmessig vurdere reelle argumenter. Å programmere fullverdige menneskelige skjønnsvurderinger er i dag ikke mulig. Et helautomatisk beslutningssystem er ikke i stand til å vurdere saksopplysninger med samme hensynsfulle omsorg, som et menneske. I mange tilfeller er det ikke viktig med individuelle vurderinger.¹²⁹ I slike tilfeller kan, basert på eksisterende forvaltningspraksis, lovbestemmelser med skjønnsvurderinger skrives om til faste kriterier som maskinen kan gjennomføre. I saksområder der reelle argumenter kan være avgjørende for en rettssikker saksbehandling, vil ikke omskrivning av skjønnsvurdering være tilstrekkelig. Dette er særlig aktuelt i trygdeområdet der menneskelige saksbehandlere, av åpenbart nødvendige årsaker, skal foreta menneskelige vurderinger i møte med trygdesaker. *Utvalget* mener derfor at forvaltningen må sikre at den vil fortsette å opptre hensynsfull, hvis forvaltningen skal iverksette automatisert saksbehandling.

Det fins også andre hensyn som må sikres i automatisk saksbehandling. Derfor må de overordnede intensjonene med relevante lovverk også vurderes hvis forvaltningen skal iverksette automatisert saksbehandling. Dette vil være tema for neste punkt.

¹²⁸ NOU 2019: 5 s. 145–146.

¹²⁹ NOU 2019: 5 s. 627.

11.3.2 Grundig utredning og rettsriktighet i automatisk saksbehandling

Når rettskilder skal skrives om til programkode, med mål om at beslutningssystemet automatisk skal fatte vedtak, så må den omskrivningen ta høyde for en rekke ting. For det første må lovgivers intensjon med lovbestemmelsen representeres riktig i systemet. Dermed må omskrivningen av lovteksten ikke bare se på lovbestemmelsene isolert, men også eksempelvis lovforarbeider. Rettspraksis kan også være til hjelp.

For det andre krever enkelte lovbestemmelser en fortolkning, ofte basert på sakens natur. Dermed må omskrivningen ta høyde for alle potensielle saksforhold, slik at vedtaksgrunnlaget i beslutningssystemet vil være lik menneskelig saksbehandling. I noen saksområder kan det igjen være tilstrekkelig å inkorporere forvaltningspraksis.

I trygdeområdet frykter *utvalget* at det er en overveiende fare for at disse metodene likevel ikke vil være tilstrekkelig. Dette har igjen bakgrunn i at lovbestemmelser i trygdeområdet er vide og tvetydig formulerte, og skjønnspreget. *Utvalget* konkluderer derfor med at når saksbehandlingen skal automatiseres, må de overordnede intensjonene med relevant lovverk grundig redegjøres for.

Videre skal *utvalget* drøfte et interessant paradoks, nemlig passivisering av borgerne. Selv når automatiserte saksbehandlingen er rettsriktig så kan det være problematisk, hvis borgerne ikke lenger er i stand til å føre kontroll med saksbehandlingen.

11.3.3 Passivisering av borgerne

Hvis borgernes rettigheter blir oppfylt automatisk, så mener *utvalget* at passivisering av borgerne kan være en utilsiktet konsekvens. Dette er en tilstand der borgerne ikke lenger tar stilling til avgjørelsene som fattes av forvaltningen i et automatisert saksbehandlingssystem. Med andre ord er mindre menneskelig kontroll ikke bare en utfordring

knyttet til menneskelige saksbehandlere, men også borgerne selv.

Utvalget mener at transparens og forklarbarhet er relevante tiltak. Transparens kan forklares som borgernes evne til å få tilgang til informasjon vedrørende for eksempel hvordan et automatisert saksbehandlingssystem brukes i et forvaltningsorgan.¹³⁰ Transparens er med andre ord nødvendig for at borgerne skal få innsikt i hvordan forvaltningen fungerer. Dette kan realiseres gjennom for eksempel dokumentasjon og beskrivelser på forvaltningsorganets nettsider. Forklarbarhet skal derimot sikre borgernes mulighet til enda dypere innsikt i hvordan det enkelte systemet faktisk behandler borgerens sak.¹³¹ Utfordringer knyttet til transparens og forklarbarhet vil bli drøftet videre i neste punkt om kunstig intelligens (se pkt. 11.4).

Utvalget mener det er problematisk hvis utformingen av digitale løsninger, ikke tar høyde for forklarbarhet. Hvis ikke borgerne blir gjort i stand til å forstå hvordan deres sak blir behandlet, på grunn av manglende forklarbarhet, kan for det første true rettssikkerhetskravet om kontradiksjon (se pkt. 5.4). For det andre frykter *utvalget* at borgerne raskt kan godta for eksempel rettslige avgjørelser, særlig hvis en digital løsning gjør det enkelt å godta uten å kontrollere saksbehandlingen. Et godt eksempel på dette er hvor enkelt det er å godta skattemeldingen uten å faktisk kontrollere den, nå som skattemeldingen er digitalisert. *Utvalget* frykter at dette vil pasifisere borgerne, og godtar resultater uten videre. Dette er åpenbart problematisk fordi hvis det begrenser borgerens evne og vilje til å fange opp saksbehandlingsfeil, for eksempel ved avslag på stønader. Hvis borgeren får innvilget sin søknad kan en mindre åpenbar konsekvens være at borgeren kunne hatt krav på andre rettigheter, som for eksempel enda mer økonomisk stønad. Dette gjelder ikke bare automatisk fattning av vedtak, men også digital informering og veiledning. *Utvalget* har

¹³⁰ Haram (2021) s. 48.

¹³¹ Haram (2021) s. 48.

redegjort for chatboten Frida (se pkt. 7.3.1) og prosjektet MinVei (se pkt. 7.3.2), som er eksempler på digital informering. Manglende forklarbarhet i slike løsninger, for eksempel i form av hvilke bestemmelser løsningene baserer sin informasjon på, kan føre til samme typer konsekvenser. For dårlig transparens i disse løsningene kan i tillegg føre til at borgerne mistolker informasjonen som konkret veiledning knyttet til deres sak.

Oppsummert mener *utvalget* at for høy tillit til forvaltningen kan paradoksalt føre til umyndiggjøring, i form av passivisering av borgerne. *Utvalget* frykter også at for høy tillit og passivisering kan føre til økt digitalt utenforskap. Under punkt 4.2 redegjøres det for hvordan manglende forvaltningskunnskap hos befolkningen kan påvirke digitalt utenforskap. Det er rimelig å anta at hvis borgerne ikke lenger føler behov for å sette seg inn i saksbehandlingen, vil også forvaltningskunnskapene hos borgerne bli mindre. Dette kan igjen understøtte *utvalgets* konklusjon om at transparens og forklarbarhet kan være viktige tiltak. Disse tiltakene er også et viktig tema i neste punkt om bruk av kunstig intelligens i offentlig forvaltning.

11.4 Utfordringer ved bruk av kunstig intelligens i offentlig forvaltning

Kunstig intelligens har åpenbart potensiale i forvaltningssammenheng, særlig vedrørende veiledning (se pkt. 7.3.1). Som nevnt under punkt 6.11.2 legger KI-forordningen opp til at kunstig intelligens skal iverksettes fornuftig og rettssikkert, og regulering skal ikke være til hinder for innovasjon. *Utvalget* tolker dette som uttrykk for politisk vilje til å iverksette kunstig intelligente systemer, så fremt det fører til positive virkninger. I det følgende drøftes utfordringer når kunstig intelligente systemer iverksettes i offentlig forvaltning.

Først vil *utvalget* drøfte utfordringene knyttet til kunstig intelligens generelt. Deretter vil *utvalget* også problematisere bruken av kunstig intelligens i veiledning. Kunstig in-

telligens i veiledning aktualiserer utfordringer knyttet til bruk av språkmodeller (se pkt. 7.3.1). Bruk av kunstig intelligente chatboter i veiledningen vil bli drøftet under punkt 11.4.2.

11.4.1 Generelle utfordringer ved kunstig intelligens i offentlig forvaltning

KI-forordningen understreker at det er høy risiko forbundet med visse iverksettinger av kunstig intelligente systemer, særlig i forvaltningssammenheng. SyRI-saken fra Nederland er et godt eksempel på hvordan kunstig intelligens kan brukes i kontrollvirksomhet, og rettssikkerhetsutfordringene knyttet til slik bruk. Mangel på transparens og forklarbarhet mener *utvalget* er en av de større utfordringene knyttet til rettsteknologiske løsninger generelt. Denne utfordringen blir også diskutert tidligere om automatisert saksbehandling (se pkt. 11.3), og vil også bli drøftet under punkt 11.4.2 om chatboter i veiledningen. Et av de sentrale utfordringene med SyRI var at det var vanskelig å vurdere for eksempel om inngripen i borgernes privatliv var lovlig og ikke minst nødvendig og ikke-diskriminerende (EMK art. 8(2)). Systemet kunne heller ikke tilstrekkelig dokumentere at nødvendige rettssikkerhetskrav som forutberegnelighet var sikret (transparens og forklarbarhet).¹³² Hvorvidt retten til kontradiksjon blir sikret i SyRI ble ikke vurdert i retten¹³³, men det er en aktuell problemstilling.

Begrepsparet «svart boks» blir ofte brukt til å beskrive en særegen utfordring med kunstig intelligente systemer.¹³⁴ Som beskrevet tidligere blir inndata behandlet av kunstig intelligente systemer med å trekke slutninger og predikere, basert på komplekse statistiske modeller. Disse predikasjonene resulterer så i en utputt. Svart boks beskriver utfordringen med at det er vanskelig å forstå hvordan kunstig intelligente systemet beregner seg frem

¹³² Haram (2021) s. 85.

¹³³ Haram (2021) s. 86.

¹³⁴ Haram (2021) s. 25.

til predikasjonene. Hvis et kunstig intelligent system i offentlig saksbehandling utfører beregninger som for eksempel resulterer i ugyldige vedtak, kan det være vanskelig å vite hvorfor feilen skjer.¹³⁵ Mangelfull forklarbarhet kan til og med medføre at det blir vanskelig å oppdage feil. Dette vil i så fall true for eksempel legalitetsprinsippet og prinsippet om forsvarlig saksbehandling.

Igen, styrker dette *utvalgets* standpunkt om at forklarbarhet er vesentlig i automatiserte saksbehandlingssystemer, særlig hvis de er kunstig intelligente. Svart boks-fenomenet kan også medføre digitalt utenforskap, ved at borgerne ikke har kunnskap til å vurdere behandlingen gjort av det kunstig intelligente systemet.¹³⁶ Under neste punkt blir bruken av kunstig intelligente chatboter basert på språkmodeller i veiledning problematisert.

11.4.2 Chatboter i veiledning

En chatbot er et dataprogram som imiterer samtaler mellom mennesker. De kan være basert på ren programkode, men de fleste chatboter er i dag basert på store språkmodeller (se pkt. 7.3.1). Formålet med slike systemer er å veilede borgeren ved å svare på enkle spørsmål og fungere som enkle informasjonssystemer. En positiv konsekvens av slike systemer er at saksbehandlere ikke må svare på grunnleggende spørsmål og heller kan konsentrere seg om mer krevende problemstillinger. Samtidig stiller bruk av slike systemer krav til borgeren om en viss digital og språklig kompetanse og forvaltningskompetanse. Strekker kompetanse hennes ikke til, oppstår det utfordringer.¹³⁷ I hovedsak handler disse utfordringene om legalitet, det vil si at det rettslige grunnlaget kommer tydelig frem i den digitale løsningen, og kontradiksjon, altså at den digitale løsningen åpner for at borgeren vurderer hvorvidt informasjonen er riktig, og motsier forvaltningen hvis den ikke er det.

Som nevnt under punkt 7.3.1 oppstår det problemer når borgerne stiller uklare eller lange spørsmål. Ofte er det altså forenkling av informasjon og feiltolking som skaper vansker. For å gi et eksempel: La oss si at en borger vil stille Frida et spørsmål om arv. Da trenger hun først og fremst den rette spørsmålsformuleringskompetansen. Så, når spørsmålet er stilt, må hun kunne vurdere om svaret fra chatboten er riktig, og om det har grunnlag i rettskildene. Det kan være en fare for at borgeren formulerer spørsmålet sitt dårlig, at chatboten feiltolker det, og at borgeren ikke har nok kompetanse til å vurdere svaret og dermed tror det er riktig. Når forenklinger ikke er tydelig kommunisert kan borgeren få en 'blind tillit' til svarene hun får, og dermed true hennes rettssikkerhet.¹³⁸ Får hun ikke god nok veiledning til å kunne bruke systemet forsvarlig, risikerer hun også å registrere personopplysninger i usikre systemer, og da er personvern hensynet brutt.

For å motvirke utfordringene som kommer med forenkling, feiltolking og manglende kompetanse, bør alle involverte ha realistiske forventninger. Borgerne bør ha realistiske forventninger om hva som lar seg gjøre med chatboten, og formulere spørsmålene sine deretter. På samme tid må offentlig forvaltning ha realistiske forventninger om borgerens kompetanse og gjøre opp for borgerens manglende kompetanse så godt det lar seg gjøre. For å sikre at borger har kompetansen som trengs, er det viktig å integrere støttefunksjoner i de digitale løsningene (se pkt. 7.4).

Det krevende ved bruk av chatboter som er baserte på maskinlæring, er å forklare bakgrunnen for svaret fra systemet. Dette er den grunnleggende problemstillingen i arbeidet med forklarbar kunstig intelligens. En mulighet er å synliggjøre resonnementet i systemet for borgeren. Et godt eksempel på et tiltak som borgeren er tjent med, er svaralternativer.¹³⁹ Det krever mindre av borger å finne informasjonen hun ser etter.

¹³⁵ Haram (2021) s. 33.

¹³⁶ Haram (2021) s. 25.

¹³⁷ Bratteteig (2024) s. 104.

¹³⁸ Slotten (2021) s. 50.

¹³⁹ Slotten (2021) s. 10–11.

Chatboter er gode systemer å bruke når det er snakk om enkle spørsmål, og de har vært effektiviserende for offentlig saksbehandling. Det er samtidig grenser for hvor mye hver enkelt borger vil sette seg inn i de underliggende rettskildene.¹⁴⁰ Dermed bør forvaltningen vurdere forholdet mellom forenkling og gode støttefunksjoner i utviklingen og bruken av slike systemer.

11.5 Det teknologiske føre-var-prinsippet

Utvalget har utviklet to nye rettsprinsipper vi mener må supplere de tradisjonelle prinsippene vi har skrevet om i kapittel 6. Rettsprinsippene vi allerede har, mangler noe grunnleggende i møte med dagens situasjon. For eksempel mangler de evnen til å håndtere situasjoner hvor teknologi skaper nye og uforutsette utfordringer.

Rettsprinsippene tar heller ikke høyde for at mennesker har behov for en omsorgsfull forvaltning. Etter hvert som tjenestene i samfunnet blir mer og mer automatiserte og borgerne i større og større grad kommuniserer bak en skjerm heller enn å møtes ansikt til ansikt, blir spørsmålet om myndighetene har et ansvar for å motvirke denne utviklingen, eller i alle fall gå dem i møte som fortsatt ønsker eller har behov for mer menneskelig kontakt.

Utvalget har på bakgrunn av disse momentene foreslått en ny lov om forvaltningsomsorg og utviklet et teknologisk føre-var-prinsipp (forsiktighetsprinsipp) som vi nå skal gjøre rede for.

Utvalget mener at et teknologisk føre-var-prinsipp handler om å ta forholdsregler når man skal fatte beslutninger både i mangel av tilstrekkelig kunnskap og forskning som foreligger.

Norge er et *indirekte demokrati*, som innebærer at makten og politiske beslutninger skal bygge på folkeviljen gjennom valg av stortingsrepresentanter (se punkt 6.2). I praksis er det likevel vanskelig for de politiske partiene å fange opp enhver sak befolkningen er

engasjert i. Digitale tjenester har allerede vært en del av forvaltningen i 50 år;¹⁴¹ løsningene har erstattet flere av de offentlige tjenestene som tidligere ble utført analogt, og de påvirker måten vi kommuniserer med det offentlige på. Det er en utvikling som har foregått gradvis, og som i dag er en naturlig del av manges liv.¹⁴²

Utvælgsmedlemmene Senthilkumar og Tønseth er særlig bekymret, og vil blant annet stille spørsmålet om omfanget av digitaliseringen har gått over hodet på folk. I likhet med klimautfordringene kan den teknologiske utviklingen ses på som et – om noe mildere – utslag av *kokende frosk-syndromet*. Syndromet har opphav i et eksperiment hvor noen frosker ble lagt i vann som sakte ble oppvarmet, noe som resulterte i at de ikke rømte ut av kjelen, men over tid ble kokt i hjel.¹⁴³ I motsetning til miljøkampen har imidlertid den teknologiske utviklingen og den utfordringer ikke blitt løftet opp på et høyt politisk nivå i Norge, selv om en av Piratpartiets (2308 stemmer i 2021)¹⁴⁴ kjernesaker er digitalt folkestyre.¹⁴⁵ Regjeringen skriver i den nye digitaliseringsstrategien at Norge, som allerede er et av verdens mest digitaliserte land¹⁴⁶ skal bli det mest digitaliserte landet i verden innen 2030.¹⁴⁷

Utvalget vil peke på at det er mange som er del av et *digitalt utenforskap*. Når så mange som 850 000 regnes som digitalt sårbare¹⁴⁸, er det en stor del av befolkningen som ikke tar del i utviklingen, og som heller ikke får utført tjenester de har behov for, eller utløst rettigheter de har krav på, se punkt 6.5 og 11.2.1. Dette kan skyldes at de mangler kompetanse

141 Schartum (2018) s. 41.

142 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024) s. 85.

143 Stray (2020).

144 Wikipedia (2024).

145 Piratpartiet (u.å.).

146 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024) s. 5.

147 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024) s. 6.

148 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024) s. 11.

140 Slotten (2021) s. 51.

(teknisk, forvaltningsmessig eller språklig kompetanse) eller tilgang på teknisk utstyr på grunn av økonomi eller situasjon. I tillegg er det flere borgere som ønsker å leve mest mulig analogt.¹⁴⁹

Utvalgsmedlemmene Tjøstheim og Tønseth ønsker at det skal være et valg om en borger for eksempel vil snakke med en chatbot eller chatte med et menneske. Det er foreløpig begrenset forskning på hvordan mennesker håndterer å bli eksponert for en stor mengde digitale tjenester og skjermbruk¹⁵⁰, og derfor er et teknologisk føre-var-prinsipp viktig. Noe foreliggende forskning indikerer at økt skjermbruk fører til flere symptomer på depresjon enn ansikt-til-ansikt-kommunikasjon gjør.¹⁵¹ Samtidig viser en stor studie fra USA at det ikke er teknologien i seg selv, men mengden eksponering som kan føre til negative symptomer, da den tar bort tid som kunne blitt brukt til menneskelig interaksjon.¹⁵² Noen studier påpeker at mellommenneskelig teknologibruk er bedre enn ingenting, men at den likevel ikke tilfredsstiller menneskers behov for tilhørighet.¹⁵³ En studie fant at brukernes forventninger til samtalekvaliteten var dårligere når de chattet med en chatbot, enn når de chattet med et menneske, på grunn av manglende empati fra chatboten. Dette kunne imidlertid forbedres med en flervalgsmeny¹⁵⁴ (se pkt. 11.4.2).

De nevnte studiene viser at mennesker har behov for menneskelig respons, både verbalt, som i tale, og nonverbalt, som i ansiktsuttrykk. Dette kan en automatisert løsning foreløpig ikke erstatte. *Utvalget* mener at myndighetene må ta føre-var-prinsippet i betraktning når de skal organisere forvaltningstjenestene.

I tillegg til digitalt utenforskap vil det være en økende risiko for at borgerne opplever å bli svindlet ved at de for eksempel trykker på len-

ker fra det de tror er troverdige avsendere. En norsk studie viste at de som generelt sett var mest mottakelige for nettsvindel, blant annet var de som mottok ytelser fra Nav.¹⁵⁵ *Utvalget* mener at det er myndighetenes ansvar å kompensere for den situasjonen borgerne blir satt i ved at de blir oppfordret til å ta i bruk digital kommunikasjon med offentlige organer, samtidig som svindlere utgir seg for å være offentlige myndigheter. Studien viste også at stress var noe som midlertidig kunne føre til at borgerne ble mer utsatt for svindel hvor de normalt ellers ville avslørt svindelen.¹⁵⁶ Dette viser, som diskutert under punkt 4.2, at alle kan oppleve å være digitalt sårbare. Funnene indikerer at det er vanskelig å forebygge svindel siden det ikke bare handler om manglende kunnskap. Beredskap er en annen utfordring som gruppa anerkjenner er viktig, men som *utvalget* ikke har sett nærmere på.

Samtidig som det er lite forskning på *skadevirkningene* av digitaliseringen, er det også forskning som viser de positive effektene av digitaliseringen. *Utvalget* tenker særlig på at automatiserte løsninger kan frigjøre ressurser til menneskelig kontakt. *Utvalget* ser likevel at det er noen utfordringer knyttet til økt bruk av digitale løsninger i kontakt mellom borgerne og offentlige organer. *Utvalget* mener at myndighetene derfor må gjennomføre den planlagte digitaliseringen ut fra et teknologisk føre-var-prinsipp.

En annen fare ved digitaliseringsmålsettingen om å bli verdens mest digitaliserte land er den totale belastningen av teknologisk eksponering. *Utvalget* stiller spørsmålet om myndighetene har et ansvar for å i større grad skape balanse mellom analoge og digitale kommunikasjonsformer. Når både arbeidsgiver og utdanningsinstitusjonen krever at man skal være pålogget digitalt, barnas skole og fritidsaktiviteter organiseres på nettet og man er avhengig av sosiale medier for å henge med sosialt, vil det kunne føre til såkalt *technost-*

149 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024) s. 85.

150 Turel (2021).

151 Simone (2020).

152 Twenge (2020).

153 Hall (2022).

154 Zhou (2023).

155 Rieber (2024) s. 7.

156 Rieber (2024) s. 79, 89, 94.

ress.¹⁵⁷ Ifølge faglitteraturen fins det fem typer stressfaktorer.¹⁵⁸ Hvor sårbar man er for technostress, varierer fra person til person¹⁵⁹, og hvor gode mestringsstrategier man har for å dempe stress.¹⁶⁰ En norsk studie viste at stressfaktorer og dårlig brukerdesign økte sjansen for technostress.¹⁶¹ Utfordringen kan være at mange bruker teknologi for å dempe stress, men i stedet opplever at stresset øker.¹⁶² Et eksempel for å skape balanse mellom analoge og digitale plattformer, kan være å ta seg en jobbetur når man skal koble av. I stedet er det mange som kobler av gjennom en skjerm, ved å for eksempel scrolle på sosiale medier. *Utvalget* mener myndighetene derfor må gjennomføre den planlagte digitaliseringen ut fra et føre-var-prinsipp og ta den totale eksponeringen for digitale plattformer på bekostning av mer tradisjonelle i betraktning når de oppfordrer borgerne til å benytte seg av digital kommunikasjon.

Utvalget vil også fremheve at fra et *retts-sosiologisk perspektiv* kan samfunnet oppleves kaldt og strengt når man ikke blir møtt med menneskelig tilbakemelding, men heller av maskinell respons, og dette kan føre til fremmedgjøring, som blant annet kan defineres som mangel på selvbestemmelse og handlekraft.¹⁶³

Karl Marx (1818–1883) problematiserte utfordringer med industrialiseringen og mente at arbeiderne ble fremmedgjort fra sin natur, arbeidskollegaer og det produktet de skapte, når de sto hver for seg ved samlebåndene uten å få innsikt i hele produksjonsprosessen.¹⁶⁴ Dette er relevant til mandatet vårt, hvor Nav ønsker at vi skal utrede hvordan digitalisering kan øke selvbestemmelsesretten. *Utvalget* har i den forbindelse vektlagt at innsikt i beslut-

ningssystemer og hvordan vedtak blir fattet, er viktig (se pkt. 11.3.2.1).

Jürgen Habermas (1929–) er inspirert av Marx og har undersøkt hvordan samfunnsstrukturer påvirker kommunikasjon og samhandling mellom individer. Han skiller mellom systemverdenen og livsverdenen. Systemet kjennetegnes av politisk-økonomisk-administrative institusjoner som byråkrati og rettsvesen. Disse tar rasjonelle, strategiske og effektive beslutninger.¹⁶⁵ Livsverdenen er et fellesskap hvor borgerne kommuniserer med hverandre etter sosiale og kulturelle normer.¹⁶⁶

Habermas mener begge verdener er viktige for et velfungerende samfunn, men at det moderne samfunnet kjennetegnes av at livsverdenen blir spist opp av systemverdenen. En konsekvens er at borgerne blir passiviserte, noe som kan hindre dem i å leve det livet de ønsker. De opplever at deres personlighet blir utvisket til fordel for deres rolle som klient, noe som igjen kan føre til psykiske lidelser.¹⁶⁷ På samme måte som Habermas oppfordrer til en balansegang mellom verdenene, ønsker *utvalget* en bedre balansegang mellom analoge og digitale plattformer.

Utvalget har foreslått et eget kapittel i forvaltningsloven, hvor § 3-3 tredje ledd regulerer at de som har kontakt med forvaltningen, skal kunne velge å snakke med en fysisk person (se pkt. 3.1, § 3-3 tredje ledd). Tidligere nevnte forskning peker på skadevirkninger ved digitalisering, likevel er flertallet av nordmenn i dag positive til å bruke offentlige digitale tjenester.¹⁶⁸ *Utvalget* tror at selv om forvaltningen åpner for mulighet til å snakke med et fysisk menneske, vil de fleste benytte seg av de digitale tjenestene forvaltningen tilbyr, slik at forvaltningen kan spare kapasiteten til dem som ønsker eller trenger menneskelig kontakt.

Digitale løsninger begrunnes ofte med *økonomiske besparelser*, men det fordrer at løsningene fungerer etter hensikten, og at de

157 Bakås (2024) s. 19.

158 Bakås (2024) s. 20.

159 Bakås (2024) s. 120.

160 Bakås (2024) s. 120.

161 Bakås (2024) s. 101.

162 Bakås (2024) s. 92.

163 Egeland (2022).

164 Egeland (2022).

165 Hammerslev (2022) s. 242.

166 Hammerslev (2022) s. 243.

167 Hammerslev (2022) s. 247.

168 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024) s. 86.

ikke genererer feil svar, da tilliten forvaltningen kan gå ned. Tillit er et viktig aspekt i et demokratisk samfunn, og myndighetene er avhengige av høy tillit for at digitalisering skal fungere.¹⁶⁹ Tilliten til offentlig sektor er under press.¹⁷⁰ For at tilliten til staten skal være høy, mener *utvalget* at det er avgjørende å lytte til

folket. Grunnlaget for myndighetenes beslutninger bygger som nevnt på folkeviljen. For at digitalisering av forvaltningen skal føre til økt rettssikkerhet og selvbestemmelse, må offentlige organer ha løsninger som treffer både dem som vil benytte seg av teknologi, dem som ikke kan bruke det, og dem som ikke vil.

169 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024) s. 11.

170 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024) s. 11.

Kapittel 12

Myndiggjørende rettsteknologi**12.1 Innledning**

Myndiggjørende rettsteknologi sikrer borgerens selvbestemmelse ved at støtte og veiledning er integrert i teknologien. Teknologien skal hjelpe borger med å forstå sine rettigheter og plikter, og slik gjør den borger i stand til å forvalte sine rettigheter og plikter på forsvarlig vis i møte med den offentlige forvaltningen. Altså kan en digital løsning sies å være myndiggjørende hvis den åpner for at borgerne selv kan vurdere hvorvidt opplysninger er riktige. Blir slike løsninger gjort tilgjengelige og forståelige, kan flere bruke dem (se pkt. 12.5). Borger skal samtidig få den nødvendige støtten hun trenger for å bruke løsningen på forsvarlig vis, og hun skal kunne spore vedtaket tilbake til rettskildene som er brukt i saken, og vurdere om vedtaket – eller for den saks skyld selve den digitale løsningen – er i tråd med rettighetene hennes. Alle kommer kanskje ikke til å grave så dypt i rettsteknologiske løsninger, men det bør være mulig å gjøre for dem som ønsker det. Det sikrer at løsningen er grunnleggende transparent, noe som fremmer borgernes rettsikkerhet i møte med den offentlige forvaltningen.

12.2 Tjenesten, ikke teknologien

Forvaltningen har gjerne et mål om effektivisering med digitalisering.¹⁷¹ Derfor mener *utvalget* det er relevant å diskutere effektivisering som et mål med digitalisering, siden temaet er rettsteknologiens potensial til å fremme borgernes rettsikkerhet og selvbestemmelse i møte med forvaltningen. Det blir også ofte gjort avveieinger mellom ivaretagelse av rettssikkerheten og effektivisering i offentlig

forvaltning.¹⁷²

Digitalisering kan være et godt effektiviseringsverktøy, men det er viktig å huske på at det er digitaliseringen er, et verktøy. *Utvalget* er enige med Nav om at tjenesten som skal tilbys, og ikke de digitale verktøyene som blir brukt til å tilby den, bør være i fokus. Det å sette tjenesten foran teknologien vil si å utforme tjenester med tanke på alle borgere, slik at både de med og de uten digital kompetanse har nytte av og kan bruke tjenesten.

Å ha tjenesten fremfor teknologien i fokus er spesielt viktig siden forventningene til hver enkelt borgers kompetanse stadig øker. Dessverre er det en realitet i dag at det trengs en viss digital og språklig kompetanse og forvaltningskompetanse for å lykkes i digital offentlig forvaltning. Blant annet derfor bør man utvide perspektivet og heller konsentrere seg om tjenesten enn om teknologien.

Mye kan gjøres for å lette borgerens økende byrde i møte med den offentlige forvaltningen. Tjenestedesign som gjenspeiler realistiske forventninger til kompetansenivået hennes, er muligens et steg i rett retning (se pkt. 12.4). Realiteten er likevel den at det er vanskelig å fange opp alle (se pkt. 4.2). Et annet viktig poeng er at forskjellige borgere trenger forskjellige mengder hjelp og omsorg. Derfor bør man ta sikte på å levere tjenester til alle, både dem som er selvgående, dem som trenger mye hjelp, og dem som står i vanskelige og uventete situasjoner. Forvaltningen bør gi borgeren gode og effektive tjenester, uten å miste sin evne til å være god *mot* borgeren (se pkt. 4.3).

¹⁷¹ Schartum (2021) s. 93.

¹⁷² Bernt (2010) s. 64–65.

12.3 Kontakt med mennesker i forvaltningen og statens ansvar

Utvalget har delt seg i to når det gjelder det grunnleggende perspektivet i hvorvidt man skal ha en ubetinget rett til å møte et menneske i offentlig forvaltning. Den ene delen av gruppen mener at det skal være en terskel av ressurshensyn, et mindretall bestående av *utvalgets* medlemmer Tønseth og Tjøstheim mener at menneskelig kontakt er et så grunnleggende hensyn som er viktig å bevare uten å oppstille vilkår.

12.4 Designprinsipper

Under dette punktet presenterer *utvalget* et utvalg sentrale designprinsipper med relevans i forbindelse med teknologisk utvikling i offentlig forvaltning. Prinsippene er vurdert som særlig relevante og gjenspeiles i *utvalgets* vurderinger, og de bør inngå i teknologisk utvikling.

Universell utforming innebærer å utvikle teknologiske løsninger som alle kan benytte, uavhengig av funksjonsevne.¹⁷³ På IKT-området er dette konkretisert gjennom internasjonale retningslinjer som WCAG, og disse igjen er forankret i norsk rett via kravene om universell utforming av IKT-løsninger, som diskutert under punkt 6.8.1. Universell utforming er imidlertid et bredere prinsipp og omfatter også fysiske løsninger, for eksempel tilrettelegging av rom og bygninger for bevegelseshemmete. Universell utforming handler grunnleggende om å ta hensyn til variasjonen i menneskelige behov og forutsetninger, og innebærer å utvikle også omgivelser og produkter som er funksjonelle og tilgjengelige for personer med ulike fysiske, sensoriske og kognitive funksjoner, uten være spesielle eller stigmatiserende.¹⁷⁴ Dette kommer til syne i for eksempel NAV-loven (se pkt. 6.6), som stiller krav til utformingen av bygg.

Human-Centered Design (HCD), eller brukersentrert design, legger, som beskrevet av blant andre Don Norman¹⁷⁵ og Tone Bratteteig¹⁷⁶, vekt på at teknologien skal utvikles med mennesket i sentrum. Dette innebærer empati med bruker og forståelse for brukernes situasjon, vektlegging av tilbakemeldinger, kontroll over prosessen og «design for error». Det vil si at løsningene skal bidra til å forhindre feil, redusere konsekvensene av dem og gjøre det enkelt for brukerne å forstå hva som skjer. Forståelse for og inkludering av brukerne i en designprosess er en viktig forutsetning for at løsningene fungerer. Ved å involvere brukere i designprosessen sørger man for at løsningene oppleves intuitive, trygge og meningsfulle.¹⁷⁷

Tjenestereiser, eller brukerreiser, er en systematisk metode for å kartlegge og analysere hele opplevelsen til brukeren som en sekvens av kontaktpunkter i en tjeneste. Metoden setter brukeren i sentrum og hjelper organisasjoner med å identifisere barrierer, flaskehalser og muligheter for forbedring. Ved å visualisere tjenestereisen kan man avdekke hvordan ulike deler av tjenesten oppleves av brukeren og sikre bedre sammenheng mellom de ulike kontaktpunktene.¹⁷⁸ Et eksempel er utviklingen av MinVei, hvor man har kartlagt brukerens steg-for-steg-møte med systemet for å sikre bedre sammenheng, tilgjengelighet og forutsigbarhet.

Tverrfaglighet er, som påpekt under punkt 7.4 et tverrfaglig samarbeid mellom jurister, IT-arkitekter, innkjøpere, systemutviklere, designere og prosjektledere, et essensielt prinsipp. Ved å involvere disse kompetansene tidlig blir teknologiske løsninger tilpasset både juridiske rammer og brukerbehov. Det sikrer at rettssikkerhet og forvaltningsrettslige prinsipper er ivaretatt fra start fremfor at slike krav blir forsøkt integrert i etterkant. Som diskutert i artikkelen «Noen momenter til diskusjonen om behovet for tverrfaglighet i forvaltning

¹⁷⁵ Norman (2013).

¹⁷⁶ Bratteteig (2021) s. 21

¹⁷⁷ Bratteteig (2021) s. 17

¹⁷⁸ Kommunesektorens organisasjon (2015).

¹⁷³ Høyland (2006) s. 12.

¹⁷⁴ Høyland (2006) s. 17.

gen»¹⁷⁹ er tverrfaglighet spesielt viktig i offentlig sektor, der kompleksiteten i oppgavene krever en bred tilnærming for å unngå at løsninger blir fragmenterte eller utilstrekkelige. Ved å involvere de nødvendige kompetansene tidlig i prosessen, kan man sikre at rettssikkerhet, forvaltningsrettslige prinsipper og brukervennlighet blir en integrert del av designet. Dette bidrar til å bryte ned siloer, fremme innovasjon og levere løsninger som er bærekraftige, effektive og tilpasset samfunnets sammensatte behov.

Personifisering, eller persontilpassing, handler om at hver bruker får sin unike og tilpassede opplevelse.¹⁸⁰ Dette kan støtte opp under selvbestemmelse og hensynsfull forvaltning, spesielt i situasjoner hvor forskjellige brukere har forskjellige forutsetninger. Mens universell utforming dreier seg om å gjøre en løsning tilgjengelig for alle, kan man ved bruk av persontilpassing tilpasse funksjonalitet, innhold og grensesnitt til den enkelte bruker, slik at systemet ikke bare er tilgjengelig, men også mer meningsfullt, intuitivt og engasjerende for hver enkelt bruker. Teknologirådets rapport «Personvern 2017» belyser hvordan persontilpassing, ved hjelp av kunstig intelligens, har utvidet seg fra store nettaktører til kritiske tjenester som bank, forsikring, helse, trygd og skole. Denne utviklingen innebærer at offentlige tjenester i økende grad benytter store datamengder og avanserte algoritmer for å skreddersy tilbud til individuelle brukere. For eksempel kan digitale læremidler tilpasses den enkelte elevs behov, og offentlige etater som Nav og Skatteetaten kan bruke prediktive modeller for å avdekke svindel eller feil. Teknologirådet påpeker at mens persontilpassing kan forbedre tjenestekvaliteten, reiser det også viktige personvernsspørsmål, spesielt knyttet til innsamling og bruk av personopplysninger.¹⁸¹ Samtidig må man unngå *passivisering*, altså at brukerne frarøves muligheten

til å foreta egne valg fordi systemet «tenker» for dem (se pkt. 11.3.3).

Gamifisering, eller spillifisering, innebærer å integrere spilldesignelementer som poeng, nivåer og belønninger i ikke-spillrelaterte kontekster for å øke brukernes motivasjon, engasjement og mestringsfølelse.¹⁸² For eksempel har Sykehuset Østfold brukt en spillbasert tilnærming for å forberede ansatte på flytting til nye lokaler, ved å utvikle et virtuelt sykehusmiljø hvor ansatte kan navigere og løse oppgaver, noe som har bidratt til økt kjennskap til de nye omgivelsene og redusert stress knyttet til overgangen.¹⁸³ Ved å gjøre tjenester mer interaktive kan gamifisering fremme brukernes følelse av mestring og selvbestemmelse. I offentlig forvaltning kan dette brukes til å skape mer engasjerende og brukervennlige løsninger, som støtter opp under brukernes aktive deltakelse.

Designprinsippene som er gjennomgått under dette punktet, vil kunne bidra til å gjøre komplekse systemer tilgjengelige og forståelige for alle. Enten det gjelder utforming av tjenester eller språklig kommunikasjon, handler det om myndiggjøring – å sette borgeren i stand til å navigere, forstå og handle på egne vegne. Under neste punkt vil vi se på hvordan klarspråk kan bidra til myndiggjøring av borgerne.

12.5 Myndiggjørende språkføring og teknologi

Klarspråklig kommunikasjon fører til at borgeren blir myndiggjort (se pkt. 4.7). Myndiggjøring forstår *utvalget* som å sette i stand til å handle og til å ta gode avgjørelser på egne vegne. Kommer myndighetene i skade for å umyndiggjøre borgerne, har de misligholdt sin makt. Det skjer for eksempel hvis et brev – i denne sammenhengen et digitalt utformet, et – er skrevet slik at leseren er ute av stand «til å forstå saksfeltet, vurderingene som er gjort, beslutninga som er fatta og hva denne

¹⁷⁹ Lanestedt (2023).

¹⁸⁰ Teknologirådet (2017) s. 5.

¹⁸¹ Teknologirådet (2017).

¹⁸² Link utvikling (2023).

¹⁸³ Solbrekke (2020).

beslutninga innebærer».¹⁸⁴ Dette er gjerne tilfellet når borgerne mottar brev med innhold som ikke er tilpasset deres kompetanse og ferdigheter.

For å gi et illustrerende eksempel: En ikke-norsktalende person mottar et brev fra Nav skrevet på norsk. Å forstå det norske språket er en forutsetning for å forstå innholdet i brevet – og en forutsetning mottakeren mangler, ettersom mottakeren ikke har ferdigheter i norsk. Konsekvensen er at mottakeren ikke greier å forstå innholdet og på grunn av det ikke blir klar over hvilken eller hvilke handlinger eller avgjørelser brevet aktualiserer.

Et annet eksempel: En pasient uten medisinsk faglig bakgrunn mottar et brev fra sin fastlege med viktig informasjon om sin helse. Fastlegen har gjort seg flittig bruk av faguttrykk i brevet. Derfor er en viss kompetanse i medisin en forutsetning for å forstå den fulle bredden av innholdet i brevet – en kompetanse mottakeren ikke har. Igjen er konsekvensen at mottakeren ikke blir gjort klar over hvilken eller hvilke handlinger eller avgjørelser brevet aktualiserer.

I begge disse tilfellene har avsenderen bedre oversikt over mottakerens situasjon enn mottakeren selv. Nav behandler den ikke-norsktalende personens søknad og vet derfor om endringer i situasjonen hennes før henne. Fastlegen har verktøy til å undersøke pasienten og kompetanse til å forstå relevante funn som pasienten selv ikke har.

Mottakeren i disse to relasjonene er prisgitt avsenderen og avhengig av at mottakeren kommuniserer mottakertilpasset for å få samme oversikt over sin egen situasjon som den avsender har. Det gjelder enten brevet er utformet ved hjelp av en mal eller ved hjelp av et system som spytter ut vedtaksbrev (se pkt. 11.3.2). Så er den informasjonen borgeren har fått på papir – enten i Digipost eller i postkassen på husveggen eller i foajeen i bunnen av trappeoppgangen – rimeligvis lettere å finne (se pkt. 4.7) enn den hun må lete etter på nettet. Papirdokumentet, digitalt eller analogt,

er adressert til én mottaker og havner med uhyre få unntak andre steder enn i tilhørerens (digitale) postkasse, en dråpe i havet sammenliknet med det store, vide internettet hvor urler, lenker og passord er nødvendige nøkler. På grunn av det bør mottakeren av det automatisk genererte vedtaksbrevet ha like gode – om ikke enda bedre – muligheter som hun som finner brevet i egen postkasse, til å kontakte ansatte i forvaltningen og be om veiledning.

Utvalget antyder at kontaktmulighetene ved formidling av informasjon via nett med fordel er skjerpet sammenliknet med ved (digital) postlegging av dokumenter, fordi det kan tenkes at borgere flest har lavere terskel for å gi opp å søke på nettet enn for å spasere ut i postkassen eller logge seg inn i Digipost. Derfor bør det i vedtaksbrev som blir generert via et system for automatisk saksbehandling, være utvetydig hvor borgeren kan henvende seg hvis hun ikke forstår innholdet i brevet eller har betenkeligheter med det og vurderer å klage på vedtaket. *Utvalget* støtter seg her på en erkjennelse av at absolutt individuelt tilpassete vedtaksbrev fremstår som en utopi selv ved bruk av kunstig intelligens, som jo betyr at feil og mangler også kan forekomme når dette er brukt.

En ansatt i forvaltningen bør alltid sjekke at informasjonen om kontaktpunkter er med, og at den fremstår forståelig – her er det en klar fordel at saksbehandler husker hensynet til mottakerens kunnskap, ferdigheter og livssituasjon – til og med ved tredje øyekast. Det betyr at ansatte er nødvendige å kople på også ved automatisk saksbehandling, med mindre systemet for automatisk saksbehandling har en klarspråklig programvare, og det er helt sikkert at det kommer forståelige vedtaksbrev ut av systemet.

De samme prinsippene bør ligge i bunn i utformingen av det dynamiske nettskjemaet borgeren fyller ut, og som vedtaksbrevet blir generert på bakgrunn av. Sjangeren dynamisk nettskjema er potensielt mer krevende enn vedtaksbrevet å forholde seg til. Mens all informasjon i et vedtaksbrev lar seg finne

¹⁸⁴ Seljeseth (2021a) s. 189.

når borgeren logger seg inn og åpner brevet, dukker mer og mer informasjon i et nettskjema opp etter hvert som borgeren legger inn data og, om nødvendig, trykker seg videre. Som linjene i vedtaksbrevet bør spørsmålene i nettskjemaet være utvetydige og lette for mottakeren å forstå. Er hun i tvil om hva forvaltningen spør etter, risikerer hun å fylle ut skjemaet feil. Kanskje gir hun opp å fylle skjemaet ut. I så fall går hun glipp av både rettigheter og plikter som gjelder henne selv eller hennes nærmeste. *Utvalget* mener derfor at forvaltningens kontaktinformasjon bør være oppgitt i hvert steg av et dynamisk nettskjema. Terskelen for å kontakte forvaltningen kan nemlig øke hvis borgeren er tvunget til å forlate nettskjemaet for å finne et telefonnummer.

Har borgeren like god oversikt over saken som avsenderen har, er hun i stand til å handle i tråd med det situasjonen, eventuelt avsenderen, krever. Typiske handlinger i eksemplene over er henholdsvis å klage dersom søknaden er avslått, og å dra til sykehuset dersom situasjonen er alvorlig nok og fastlegen derfor henviser pasienten dit. En pasient som da faktisk drar til sykehuset, har forstått informasjonen som er gitt, mens en mottaker som klager på et vedtak, forstår vedtaket som «en beslutning som kan utfordres både faglig og juridisk, og som den vedtaket gjelder ofte er pålagt å kontrollere»¹⁸⁵, og ikke som en udiskutabel sannhet. Denne mottakeren er myndiggjort fordi forvaltningen ved bruk av et system for automatisk saksbehandling har skrevet brevet slik at hun har mulighet til å diskutere avgjørelsen som er tatt.

Det er ikke utenkelig at mottakeren som leser vedtaksbrevet kritisk, har nytte av faglig eller juridisk hjelp og støtte. Hvorvidt dette er tilfellet, kan være vanskelig for henne å vurdere hvis innholdet i brevet ikke lar seg avkode. Er vedtaksbrevet uforståelig skrevet, er det ikke bare en utfordring for henne å forstå brevet, men også å forstå «når det er noe hun ikke forstår».¹⁸⁶ Her er det ikke snakk om at

mottakeren bør forstå at hun ikke forstår det språklige innholdet i vedtaksbrevet, men om at hun bør forstå at hun ikke forstår grunnlaget for avgjørelsen som er tatt. Uansett er det en sammenheng her: Forstår mottakeren ikke det språklige innholdet, forstår hun naturlig nok heller ikke saksgangen som ligger til grunn for vedtaket. Mottakeren dette gjelder, kan vanskelig oppfylle pliktene og gripe mulighetene gitt henne i brevet, for eksempel muligheten til å klage på vedtaket. Grunnet den uklare språkføringen i brevet er hun umyndiggjort. Motsatt betyr det at klart formulerte vedtaksbrev myndiggjør mottakeren. For bedre å sikre slik myndiggjøring av borgerne i møte med den offentlige forvaltningen – det fremmer, som det går frem av diskusjonen over, både rettssikkerheten og borgernes selvbestemmelse – har *utvalget* med en lovparagraf i det foreslåtte kapittelet i forvaltningsloven som regulerer forvaltningens språkføring.

12.5.1 Retorisk og digitalt medborgerskap

Under punkt 12.5 redegjør *utvalget* for sammenhengen mellom forvaltningens språkbruk og borgerens mulighet til å påvirke situasjonen sin. I redegjørelsen er det Ida Seljeseths klarspråktematiske doktorgradsavhandling *utvalget* viser til og støtter seg på. Sine forklaringer bygger Seljeseth i sin tur blant annet på modelleserteori og teorier om *retorisk medborgerskap*¹⁸⁷ – et begrepspar beslektet med annet i både ytre form og innhold, nemlig *digitalt medborgerskap*.¹⁸⁸

Modelleserbegrepet var det første gang semiotikeren, det vil si tegnteoretikeren, Umberto Eco som brukte.¹⁸⁹ Eco forklarer modelleseren som en leser som er skrevet inn i teksten. Man kan se på modelleseren som et tekstlig speilbilde av den faktiske leseren, gitt

¹⁸⁷ Seljeseth (2021a) s. 165–174.

¹⁸⁸ Se NOU 2011: 20 s. 74. *Utvalget* har forholdt seg til den snevre definisjonen og ikke den brede foreslått i NOU-en, ettersom det i *utvalgets* sammenheng er snakk om digitale løsninger, mens det i NOU-en er vist til utradisjonelle medieformer.

¹⁸⁹ Se Tønnesson (2010) s. 176.

¹⁸⁵ Seljeseth (2021a) s. 189.

¹⁸⁶ Seljeseth (2021a) s. 189.

at hun har den kompetansen og den kunnskapen som er nødvendig for å lese teksten på relevant vis. Det er nemlig en tanke i modelleser-teorien at en tekst ikke skal leses etter den faktiske leserens forgodtbefinnende, men med hensyn til hvordan teksten indirekte ber om å bli lest. Derfor er nok bildet på modelleseren som en skjult skikkelse i teksten som instruerer leseren, mer treffende enn bildet på modelleseren som den faktiske leserens speilbilde. Professor i retorikk og språklig kommunikasjon Johan L. Tønnesson forklarer forholdet mellom modelleseren og den faktiske leseren med å si at «tekster er utstyrt med 'intensjonalitet', at teksten har visse 'rettigheter'». ¹⁹⁰

For å gi et eksempel på det siste: Denne utredningen både tilhører en annen sjanger, blir skrevet i en annen kontekst og har andre konsekvenser enn for eksempel en roman. Mens romanen har skjønnlitteraturstempelet på seg, har denne utredningen sakprosa-merkelappen. Sistnevnte tekst er skrevet av en studentgruppe som til sammen utgjør et utredningsutvalg, konteksten er forskjellige studieløp ved Universitet i Oslo, og konsekvensen av å skrive utredningen er i hvert fall at gruppen samlet mottar en eksamenskarakter, og kanskje at oppdragsgiver plukker opp funn i utredningen og iverksetter dem i arbeidet sitt. Kort fortalt dreier utredningen seg om virkelige forhold – faktiske forhold – og den skal leses deretter. Utsagnene i utredningen må ikke leses som diktning. Det må de – strengt tatt *kan* de det med dagens blanding av skjønnlitteratur og sakprosa – derimot i en roman. Romanen er skrevet av en forfatter, gjerne i samarbeid med en redaktør, konteksten er dels forlagets forretning, dels forfatterens trang og evne til å uttrykke seg, og konsekvensen er at forfatteren tjener penger, at forlaget – får man håpe – øker omsetningen sin, og at faktiske lesere som kjøper boken eller låner den, får en estetisk opplevelse.

Sitter man med nesen i denne utredningen og tenker at det er skjønnlitteratur man leser, og at det er en oppdiktet verden utvalget bak

den tegner, leser man den altså på irrelevant vis. Det samme gjelder vice versa: Leser man en roman som tydelig dreier seg om fiktive forhold, og oppfatter innholdet som en direkte avspeiling av virkeligheten, leser man den også på irrelevant vis. Siden modelleseren *instruerer* den faktiske leseren, gir det også mening å se på den som «en tekststrategi som er forankret i tekstens intensjonalitet». ¹⁹¹

Tekststrategien er det den faktiske avsenderen av teksten som lager, ettersom hun jo er personen som skriver teksten. I *utvalgets* tilfelle er det mer rett å peke på forvaltningen, altså institusjonen, som tekststrategiens opphav ettersom en stor del av hvert vedtaksbrev er skrevet ved bruk av maler. Å lage en slik tekststrategi trenger uansett ikke å være en bevisst handling fra den faktiske avsenderens side ned til minste detalj – teksten kan virke på den faktiske leseren på andre vis enn den faktiske avsenderen har intendert – men det bør være det, spesielt når teksten det er snakk om, er et vedtaksbrev eller annen kommunikasjon fra forvaltningen med direkte konsekvenser for den faktiske avsenderens livsførsel.

Når saksbehandleren ikke bare bruker maler i utformingen av vedtaksbrev, men også et system for automatisk saksbehandling – slik at dette systemet på forhånd er matet med forvaltningens maler – så er det vesentlig at systemet er satt sammen slik at det kommer tekster ut av det med tekststrategier som gjenspeiler mottakerens kunnskap, ferdigheter og livssituasjon. Sagt annerledes bør vedtaksbrev generert med et slikt system være mulig for den faktiske mottakeren å avkode og forstå. Å få til det tror *utvalget* krever nøye gjennomgang av en omfattende mengde systemgenererte vedtaksbrev i en tidlig fase av utviklingen av systemet. Altså krever en forsvarlig bruk av systemet bred oppfølging av ansatte i forvaltningen.

Utvalget mener ellers at denne fasen er kritisk. En relevant lesning av en forvaltningstekst gir den faktiske leseren muligheter, mens en irrelevant lesning av teksten fratar

¹⁹⁰ Tønnesson (2010) s. 176–177.

¹⁹¹ Tønnesson (2010) s. 182.

henne muligheter. Et helt konkret tilfelle av det siste får vi når en faktisk leser av en forvaltningstekst, for eksempel grunnet ulne formuleringer og strukturering av informasjonen under overskriften «Klage», ikke forstår at hun har rett til å klage på vedtaket. Genererer forvaltningen vedtaksbrev ved hjelp av systemer for automatisk saksbehandling som er kjennetegnet av å være slik, svekkes borgernes rettssikkerhet og deres selvbestemmelsesmuligheter i møte med forvaltningen.

En faktisk leser som på bakgrunn av sin egen vurdering av innholdet i et vedtaksbrev klager på vedtaket og uttrykker grunnlaget hun klager på, kan man si utøver medborgerskapet sitt retorisk – hun bruker ord for å påvirke situasjonen sin. Når vedtaksbrevet er generert og levert digitalt, utøver hun på samme tid medborgerskapet sitt digitalt, for hun bruker også digitale verktøy.

Det er professor i retorikk Christian Kock og professor i retorikk Lisa Villadsen som først introduserte ideen om at medborgerskap ikke bare er noe man *har*, men også noe man *utøver*.¹⁹² Å utøve sitt medborgerskap retorisk går som antydning i avsnittet over helt enkelt ut på å ytre seg om og i saker som angår en selv. Kock og Villadsen forstår tekster som «inngangspunkter hvor språklige detaljer viser seg å avsløre vesentlige forutsetninger for og synspunkter i samfunnet».¹⁹³ Det betyr at man kan lese nettopp vedtaksbrev og ut fra grundige retoriske undersøkelser av innholdet i brevene avgjøre hvilke verdier som ligger til grunn for det skrevne brevet, som altså er verdier i samfunnet som brevet både springer ut av og er med og skaper. Det betyr at det vesentlig at borgerfremmende og ikke borgerhemmende samfunnsverdier er integrerte i forvaltningens system for automatisk saksbehandling. Et brev som gjør det vanskelig for den faktiske leseren å forstå at hun kan klage på vedtaket, gjenspeiler andre samfunnsverdier enn et som setter den faktiske leseren godt inn i hennes mulighet til å klage på vedtaket.

I det første tilfellet kan det hende hun tilhører et samfunn hvor det blir slått ned på at borgere taler imot myndighetene, mens det i det andre er mer åpent for at borgeren ikke lar kritikkverdige forholdt rundt myndighetene passere i det stille. Det er her snakk om hvorvidt myndighetene avføder selvbestemmende borgere og bevarer borgernes rettssikkerhet. I det første tilfellet gjør de det ikke. I det andre gjør de det. Dette sier også hvor vesentlig det er at ansatte i forvaltningen setter seg godt inn i systemgenererte vedtaksbrev i en tidlig utviklingsfase.

Imidlertid har Kock og Villadsen ikke brev fra myndighetene i fokus, men ser heller på den gjengse borgerens mulighet til å ytre seg i det offentlige ordsiftet slik at det får reelle konsekvenser for den eller dem som ytrer seg. Det er Seljeseth som inkluderer perspektivet i sin studie av kommunikasjon mellom myndighetene og borgerne.¹⁹⁴ Det er med utgangspunkt i teori om retorisk medborgerskap og modelleserteori at hun kan si at et aspekt «ved det å myndiggjøre den vedtaket gjelder, er å *skape* lesere som faktisk vurderer vedtaket».¹⁹⁵ Vurderer man et vedtak som gjelder en selv, utøver man medborgerskapet sitt retorisk, og myndighetene har skrevet et brev med en tekststrategi som den faktiske leseren kan forstå – og dermed lar den faktiske leseren seg instruere til å lese brevet på relevant vis. Det gir henne mulighet til å gå i dialog med myndighetene, som styrker hennes selvbestemmelse og gir en klar pekepinn om at rettssikkerheten hennes er bevart.

Med digitalt medborgerskap forholdet seg likt: Borgere som er i stand til å bruke digitale løsninger, for eksempel dynamiske nettskjemaer og andre forvaltningstjenester som krever innlogging, har langt større mulighet til å utøve medborgerskapet sitt digitalt enn dem uten de samme ferdighetene. Utøvelse av medborgerskap er i det store og hele – i *utvalgets* sammenheng – å forstå og bruke informasjon, enten det er til å føre en

¹⁹² Kock (2017).

¹⁹³ Kock (2017) s. 575 (vår oversettelse).

¹⁹⁴ Seljeseth (2021a).

¹⁹⁵ Seljeseth (2021a) s. 189 (vår kursivering).

sak videre eller til å opprette saken. Digitale løsninger bør i så henseende være intuitive, og *utvalget* ser på mottakertilpasset språkføring som et middel for å få til det. Forstår mottakeren det hun leser, kan hun lettere gi fra seg rett informasjon til rett tid og trykke seg videre til rett nettside.

Å kunne utøve medborgerskapet sitt, aller helst både retorisk og digitalt, gir gode muligheter for selvbestemmelse i møte med den offentlige forvaltningen, og det bevarer rettssikkerheten. Borgere som er ute av stand til å utøve medborgerskapet sitt, lar seg lettere føye, enten det skyldes manglende forståelse for det de blir fortalt, eller for de digitale løsningene de blir fortalt det gjennom. Disse menneskene går lettere glipp av rettigheter de har, enn dem som kan utøve medborgerskapet sitt. Altså henger utøvelse av medborgerskap tett sammen med rettssikkerhet. Følgelig har *utvalget* – i tillegg til lovparagrafen om forvaltningens språkbruk – med en paragraf om de digitale løsningenes brukervennlighet i forslaget til et nytt kapittel i forvaltningsloven (se pkt. 3.1). Se for øvrig avsnittet om Grl. § 100 under punkt 6.3.

12.5.2 Ordbruk i lovtekst:

Kommentar til NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov

Når man leser språklova § 9 (se pkt. 6.9), kan man lett få inntrykk av at det med «målgruppe» er siktet til en heterogen gruppe, det vil enkelt forklart si en samling mennesker med like egenskaper og ferdigheter og lik kunnskap og livssituasjon (se pkt. 7.3.2). Imidlertid er det snakk om en utpreget heterogen gruppe, i og med at gruppen nevnt i lovteksten er hele Norges befolkning. Potensielt (mer sikkert enn usikkert) er vi alle brukere av den offentlige forvaltningen i løpet av livet, enten det er for å få dagpenger, sykepenger, pensjon eller annen trygd.

Gruppen henvist til i lovteksten utgjøres altså av mennesker med individuelle trekk og forskjellige forutsetninger for å forstå offentlige organers kommunikasjon. Kanskje fanger

lovteksten ved første øyekast opp denne heterogeniteten i gruppen – «gruppe» fremstår nok mer samlende enn «enkeltperson» – men ved nærmere ettertanke viser lovteksten seg å være nokså tvetydig. Tydeligere blir den ikke av det at språket til de offentlige organene skal være «tilpasset» målgruppen. Dette sier oss at for eksempel forvaltningen ikke skal kommunisere standardisert, men med hensyn til spesifikke personer. Spørsmålet om hva som kjennetegner den aktuelle målgruppen, og om brukerne av den offentlige forvaltningen har nok fellesnevner til at det er rimelig å se dem alle under ett, blir bare enda mer betimelig av det.

Ordet «gruppe» i sammensetningen «målgruppe» har nok mye skyld i trøbbelet med å forstå lovteksten fullt ut, og bruken av «tilpasset» tåkelegger altså budskapet i den ytterligere. Skal man tilpasse språket sitt til en avgrenset gruppe, er kanskje det mest naturlige å snevre inn gruppen til dens minste felles multiplum og ta utgangspunkt i det når man formulerer teksten eller bruker et system for automatisk saksbehandling til å utforme den. Skal man ta høyde for variasjoner i gruppen, har man jo ikke med en enhetlig – eller homogen – gruppe å gjøre lenger, men individer.

Videre er det enormt krevende, om ikke umulig, å kvantifisere kvalitative trekk for slik å samle en gruppe mennesker med helt like kvaliteter. For å utdype: Å samle et større antall personer med innvandrerbakgrunn, kvinner, menn, personer under eller over myndighetsalder og personer med eller uten høyere utdanning – alle kvantitative trekk – er i utgangspunktet ikke et problem. Man kan enkelt spørre en person om kjønn, alder, utdanningsnivå og bakgrunn og ut fra de lett tilgjengelige svarene plassere mennesker med fellestrekk i samme kategori. Utfordringene oppstår når det er snakk om kvalitative trekk som leseferdigheter, forvaltningsforståelse og digital kompetanse, egenskaper og ferdigheter vi ikke kan konstatere uten utførlig måling.

Og selv etter å ha målt og plassert hver person på en nivåskala må man slutte at tallene

man sitter med, er kunstige og ikke en direkte gjenspeiling av virkelige forhold. Det skyldes at måleprinsippene og nivåskalaen begge er utformet for å kunne systematisere noe som i grunnen ikke lar seg systematisere – for ikke å glemme at testpersonene er gitt noen spesifikke oppgaver, slik at man egentlig måler hvor godt de løser akkurat disse oppgavene.

Det er heller ikke utenkelig at andre testinger ville gitt andre resultater. Utenom slike målinger gir det ikke mening å si at en persons leseferdigheter ligger på nivå tre av fem, mens en annen persons digitale kompetanse ligger på nivå én av fem. På grunn av alt dette er det vrient å forsvare tanken om en faktisk enhetlig målgruppe med tanke på summen av gruppens kvalitative ferdigheter og egenskaper. Ikke minst gir for eksempel dårlige leseferdigheter og lav digital kompetanse seg større utslag i brukerens møter med den offentlige digitaliserte forvaltningen enn for eksempel kjønn og alder. Det at man er mann, eller det at man er ung, gjør ikke i seg selv disse møtene utfordrende og utmattende. Derimot gjør manglende leseferdigheter og lav digital kompetanse det. Unntaket er innvandrerbakgrunn, som kan gjøre det vrient å forstå forvaltningen.¹⁹⁶ Men i det store og hele er altså kvalitative egenskaper viktigere å tenke på i styringen av forvaltningens kommunikasjon – og verre å kvantifisere for deretter å bruke som kategoriseringsgrunnlag – enn kvantitative.

Er systemet for automatisk saksbehandling likevel matet med informasjon om målgruppens minste felles multiplum, får man i verste fall generert vedtaksbrev som bare er forståelig for en gjennomsnittsperson, i det minste for et gjennomsnitt av medlemmene i den aktuelle gruppen. Som antydnet tidligere under dette punktet har det altså gått tapt noen vesentlige variabler på veien mot den endelige teksten, som, i denne sammenhengen, til syvende og sist enkeltbrukerne av forvaltningen trenger å lese. Sannsynligvis er dette variabler som styrer borgernes forutsetninger for å oppfatte budskapet i teksten (se pkt. 12.5

og pkt. 12.5.1). Det betyr at konsentrasjonen i lovteksten om *målgruppe* kan være til ulempe for *individet* – og videre at forvaltningen bør ta høyde for et bredere spekter av mottakere enn målgruppebegrepet dekker, i utformingen av digitale løsninger for saksbehandling. Det er på bakgrunn av dette resonnementet at *utvalget* foreslår en endring i lovteksten i språkløva § 9.

Bruken av målgruppebegrepet i språkløven § 9 (se pkt. 6.9) gir gjenklang i en formulering i merknaden til bestemmelsen om forvaltningsspråk i forslaget til en ny forvaltningslov: «At språket skal være ‘klart’ og ‘pre-sist’, innebærer at forvaltningsorganet i valget mellom to eller flere alternative formuleringer, skal bruke det som fremstår som enklest å forstå for gjennomsnittspersonen.»¹⁹⁷ Personen det her er henvist til, må være den eller de samme som man kan trekke ut av en større gruppe når man bruker minste felles multiplum som rettesnor. Som antydnet fins ikke gjennomsnittspersonen i det virkelige liv.

Det samme poenget fremmer Seljeseth i en kronikk i *Morgenbladet*: «Det er en grunn til at vi ikke lenger forsøker å finne formuleringer som er forståelige for en gjennomsnittsperson. Denne gjennomsnittspersonen er nemlig hverken virkelig eller relevant.»¹⁹⁸ Seljeseth skriver videre at «[g]jennomsnittspersonen er svært atypisk, og de aller fleste vil enten forstå mindre eller mer enn henne».¹⁹⁹ Med henblikk på punkt 12.5.1 forstår *utvalget* utsagnet som at flertallet har større eller mindre mulighet til å utøve medborgerskapet sitt på bakgrunn av å ha større eller mindre språklige og digitale ferdigheter enn et tenkt gjennomsnitt. Mot denne bakgrunnen mener *utvalget* at ordet «gjennomsnittsperson» med fordel for dem som loven gjelder, unngås brukt i lovtekster som regulerer den offentlige forvaltningens språkføring overfor borgerne.

Også ordlyden i leddet det er siktet til i bestemmelsen diskutert i avsnittene over

¹⁹⁶ Se Digitaliseringsdirektoratet (u.å.b).

¹⁹⁷ NOU 2019: 5 s. 570.

¹⁹⁸ Seljeseth (2021b).

¹⁹⁹ Seljeseth (2021b).

er problematisk. Dette står i bestemmelsen: «Forvaltningsorganet skal bruke et språk som er klart, presist og så vidt mulig tilpasset mottakeren.»²⁰⁰ Spesifikt er tilføyelsen «så vidt mulig» foran «tilpasset mottakeren» problematisk. Den gjør det aktuelt å spørre overfor hvilke personer med deres (manglende) egenskaper og ferdigheter og i hvilke situasjoner det ikke lar seg gjøre å kommunisere brukertilpasset. *Utvalget* har tidligere erkjent at det nok ikke går for den offentlige forvaltningen å kontinuerlig skrive og sende ut absolutt individuelt tilpassete vedtaksbrev – selv ikke ved bruk av kunstig intelligente systemer (se pkt. 12.5). Likevel er faren at en formulering som den i den foreslåtte bestemmelsen åpner for misbruk av lovteksten i borgerens disfavør. I verste fall blir borgere diskriminerte simpelthen fordi de oppfattes som forvriente å nå frem til. For å unngå å åpne dette rommet for diskriminering har *utvalget* i sitt lovforslag valgt mindre relativiserende formuleringer i lovparagrafer som regulerer den offentlige forvaltningens språkføring overfor borgerne.

200 NOU 2019: 5 s. 570.

12.6 Utvalgets forslag til supplering til lovforslaget i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov

Utvalget har lagt merke til at lovforslaget i NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* mangler regulering som spesifikt retter seg mot digitaliseringen av forvaltning. Formålsbestemmelsen i lovforslaget i NOU 2019: 5 mangler for eksempel noe som retter seg mot digital forvaltning. *Utvalget* foreslår et helt nytt kapittel til lovutkastet i NOU 2019: 5, med navn «regulering av digital forvaltning». Som nevnt tidligere fins det bestemmelser i dette forslaget som kan overlappe med enkelte andre bestemmelser i lovutkastet til ny forvaltningslov i NOU 2019: 5. Dette må undersøkes nærmere, men *utvalget* mener dette kapittelet regulerer automatisert saksbehandling mer utfyllende. *Utvalget* har samtidig foreslått et tredje ledd til formålsparagrafen i forslag til ny lov, og denne vil fremkomme i det nye kapittelet vårt (se pkt. 3.1).

Kapittel 13

Administrative og økonomiske konsekvenser

På grunn av kapasitetsbegrensninger har *utvalget* ikke hatt mulighet til å gå i detalj om de administrative og økonomiske konsekvensene av digitaliseringen. Likevel kan man anta at krav om menneskelig kontakt vil innebære økte kostnader, eksempelvis i form av per-

sonellressurser. Samtidig kan man anta at digitalt utenforskap og mangel på personlig veiledning også vil kunne skape samfunnsmessige ringvirkninger og merutgifter over tid.

Kapittel 14

Merknader til lovforslagene

14.1 Merknad til forvaltningsomsorgsloven**Kapittel I. Formål og virkeområde**

§ 1. Formål

Loven har som formål å sikre borgernes rettssikkerhet og selvbestemmelse i møte med en forvaltning i teknologisk utvikling. Forvaltningen skal utøve sitt omsorgsansvar overfor borgerne, slik at borgernes mulighet til å utøve sitt medborgerskap samt deres rettssikkerhet sikres (forvaltningsomsorg).

Paragrafen angir formålet med lovforslaget, som er å sette forvaltningen i stand til å uøve forvaltningsomsorg overfor borgerne. Når saksbehandlingen i økende grad digitaliseres, må omsorg, som i utgangspunktet ble utøvet av menneskelige saksbehandlere på individnivå, flyttes til systemnivå. Det innebærer for eksempel at utviklingen av digitale selvbetjeningsystemer og automatiske saksbehandlingssystemer sikrer borgernes omsorgsbehov og medborgerskap, også ved fravær av menneskelig kontakt.

§ 2. Saklig virkeområde

Loven gjelder i samme saklige og geografiske virkeområde som i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Paragrafen angir virkeområdet til å være samme som i forvaltningsloven.

Kapittel II. Borgernes rettigheter og plikter

§ 3. Rett til menneskelig kontakt med forvalt-

ningen

Enhver har rett til å få saken sin behandlet av en menneskelig saksbehandler dersom:

- a. automatisk saksbehandling ikke gir tilstrekkelig mulighet for individuell vurdering eller ikke gir tilstrekkelig hensyn til individuelle forhold,*
- b. digital kommunikasjon eller selvbetjeningsløsninger ikke er tilstrekkelig tilgjengelige, forståelige eller egnet for saken,*
- c. saken har vesentlig betydning for den enkelte borger, spesielt i saker som berører grunnleggende rettigheter, herunder helse, økonomisk trygghet eller personlig velferd.*

Et mindretall (Tønseth og Tjøstheim) foreslår å sløyfe § 3 eller subsidiært erstatte bestemmelsen med følgende tekst:

Enhver har rett til å snakke med en menneskelig veileder eller saksbehandler.

Flertallets forslag til paragrafen ivaretar borgernes anledning til å få sin sak overprøvd av menneskelig saksbehandler. Denne bestemmelsen er betinget av tre vilkår, formulert i første ledd bokstav a, bokstav b og bokstav c.

Bokstav a har som hensikt å sikre at individuelle forhold som ikke kan tas høyde for på forsvarlig vis i maskinelle avgjørelser, blir behandlet av mennesker.

Bokstav b skal kompensere for at ikke alle digitale løsninger kan bistå absolutt alle borgere grunnet løsningenes tilgjengelighet eller egnethet.

Bokstav c har som hensikt med bokstav c er å sikre at enhver borgers grunnleggende rettigheter og friheter blir sikret av forvaltning

gen, dersom den automatiske saksbehandlingen ikke gjør det.

Mindretallets forslag til paragrafen gir en ubetinget rett til å kunne snakke med et fysisk menneske. Mindretallet mener at retten til å snakke med et menneske er en så fundamental rettighet at det ikke kan oppstilles vilkår dersom en borger ønsker å ta denne retten i bruk. Tønseth og Tjøstheim understreker at viktigheten av at borgerne selv holder seg orientert om sine rettigheter og plikter, og behovet for menneskelig kontakt ikke er gjensidig utelukkende.

§ 4. Rett til innsyn i og vurdering av automatisert saksbehandling

Enhver har rett til å få en forklaring på hvordan automatiserte beslutninger er truffet i deres sak, og om nødvendig få saken forklart av en menneskelig saksbehandler.

Paragrafen skal sikre transparens og forklarbarhet i automatiserte saksbehandlingssystemer. Når skriftlig dokumentasjon ikke er tilstrekkelig, skal informasjonen gis muntlig.

§ 5. Digital opplæring og borgernes ansvar for egen kompetanse

Forvaltningen skal tilrettelegge for tilgjengelig opplæring, veiledning og støtte som gjør det mulig for borgerne å øke sin kompetanse, herunder digital, språklig og forvaltningskompetanse. Borgerne bør etter beste evne og ut fra det som er rimelig å forvente, øke sin kompetanse.

Paragrafen pålegger forvaltningsorganet å iverksette egnede tiltak for å tilrettelegge for økt kompetanse i den allmenne befolkningen. Siste setning skal ikke leses som et krav, men en oppfordring til borgerne å benytte seg av anledningene som fins.

Kapittel III. Klage og tilsyn

§ 6. Klageadgang

Borgere som opplever at deres rettigheter etter denne lov er krenket, kan klage til rel-

evante tilsynsorgan. Klagen skal behandles uten ugrunnet opphold.

Paragrafen gir borgerne anledning til å klage til relevant tilsynsorgan også før de etter forvaltningsloven regnes som part (jf. fvl. § 2 bokstav e).

§ 7. Tilsyn og veiledning

Forvaltningens tilsynsorganer skal gi råd om etterlevelse av loven og føre kontroll med at lovens krav oppfylles.

Paragrafen slår fast at etterlevelse kontrolleres av forvaltningens tilsynsorgan, og viderefører med dette eksisterende mekanismer for tilsyn av forvaltningen. Paragrafen pålegger videre eksisterende tilsynsorgan en ny, rådgivende rolle, da forvaltningsomsorgsloven er en ny lov.

Kapittel IV. Ikrafttredelse

§ 8. Ikrafttredelse og overgangsregler

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen i statsråd bestemmer. Overgangsregler kan fastsettes for å sikre en gradvis innføring i tråd med forvaltningens teknologiske utvikling.

Andre punktum åpner for fleksibel gjennomføring av lovverket på kontrollert vis.

14.2 Merknad til endringsforslaget i lovutkastet til ny forvaltningslov (NOU 2019: 5)

§ 3-1. Formål

Formålet med digitale løsninger i forvaltningen er å ivareta borgernes interesser og rettigheter og rettssikkerhet, samtidig som saksbehandlingen effektiviseres. Dette skal skje slik at den enkelte får en god forståelse av egen saksgang.

Paragrafen angir kapittelets formål. Hensikten er å fremheve at hovedformålet bak kapittelet er å sikre borgernes grunnleggende rettigheter gjennom en effektiv saksgang.

§ 3-2. Innebygd rettsikkerhet i digitale løsninger

Ved utvikling eller gjennomføring av digitale forvaltningsløsninger som retter seg mot partens sak, skal det ansvarlige forvaltningsorganet påse teknisk integrering av rettsikkerhetsgarantier i løsningene som sikrer

- a. at parten kan kontrollere egne opplysninger,*
- b. at parten kan føre kontroll med den digitale saksgangen.*

Paragrafen pålegger forvaltningen å ta hensyn til rettssikkerhetsgarantiene allerede når løsningen skal utvikles. Dette hensynet skal tas allerede i programmeringsfasen, slik at garantier som i bokstav a og bokstav b blir ivaretatt.

Bokstav a har som hensikt at borgeren skal være med på å ajourføre sine saksopplysninger, og at borgeren skal ha innsikt i hvilke opplysninger som blir behandlet. Dette bygger opp under effektivitetsprinsippet, da borgeren er best egnet til å holde opplysningene sine oppdaterte. Hyppige oppdaterte saksopplysninger sikrer også rettssikkerhetsgarantien om forsvarlighet. Å involvere borgeren støtter også opp under hensynet til selvbestemmelse.

Bokstav b har som hensikt at digitale løsninger muliggjør tilstrekkelig medvirkning, slik at borgeren har anledning til å kontrollere at borgerens interesser ivaretas. *Utvalgets* intensjon er også at hensynet til kontradiksjon ivaretas.

§ 3-3. Forbud mot helautomatisert veiledning, saksforberedelse og underretting

(1) Forvaltningsorganet har ikke anledning til å ta i bruk helautomatiserte løsninger, i veiledningen, saksforberedelsen eller underrettelse av fattet vedtak, med mindre løsningene sikrer

- a. at språket er forståelig,*
- b. at en part i saken kan gjøre bruk av løsningen,*

c. at alle relevante forhold blir behandlet,
d. at behandlingen av saksrelevante opplysninger blir gjort rede for på forståelig vis.

(2) Bestemmelsene i kapittel 2 gjelder tilsvarende så langt det passer.

(3) Enhver borger skal kunne snakke med en veileder eller saksbehandler som er en fysisk person, ansatt i forvaltningens tjeneste.

(4) Helautomatisert veiledning og utforming av vedtak skal følge krav om klarspråk i henhold til språklova § 9. Kravet om universell utforming i henhold til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger gjelder også.

(5) Forvaltningen skal påse at den som ønsker veiledning, får hjelp etter ønske og behov, herunder teknisk veiledning i forbindelse med saksbehandlingen.

(6) Ellers gjelder bestemmelsene i personvernforordningen.

Paragrafen forbyr bruk av helautomatiserte systemer som utelukker menneskelig involvering, ved veiledning, saksforberedelse og underretting. Veiledningen, beslutningsgrunnlaget og underretting av vedtak kan altså ikke foregå automatisk, med mindre de kumulative vilkårene første ledd bokstav a, bokstav b, bokstav c og bokstav d er oppfylt. Ved etterlevelse av disse vilkårene kommer forbudet ikke til anvendelse.

Første ledd bokstav a pålegger et forståelig språk i helautomatisert veiledning og underretting.

Første ledd bokstav b stiller krav om brukbarhet.

Første ledd bokstav c stiller krav om at relevante forhold ikke forkastes ved bruk av den helautomatiserte løsningen.

Første ledd bokstav d stiller krav om forklarbarhet. Borgeren skal kunne forstå hvordan systemet behandler borgerens saksopplysninger. Det fins allerede krav til offentlig sektor om at dokumentasjon inneholder tekniske beskrivelser av programkoder i digitale løsninger. Mye av dokumentasjonen i dag

kan være vanskelig for borgerne uten teknisk kunnskap å forstå. Første ledd bokstav d krever at borgerne gis anledning til å forstå behandlingen av sine saksopplysninger.

Andre ledd fastslår at kapittel 2 om alminnelige bestemmelser i NOU2019: 5 sitt lovutkast, også gjelder ved helautomatisert veiledning, saksforberedelse og underretting.

Tredje ledd skal sikre at borgerne som ønsker det, har anledning til å snakke med et menneske i alle ledd før og underveis i saksbehandlingen. *Utvalget* bruker begrepsparet fysisk person bevisst for å unngå tvil om at veileder eller saksbehandler kan være en maskinell løsning (altså løsninger som ikke involverer mennesker som jobber i forvaltningen). Det fins grader av menneskelig kontakt. Å snakke med en fysisk person inkluderer etter *utvalgets* mening både å snakke med noen ansikt til ansikt, å snakke med noen på telefon og videochat, og å snakke med noen via chat.

Fjerde ledd skal sikre brukervennlighet og unngåelse av språklige og digitale barrierer.

Femte ledd skal sikre at veiledningsplikten også gjelder for teknisk og digital veiledning. Kapittel 2 i forvaltningslovforskriften regulerer veiledningsplikten. Av § 3-2 følger det at veiledningen skal vektlegge den enkelt-

es ønske og behov. Av § 3-3 går det frem at forvaltningsorganet blant annet kan hjelpe til med utfylling av skjema og andre dokumenter ved behov. *Utvalget* ønsker å tydeliggjøre at veiledningsplikten også omfatter teknisk veiledning, gjennom foreslått presisering og ved å flytte presisering opp til lovsnivå.

Sjette ledd fastslår at helautomatiserte løsninger som brukes til veiledning, saksforberedelse og underretting også må følge personvernforordningen, i tillegg til paragraf

14.3 Merknad til endringsforslaget til språkløva

§ 9. Klart språk

Offentlege organ skal kommunisere på eit klart og korrekt språk som er tilpassa mottakeren.

Paragrafteksten blir videreført som i dag med unntak av at det siste ordet, «målgruppen», blir byttet ut med «mottakeren». Lovteksten skal forstås slik at det ikke er en tenkt gjennomsnittsperson, men en faktisk mottaker saksbehandlere i offentlig forvaltning skal ha i hodet når de skriver vedtaksbrev og ellers kommuniserer med borgeren.

Litteraturliste

Litteratur

- Almada, Marco. «Two dogmas of technology-neutral regulation.» SSRN (2024). <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4953377>
- Bakås, Sigrid Hoddø. *The double-edged sword of personal technology use. How the interplay between different types of use of personal health technology and user needs in this context affect the users lived experience.* Oslo: Universitetet i Oslo, 2024.
- Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen. *Frihagens Forvaltningsrett.* 2. utg., Bergen: Fagbokforlaget, 2010.
- Brekke, Erlend E. BankID: “Banken burde ikke bestemme om bestemor kan bruke Helse-Norge” Aftenposten, 29. august 2024.
- Bratteteig, Tone. *Design for, med og av brukere: Å inkludere brukere i design av informasjonssystemer.* Oslo: Universitetsforlaget, 2021.
- Bratteteig, Tone, Guri Verne og Johanne Svanes Oskarsen. «Innbyggernes møte med en digitalisert offentlig forvaltning.» *Magma* årg. 27, nr. 2 (2024) s.100-105. <https://doi.org/10.23865/magma.v27.1442>.
- Datatilsynet. «Omverdensanalyse: En data-drevet og urolig verden.» (16.01.2024) <https://www.datatilsynet.no/om-datatilsynet/planer/datatilsynets-strategi/om-verdensanalyse--en-datadrevet-og-urolig-verden/>
- Det Norske Akademis ordbok. «språkmodell». (u.å.) <https://naob.no/ordbok/spraakmodell> hentet 10.12.2024
- Digitaliseringsdirektoratet. «MinVei - eksperimentering i praksis.» (u.å.a) <https://www.digdir.no/sammenhengende-tjenester/minvei-eksperimentering-i-praksis/4659>
- Digitaliseringsdirektoratet. «Språkbarrierar.» (u.å.b) <https://www.digdir.no/rikets-digital-tilstand/sprakbarrierar/5242>
- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. *Forvaltningsrett.* 12. Utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2022.
- Egeland, Cathrine, Mari Holm Ingelsrud og Eirin Pedersen. «Fremmedgjort på hjemmekontor?» *Norsk sosiologisk tidsskrift* Vol. 6 Utg. 5 (2022) s. 44-59. [Lest på Idunn.no].
- Falkanger, Thor og Hans Jacob Bull. *Innføring i sjørett.* 6. utg., Oslo: Sjørettsfondet, 2004.
- Forskningsrådet. «Lærende kontrollvirksomhet for å sikre riktig refusjon fra helserefusjonsordningene.» (u.å.) <https://prosjektbanken.forskningsradet.no/project/FORISS/321044>
- Hall, Jeffery A., Pennington, Natalie og Merolla, Andy J. «Which mediated social interactions satisfy the need to belong?» *Journal of Computer-Mediated Communication*, Vol. 28 Utg. 1, (2023) s. 1-12. [Lest på academic.oup.com].
- Haram, Åse. *Forklarbarhet i algoritmisk velferdsforvaltning–demokrati og rettssikkerhet ved bruk av maskinlæringsmodeller i saksbehandlingen.* Oslo: Universitetet i Oslo, 2021.
- Harlem, Hanne. «Digital forvaltning og rettssikkerhet.» *Digi*, 4. desember 2024, <https://www.digi.no/artikler/debatt-digital-forvaltning-og-rettssikkerhet/553455> hentet 07.12.2024
- Hildebrandt, Mireille og Laura Tielemans. «Data protection by design and technology neutral law.» *Computer Law & Security Review* årg. 29, nr. 5 (2013) s. 509-521. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2013.07.004>
- Johansen, Louise Victoria, Thora Margareta Bertilsson og Ole Hammerslev (red.) *Rettssociologi Klassiske og moderne per-*

- spektiver*. 2. utg., København: Hans Reitzels forlag, 2022.
- Kock, Christian og Lisa Storm Villadsen. «Rhetorical citizenship: studying the discursive crafting and enactment of citizenship.» *Citizenship Studies* årg. 21, nr. 5 (2017) s. 570–586. <https://doi.org/10.1080/13621025.2017.1316360>
- Kommunesektorens organisasjon. «Idekatalog for tjenstedesign», (2015) <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/so-siale-investeringer/idekatalog-for-tjenstedesign>
- Laanestad, Gjermund. «Noen momenter til diskusjonen om behovet for tverrfaglighet i forvaltningen» *Stat & styring* årg. 33, nr. 4 (2023) 33–39. <https://doi.org/10.18261/stat.33.4.7>
- Link Utvikling. «Hva er gamification og hva kan det brukes til?». 2023. <https://www.linkutvikling.no/aktuelt/gamification>.
- Lundberg, Kjetil Grimstad, og Liv Johanne Syltevik. «Nav og ny kanalstrategi–utfordringer ved digitaliseringa.» Tilsynsmelding 2017, (2017) s. 26–28. <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/tilsynsmelding/tilsynsmelding-2017/>
- Løgstrup, Knut Ejler. *Den etiske fordring*. Trondheim: Cappelen, 2000.
- Melteig, Elina. «Chatboten til Nav er blitt bedre. – Men det bør alltid være mulig å få snakke med et menneske.» *forskning.no*, 13. Juli 2023. <https://www.forskning.no/informasjonsteknologi-kunstig-intelligens-partner/chatboten-til-nav-er-bli-better-men-det-bor-alltid-vaere-mulig-a-fa-snakke-med-et-menneske/2214628>
- Nav. «Automatisk saksbehandling av søknader i Nav.» (u.å.) <https://www.nav.no/automatisk-behandling> hentet 15.11.24
- Norge.no. «Veiviser til offentlige tjenester på nett.» <https://www.norge.no/nb/digital-borger/reservasjon> Hentet 12.12.24
- Norman, Don. *The Design of Everyday Things*. New York: Basic Books, 2013.
- Panigutti, Cecilia, mfl. «The role of explainable AI in the context of the AI Act.» *In Proceedings of the 2023 ACM conference on fairness, accountability, and transparency* (2023) s. 1139–1150.
- Piratpartiet. «Kutt partipolitikk Krev digitalt folkestyre.» [https://www.piratpartiet.no/\(u.å.\)](https://www.piratpartiet.no/(u.å.)) Hentet 08.12.24
- Ranchordas, Sofia. «Empathy in the Digital Administrative State.» *Duke Law Journal*, University of Groningen Faculty of Law, Nr. 13 (2021). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3946487>
- Regjeringen. «Norge skal bli verdens mest digitaliserte land.» (26.09.2024) <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-skal-bli-verdens-mest-digitaliserte-land/id3055039/>
- Rieber, Emilie. *Vulnerability to online fraud A mixed-method study of human factors, user perceptions and strategies*. Trondheim: Norwegian University of Science and Technology, 2024.
- Schartum, Dag Wiese, Arild Jansen og Tommy Tranvik. *Digital forvaltning: en innføring*. Bergen: Fagbokforlaget, 2017.
- Schartum, Dag Wiese. *Digitalisering av offentlig forvaltning: Fra lovtekst til programkode*. Bergen: Fagbokforlaget, 2018.
- Schartum, Dag Wiese. «Jus og digitalisering». *Lov og rett* årg. 60, nr. 2 (2021) 92–109. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3061-2021-02-04>.
- Seljeseth, Ida. *Klart språk og retorisk medborgerskap*. Oslo: Universitetet i Oslo, 2021a.
- Seljeseth, Ida. «Ny forvaltningslov, gammeldags klarspråkforståelse.» *Morgenbladet*, 1. september 2021b. <https://www.morgenbladet.no/ideer/kronikk/2019/04/18/ny-forvaltningslov-gammeldags-klarsprakforstaelse/>
- Simone, Melissa, Geiser, Christina og Lockhart, Ginger. «The Importance of Face-to-Face Contact and Reciprocal Relationships and their Associations with Depressive Symptoms and Life Satisfaction.» *Quality of Life Research* Vol. 28

- (2019) s. 2909-2917. [Lest på link.springer.com].
- Slotten, Sunniva og Dag Wiese Schartum. «Selvbetjent rettshjelp – En undersøkelse av digitale, selvbetjente rettshjelps-løsninger». *CompLex* nr. 2 (2021).
- Solbrekke, Rune. «Gamification - 3 gode eksempler» (2020) <https://www.rune-solbrekke.no/gamification-3-gode-eksempler/>
- Språkrådet. «Kort om klarspråk.» (u.å.) <https://sprakradet.no/klarsprak/kunnskap-om-klarsprak/kort-om-klarsprak/>
- Store norske leksikon. «selvbestemmelsesrett.» (23.07.2024b) <https://snl.no/selvbestemmelsesrett> hentet 16.11.2024
- Store norske leksikon. «sosial guppe.» (26.11.2024a) sosial gruppe – Store norske leksikon hentet 10.12.2024
- Stray, Karianne Nyheim og Linda Wike Ljungblad. «Kokt frosk-syndrom i akademia: – Stressmestringskurs og «Full yogic breathing» kan ikke være hele løsningen.» (13.12.2020) <https://www.forskersonen.no/arbeid-forskningspolitikk-helse/kokt-frosk-syndrom-i-akademia--stressmestringskurs-og-full-yogic-breathing-kan-ikke-vaere-hele-losningen/1784561> Hentet 08.12.24.
- Tilsynet for universell utforming av IKT. «WCAG-standarden». Sist oppdatert 2024. <https://www.uutilsynet.no/wcag-standarden/wcag-standarden/86>
- Turel, Ofir og Qahri-Saremi, Hamed. «Special Issue: Dark Sides of Digitalization.» *International Journal of Electronic Commerce* Vol. 25 Utg. 2 (2021) s. 127-135 [Lest på tandfonline.com].
- Twenge, Jean M. «Increases in Depression, Self-Harm, and Suicide Among U.S. Adolescents After 2012 and Links to Technology Use: Possible Mechanisms.» *Psychiatric Research and Clinical Practice* Vol. 2 Utg. 1 (2020) s. 19-25. [Lest på psychiatryonline.org].
- Zhou, Qi, mfl. «Talking to a bot or a wall? How chatbots vs. human agents affect anticipated communication quality.» *Computers in Human Behavior* Vol. 143 (2023) [Lest på sciencedirect.com].

Offentlige dokumenter

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «En digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025.» (11.06.2019) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. «Dutch Digitalisation Strategy 2.0 published.» (22.06.2021) <https://www.nederlanddigitaal.nl/english/dutch-digitalisation-strategy-2.0>

Regjeringen. «Forslag til forordning om kunstig intelligens (KI-forordningen).» (29.01.2024) <https://www.regjeringen.no/no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/juni/forslag-til-forordning-om-kunstig-intelligens-ki-forordningen/id2884935/>

Sivilombudet. «Digital Forvaltning – en veileder om forvaltningsrettslige krav til offentlig it-systemer.» (2024) Digital forvaltning - Sivilombudet

Strand, Vibeke Blaker. *Algoritmer, kunstig intelligens og diskriminering*. En analyse av likestillings- og diskrimineringslovens muligheter og begrensninger. Oslo: 21.03.2024. <https://ldo.no/aktuelt/diskrimineringsloven-ma-endres-pa-grunn-av-kunstig-intelligens/>

SINTEF ved Wågø, Solvår mfl. «Universell utforming Begrepsavklaring.» (2006) https://www.sintef.no/globalassets/upload/universell-utforming_begrepsavklaring.pdf

SINTEF ved Midtgård, T. M., mfl. *Digital ekskludering i NAV—Hvem, når, hvorfor?*. SINTEF-rapport 2022:00591. Oslo: 2022. <https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmlui/handle/11250/3047246>

Teknologirådet. «Personvern 2017 Persontilpassing og kunstig intelligens.» (2017)

<https://teknologiradet.no/publication/personvern-2017/>

2021 Lov 21. mai 2021 nr. 42 om språk (språklova).

Rettskilder

Lover og forskrifter

- 1814 Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)
- 1967 Lov 10. februar 1967 om behandlingssmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- 1992 Lov 04. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova).
- 1997 Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketryg (folketrygdloven).
- 1999 Lov 21. Mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).
- 1999 Lov 02. juli 1999 nr. 63 om pasient og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven).
- 2006 Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument offentlig verksemd (offentleglova).
- 2006 Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningsloven (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven].
- 2006 Forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 om forvaltningsloven (forvaltning-slovforskriften).
- 2011 Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjeneste m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).
- 2013 Forskrift 26. juni 2013 nr 732 om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IK-T)-løsninger [Forskrift om universell utforming av IKT-løsninger]
- 2017 Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likesstilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)
- 2018 Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)

NOU-er og JOU-er

- JOU 2020: 5 *Kunstig intelligens - Muligheter og risikoer i velferdsforvaltningen.*
- NOU 2011: 20 *Ungdom, makt og medvirkning.*
- NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).*
- NOU 2024: 20 *Det digitale (i) livet— Balansert oppvekst i skjermenes tid.*

Annet

- Prop. 57 L (2022–2023) Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Prop. 139 L (2014-2015) Endringer i lov om anke til Trygderetten (lovrevisjon)
- Bernt, Jan F og Moen, Moen, Olav H. «Kommentar til Offentleglova.» I Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata (2024) hentet 25.11.2024.
- Bernt, Jan F. «Kommentar til Forvaltningsloven.» I Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata (2017) hentet 25.11.2024.
- Kierulf, Anine. «Kommentar til Grunnloven.» I Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata (2015) hentet 25.11.2024.
- Kierulf, Anine. «Kommentar til Grunnloven.» I Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata (2018) hentet 25.11.2024.
- Nordeide, Ragnar. «Merknad til Menneskerettsloven.» I Lovdata Pro (2022) hentet 25.11.2024.
- Sundet, Tron L. «Kommentar til NAV-loven.» I Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata (2022) hentet 25.11.2024.
- LF-2023-108039.
- Rt-2015-93 (Maria-dommen).
- TRR-2023-264.

UNIVERSITETET
I OSLO

