

UiO : Universitetet i Oslo

KANDIDAT

120626

PRØVE

# DRI2020 1 Lovgivning og rettslig informasjonssøking

Emnekode	DRI2020
Vurderingsform	Individuell skriftlig prøve
Starttid	17.11.2017 08:00
Sluttid	17.11.2017 12:00
Sensurfrist	--
PDF opprettet	13.11.2018 13:15

## Seksjon 1

Oppgave	Tittel	Oppgavetype
i	Informasjonsdokument	Dokument
1	Eksamensoppgave	Langsvar

## 1 Eksamensoppgave

1. Forklar begrepet "automatiseringsvennlig lovgiving".
2. Drøft om det er realistisk at lover som regulerer offentlig forvaltning kan skrives slik at innbyggere flest kan forstå dem. Redegjør for de hensyn du mener er viktigst for at slike lover skal bli godt forståelige.

Begrunn svaret.

Skriv ditt svar her...

### 1. Forklar begrepet "automatiseringsvennlig lovgiving"

For å forklare begrepet automatiseringsvennlig lovgiving, ser jeg det hensiktsmessig å først forklare den aktuelle situasjonen i Norge når det gjelder automatisering. Videre skal jeg gå nærmere inn på hva automatiseringsvennlig lovgiving er, deretter hva som kreves for å oppnå det, for så å gjøre rede for fordeler og ulemper med automatiseringsvennlig lovgiving.

Først må det nevnes at Norge er en rettsstat med en demokratisk styringsform, som vil si en stat der det offentlige sine avgjørelser er basert på lover som skal være gjeldende for hele samfunnet. Av den grunn kan en rettsstat også kalles for en *lovstat*. Videre ser jeg det hensiktsmessig å kort gjøre rede for hva en lov er. For en lov er enkelt forklart en norm fattet av et kompetent organ, og i Norge er dette kompetente organet Stortinget (jf. Grunnloven (heretter Grl.) § 75). Et slik lovvedtak er den mest autorative formen for Sttingsvedtak som vi har i samfunnet vårt, og det er svært grunnleggende i et demokratisk samfunn der idealer som forutberegnelighet og rettssikkerhet står sterkt.

Det er forskjell på når en lov *må* brukes, og når en lov *kan/bør* brukes, og en forskrift. Jeg ser det hensiktsmessig å gjøre kjapt rede for forskjellen. En lov *må* brukes når legalitetsprinsippet (jf. Grl. § 113) krever det. Dette prinsippet sier at offentlige myndigheter må ha hjemmel i lov for å gripe inn i private rettssubjekters rettsfære. Det vil si at forvaltningen ikke kan gi plikter, forbud eller påbud til private rettssubjekter uten hjemmel i lov. Et annet eksempel på når en lov *må* brukes, er når annen lov skal endres. En lov kan med andre ord ikke bli endret eller opphevet med mindre en annen lov sier det. I tillegg kreves det lov hvis Grunnloven har fastsatt det, uten at jeg går nærmere inn på akkurat dette.

Det finnes likevel tilfeller der det ikke er påkrevd at en bruker lov, men at det kan være svært hensiktsmessig. Kort fortalt er dette når det er et behov for helheltlig regulering, forutberegnelighet, demokratisk diskusjon/forankring og når det er et ønske å sikre tilgjengelig regelverk.

Videre har vi noe som heter forskrift, som kort fortalt er et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall personer, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav c. En forskrift må ha hjemmel i lov for å være gjeldende, og det er mye lettere å endre en forskrift enn en lov. Hvis myndighetene skal gripe inn i private rettssubjekters rettsfære, trengs det enten hjemmel i lov, eller tydelig hjemmel i forskrift.

Grunnen til at jeg har gjort rede for forskjellen mellom lov og forskrift, er at vi i Norge ser at det lages flere og flere "fullmaktslover" som hovedsakelig er rammer og føringer for forskrifter. I tillegg delegeres det mer og mer myndighet til ulike forvaltningsorganer når det gjelder å anvende rettsregler. Det vil si at lovgivers opprinnelige intensjon av lovverket kan få en mindre betydelig i anvendelsen av rettsreglene ved at det delegeres mer frihet til å tolke rettsreglene til

forvaltningsorganene. Det som kan være svært negativt med dette er at legalitetsprinsippet kan bli utfordret, i tillegg til at de som da skal tolke rettsreglene bruker egne skjønnsbaserte vurderinger som grunnlag for vedtak som skal fattes. Her kan det dermed oppstå forskjellsbehandling av rettssubjektene ved anvendelse av rettsreglene. Det er svært lite ønskelig med en slik forskjellsbehandling i et demokratisk samfunn, og automatisering av lovgivningen kan være en eventuell løsning på dette problemet.

Automatiseringsvennlig lovgivning er kort fortalt når lovgiver i lovgivningsprosessen har tatt hensyn til at rettsreglene senere skal omgjøres til algoritmer for å implementeres i et system. I Norge ser vi en økende grad av automatisering av lover, og man vet gjerne ved starten av lovgivningsprosessen om en lov senere skal automatiseres eller ikke. Derfor er det svært gunstig å tenke på å gjøre lovgivningen automatiseringsvennlig så tidlig som mulig i lovgivningsprosessen.

Det er viktig å påpeke er at ikke all lovgivning skal automatiseres, for det er ikke alltid at det er gunstig. Det er heller ikke det som er målet med automatiseringsvennlig lovgivning. Et av målene er å effektivisere forvaltningen, i tillegg til å legge til rette for en mer rettferdig subsumsjon, altså anvendelse av rettsreglene til å fatte et vedtak.

Ved automatiseringsvennlig lovgivning, er det som nevnt ovenfor viktig at lovgiver tar hensyn til at rettsreglene skal gjøres om til programmeringsspråk. Loviver bør derfor gi klart definerte og angitte *opplysningstyper* og *prosesser* ved utforming av lovverket. Slike definerte rettsregler bør foretrekkes fremfor rettsregler som ikke er gitt i maskinlesbar form. I tillegg er det viktig at lovgiver ikke bruker skjønn. For det er nemlig slik at ved utviklingen av systemet som skal implementere rettsreglene, er det hovedsakelig kun systemutviklere. Systemutviklerne har sjelden juridisk kompetanse, og har derfor vanskelig for å tolke rettsreglene i samsvar med lovgivers opprinnelige intensjon. Om systemutviklerne skulle tolket lovgivers vage rettsregler, ville dette svekket idealet om en lovstat.

Vi kan blant annet skille mellom to ulike former for saksbehandling når det gjelder lovforklning; tradisjonell saksbehandling/forklning og systemorientert forklning. Tradisjonell saksbehandling er når man tar utgangspunkt i alle forklningsspørsmål som den aktuelle *enkeltsak* reiser, for så å fatte et vedtak. Dette har blitt illustrert ved hjelp av figur 1 på ark 1. I denne enkeltsaken ser man på alle de aktuelle forklningsspørsmålene som saken reiser (jf. strekmannen). Her ser vi loven til venstre som inneholder mange faste formuleringer, men også en del vage og skjønnspregede formuleringer i lovteksten. Ut fra forklningsspørsmålene kommer man frem til vedtak som er gjeldende for denne ene enkeltsaken.

Systemorientert forklning derimot er når det fattes et vedtak ved hjelp av et beslutningssystem der de aktuelle lovbestemmelsene ble tolket ved utviklingen av systemet. Dette har blitt illustrert ved hjelp av figur 2 på ark 1. Før utviklingen av systemet har man tatt stilling til mange ulike enkeltsaker og fattet vedtak som skal gjelde i de ulike enkeltsakene på samme måte som i figur 1. Det som er annerledes her er at vedtaket inngår i et beslutningssystem som "spytter ut" vedtaket til alle aktuelle rettssubjekter (jf. alle strekmennene til høyre). Det fattes dermed vedtak på grunnlag av lovforklning som skjedde i utviklingen av systemet. Det er klart at dette er svært tids- og kostnadsbesparende i etterkant av utviklingen av systemet.

Det er både fordeler og ulemper med automatisert lovgivning. Noen av fordelene er at man unngår denne forskjellsbehandlingen som jeg nevnte innledningsvis. Ved en slik systemdrevet forklning får rettssubjektene den "samme" rettsstillingen, og på denne måten ivaretas idealer som rettferdighet og forutberegnelighet. En annen fordel er at vedtaket blir fattet mer effektivt og det er et mindre ressursbehov ettersom maskiner og deres systemer står for store deler av forklningen.

Likevel er det ulemper ved automatisert lovgivning. Ved en systemorientert forklning, blir rettsreglene tolket ved utviklingen av systemet. Etter at systemet er ferdig, er det svært lite fleksibelt når det kommer til endringer av eksisterende system. Å gjøre endringer i en systemløsning er både svært kostbart og ressurskrevende. Det kan derfor tenkes at det oppstår en rettsstilling som det ikke har blitt tatt hensyn til ved utvikling av systemet. Det kan for eksempel gjelde en som sitter i rullestol som skal søke om økonomisk støtte via NAV. Om NAV sitt system ikke hadde tatt hensyn til handikappede ved tolkning av rettsreglene, ville ikke behovet til personen i rullestol blitt tatt hensyn til fordi "systemet bare er sånn". Dette var trolig et litt banalt eksempel, for selvfølgelig har systemet til NAV tatt hensyn til det, men hvis situasjonen faktisk hadde vært slik, så ville det blitt oppfattet som et svært "kjølig" og lite fleksibelt system. Av den grunn er det svært viktig at så mange rettsstillinger som mulig tas hensyn til ved utformingen av systemet. Likevel er dette en stor utfordring, for det kan være vanskelig å "spå inn i fremtiden" og fortse rettsstillinger som ikke eksisterer den dag i dag.

For å få til en vellykket utvikling av et slikt beslutningssystem, er det flere momenter som kan bli forbedret ved dagens situasjon. Slik situasjonen er nå, så tas det lite hensyn til implementering tidlig i lovgivningen. Det er først etter at lovvedtaket er fattet at man begynner å tenke på implementeringen av systemet, og denne prosessen blir derfor ofte svært tung og tidkrevende. Et svært viktig moment som kan få prosessen til å bli enklere og tidbesparende, er å få inn en systemorientert analyse så tidlig som mulig i lovgivningsprosessen. På denne måten har man implementering i bakhodet hele veien, og dette kan trolig føre til en mer automatiseringsvennlig lovgivning. I tillegg kan dette sikre viktige idealer som for eksempel rettssikkerhet ved at lovgivers opprinnelige intensjon i større grad blir ivaretatt. Selve lovgivningen vil trolig ta lenger tid, men ved utviklingen av systemet vil man spare mye tid om rettsreglene enkelt kan implementeres inn i et system. I tillegg vil lovgivningen trolig få en bedre kvalitet.

I personvernlovgivningen vil automatiseringsvennlig lovgivning legge godt til rette for det som kalles innebygget personvern (engelsk: Privacy by Design). Innebygget personvern (forkortet IbP) er kort fortalt at det skal integreres personvernvennlige krav/egenskaper i et informasjonssystem. Innebygget personvern kan også gjelde organisasjoners arbeidsmåter, men jeg går ikke nærmere inn på det.

Ved å ha en automatisert lovgivning, vil det bli lettere å ivareta borgernes personvern gjennom å bruke datamaskinsystemer som har lagt til rette for det. Det er blitt utarbeidet syv prinsipper som skal bidra med å realisere innebygget personvern:

1. Proactive not Reactive; Preventative not Remedial (forebygg fremfor å reparere)
2. Privacy as the Default setting (personvern som standarsinnstilling)
3. Privacy Embedded into Design (personvern som kjernefunksjonalitet i systemet)
4. Full Functionality - Positive-Sum not Zero-Sum (full funksjonalitet)
5. End-to-End Security - Full Lifecycle Protection (personvernet skal være sikret fra start til slutt)
6. Visibility and Transparency - Keep it Open (regler som regulerer personvernet skal være offentlig)
7. Respect for User Privacy - Keep it User-Centric (brukeren og brukerorientering i sentrum)

Disse prinsippene er henholdsvis ganske så vage og mer generelle "tips" til de som skal utvikle og drifte systemer, og er derfor ikke så anvendelige som veiledere. De gir få eller ingen reelle løsninger på problemer om personvern, men er kun formaninger. De burde heller gitt mer konkrete forslag til hvordan man skal gjennomføre innebygget personvern i praksis, jf. "Making Privacy by Design Operative" av Schartum. For å oppsummere så vil uansett disse prinsippene ha lettere for å bli fulgt ved at man har en automatisert lovgivning.

Vi har nå sett at det både er fordeler og ulemper med automatiseringsvennlig lovgivning, men at ulempene kan bli betydelig færre om man tar hensyn til automatisering tidlig i lovgivningsprosessen, spesielt av lovgiver. I tillegg kan automatiseringsvennlig lovgivning styrke viktige idealer i vårt demokratiske samfunn, og bidra til å virkeliggjøre lovgivers intensjoner ved lovgivningen.

**2. Drøft om det er realistisk at lover som regulerer offentlig forvaltning kan skrives slik at innbyggerne flest kan forstå dem. Redegjør for de hensyn du mener er viktigst for at slike lover skal bli godt forståelige. Begrunn svaret.**

I lovstaten Norge er det ønskelig at alle rettssubjekter, både private og offentlige, følger lovgivningen. Loven er det som styrer vårt demokratiske samfunn, og jeg vil helst ikke forestille meg hvordan samfunnet hadde vært uten lovgivning. Likevel vil ikke loven være et effektivt styringsverktøy hvis borgerne ikke følger den. Borgerne kan kun følge loven hvis de har kunnskap om loven og hvilke føringer den legger. Derfor er det svært viktig at loven er offentliggjort og tilgjengelig for alle borgerne i lovstaten Norge, jf. publicatio legis. I Norge kan landets innbyggere finne og søke i lover på lovdata.no. Lover som regulerer offentlig forvaltning, også kalt forvaltningslover, er dermed å finne hos Lovdata. Her har alle gratis tilgang til de gjeldende lovene i landet. Dette styrker ikke bare idealet om offentlighet, men også borgernes rettssikkerhetsgaranti. Det er altså mulig for borgerne å finne lovene, men det er viktig at det i tillegg er mulig for borgerne å forstå hva lovene sier for at de skal kunne følge dem.

For å drøfte meg frem til om det er realistisk at forvaltningslover kan skrives slik at innbyggerne flest kan forstå dem, ser jeg det hensiktsmessig å gjøre rede for ulike hensyn som kan tas, for så å komme frem til en konklusjon.

Videre kommer jeg til å ta for meg generelt om lovers egenskaper, og det er viktig å påpeke at dette også gjelder for forvaltningslover (for eksempel forvaltningsloven, offentleglova eller

personopplysningsloven) ettersom det er det spørsmålet handler om.

Lovens struktur kan være med på å gjøre en lov mer forståelig for leserne. For det første er inndelingen viktig. En lov er gjerne inndelt i ulike deler, som igjen er delt inn i ulike kapitler. Disse kapitlene har gjerne flere paragrafer, og hver paragraf kan ha flere avsnitt. Avsnittene består gjerne av 4-5 setninger. Dette var hovedsakelig den overordnede inndelingen, og jeg skal nå kjapt ta for meg hva som vanligvis inngår i en lov - nemlig lovens "anatom". Vanligvis starter en lov med en formålsbestemmelse (gjerne § 1) der formålet for den aktuelle loven fremgår. Videre blir det saklige virkeområdet presentert (hva loven gjelder for), og deretter det geografiske virkeområdet (hvor loven gjelder). Deretter følger det ofte sentrale definisjoner av begreper - såkalte legaldefinisjoner. Utover i loven er det gjerne forskriftshjemler (felles eller spredt), informasjon om sanksjoner (straff, etsratning, tvangsmulkt mv.), ikrafttredelse av loven og gjerne om endringer i andre lover. Det at lover gjerne er bygd opp med en "fast" struktur og innhold, gjør det uten tvil enklere for rettssubjekter å forholde seg til loven. Da vet man gjerne hvor man skal lete etter de momentene man lurer på, og man kan dermed komme frem til sin egen rettsstilling.

Videre er det viktig å påpeke en egenskap som alle rettsregler har, og det er deres fragmentariske karakter. Dette vil si at rettsregelen er avhengig av andre rettsregler for å bli forstått korrekt - de ulike rettsreglene utfyller hverandre. Dette kan både være positivt og negativt. Det kan nemlig være en fordel at rettsreglene må brukes i samsvar med andre rettsregler, for på den måten tilpasses rettsstillingen til det aktuelle rettssubjektet (fleksibilitet). Likevel kan det være negativt ettersom det kan være svært tungvint å finne frem til rett tolkning av loven hvis man må lete mange ulike steder - man kan gå seg litt vill. Det er ikke alltid at personer uten juridisk bakgrunn klarer å finne frem til rett tolkning av rettsreglene, og det er forståelig hvis man ikke har noe kunnskap på feltet. Enkelte forvaltningslover er i tillegg rettet mot ansatte i forvaltningen, og kan derfor bli ekstra vanskelig å forstå for allmennheten. Likevel er det flere momenter man kan ha i bakhodet når man skal utforme lovtekst til forvaltningslover. Dette er momenter som kan sies å gjøre lovene mer brukervennlige.

Her ser jeg det hensiktsmessig å gjøre rede for hva en "brukervennlig" lov vil si. Som ordet selv sier, så skal det være noe som kommer brukeren til gode. Vi kan først ta for oss det sentrale momentet om tilgjengelighet ettersom dette allerede har blitt nevnt noen avsnitt over. Den formelle tilgjengeligheten har vi gjennom prinsippet om at lovgivningen skal være offentlig og tilgjengelig for befolkningen (jf. *publicatio legis*) og gjennom at det skal være gratis tilgang (jf. gratisprinsippet). Videre har vi den praktiske tilgjengeligheten som vi får gjennom at lovdata.no gir borgerne tilgang til lovverket.

Deretter har vi momentet om struktur. Her kan rettsreglenes fragmentariske karakter igjen nevnes. I tillegg er ekstern lovstruktur sentralt, som blant annet vil si forholdet mellom lover (jf. *lex superior*, *lex specialis* og *lex posterior*). I tillegg vil det si forholdet mellom lov og forskrift, og forholdet mellom lov og lovforarbeider. Det er altså viktig at disse forholdene er lett forståelige for de som leser loven. Videre må de interne hevisningsstrukturene, som vil si at referansene som finnes innad i den enkelte lov, være enkle å forstå. Disse referansene viser til for eksempel andre paragrafer i loven.

Noe annet som kan gjøre en forvaltningslov brukervennlig er hvor stort omfang den har. Lovgiver ønsker gjerne å skrive så enkle og oversiktelige lovbestemmelser som mulig. Derfor kan selve lovteksten ikke alltid være så utfyllende i seg selv, siden eksempler, presiseringer og forklaringer finnes i lovforarbeidene. Da kreves det at leseren klarer å finne frem til dette, og det er ikke alltid at det lar seg gjøre. Likevel kan store og uoversiktelige lovbestemmelser gjøre leseren motløs, så det er viktig å finne en balanse ved utformingen av lovtekst. Per dags dato er det mye lettere å bruke forarbeidene ved tolkning av lovtekst enn det det var for noen tiår siden. Før var lovforarbeidene kun tilgjengelige på biblioteker e.l. og det var derfor mer tungvint å bruke dem i lovtolkningen. I dag derimot har man lettere tilgang til lovforarbeidene (både på lovdata.no, men også på regjeringen.no eller stortinget.no), og av den grunn kan det tenkes at selve resultatet av lovtolkningen ligger nærmere lovgivers opprinnelige intensjon med loven.

Noen andre hensyn som kan gjøre at lover blir godt forståelige, er språkkrav til lovteksten. Det kan for eksempel være lurt å forholde seg til et vanlig begrepsbruk som folk kjenner til fra dagligspråket, man bør unngå fremmedord og gammeldags språk (jf. "Kansellistilen"), unngå dobbel nektelse, unngå passiv form og å unngå lange bestemmelser. Det er også viktig å ha et konsekvent begrepsbruk, for man bør ikke benytte seg av for eksempel både "lønn" og "inntekt", men heller holde seg til én av dem. Alle disse språkkravene kan gjøre selve lovteksten enklere å forstå for leserne, og er derfor et svært viktig moment for å gjøre forvaltningslover godt forståelige.

Uklarhet ved lovgivningen kan føre til at borgerne ikke er klar over sin egen rettsstilling og kan

derfor få svekket tillit til forvaltningen hvis for eksempel vedkommende føler seg urettmessig dømt. I tillegg kan uklarhet gi forvaltningen mye etterarbeid der de for eksempel må veilede rettssubjektene. Videre så kan uklarhet føre til at rettssubjektene må søke om ytterligere rettshjelp, noe som er lite effektivt.

Av de ulike hensynene som har blitt nevnt ovenfor, er det enkelte jeg anser som viktigere enn andre. Det er for eksempel hensynet om tilgjengelighet. Hvis borgerne har tilgang på regelverket, blir det uten tvil lettere å lese loven og prøve å forstå den. I tillegg er hensynet om at den eksterne lovstrukturen skal være forståelig, svært viktig. Hvis leseren av loven forstår forholdet mellom ulike lover vil det bli mye enklere for leseren å forstå når en rettsregel må vike for en annen (jf. vikepliktsreglene). I tillegg er det svært viktig med en forståelse av forholdet mellom lov og lovforarbeid. Som nevnt tidligere kan lovforarbeidene utfylle lovbestemmelsen med for eksempel forklaringer, presiseringer og eksempler, og på denne måten kan lovforarbeidene gi en bedre forståelse av hvordan rettsregelen skal tolkes. Videre er selvfølgelig hensynet om språkkrav særdeles viktig. Om leseren ikke forstår innholdet i selve lovteksten, kan det fort gjøre at bestemmelsen misforstås eller at leseren ikke orker å lese loven. Dette er selvfølgelig lite ønskelig, og derfor er også språkkrav et viktig hensyn å ta. Til slutt må det nevnes at en forståelig og oversiktlig struktur også er viktig for at de ulike kravene/unntakene i lovbestemmelsen kommer tydelig frem.

Avslutningsvis vil jeg konkludere med at det absolutt er realistisk at forvaltningslover kan skrives slik at innbyggere flest kan forstå dem, så lenge diverse hensyn tas, jf. avsnittet ovenfor. Selv om selve lovgivningsprosessen kan tenkes å ta lenger tid, vil det likevel spare forvaltningen for mye tid etter at lovvedtaket har blitt vedtatt. Derfor er det svært viktig med en god og grundig lovgivningsprosess.

**Knytte håndtegninger til denne oppgaven?**  
Bruk følgende kode:

**1 2 5 9 1 1 4**



Oppgavekode  
Question code

Dato  
Date

Emnekode  
Subject code

Kandidatnummer  
Candidate number

Oppgavenummer  
Question number

Sidetail  
Page number

1259114

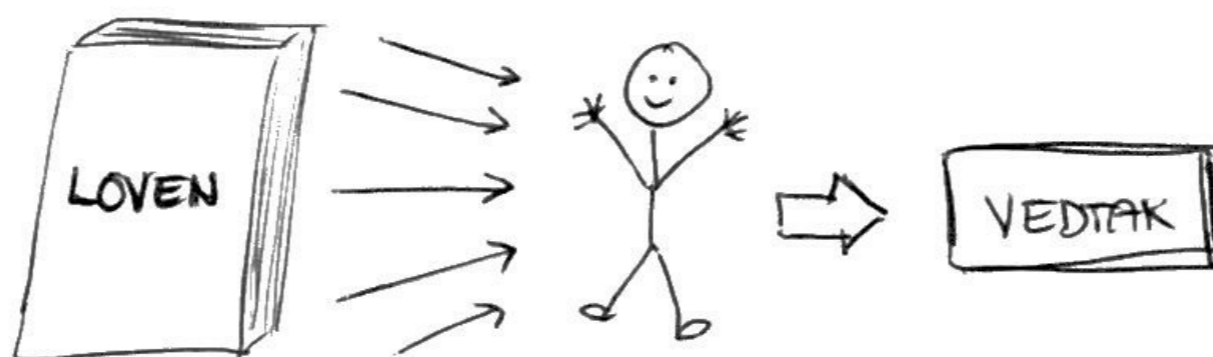
17/11-17 DRI2020

120626

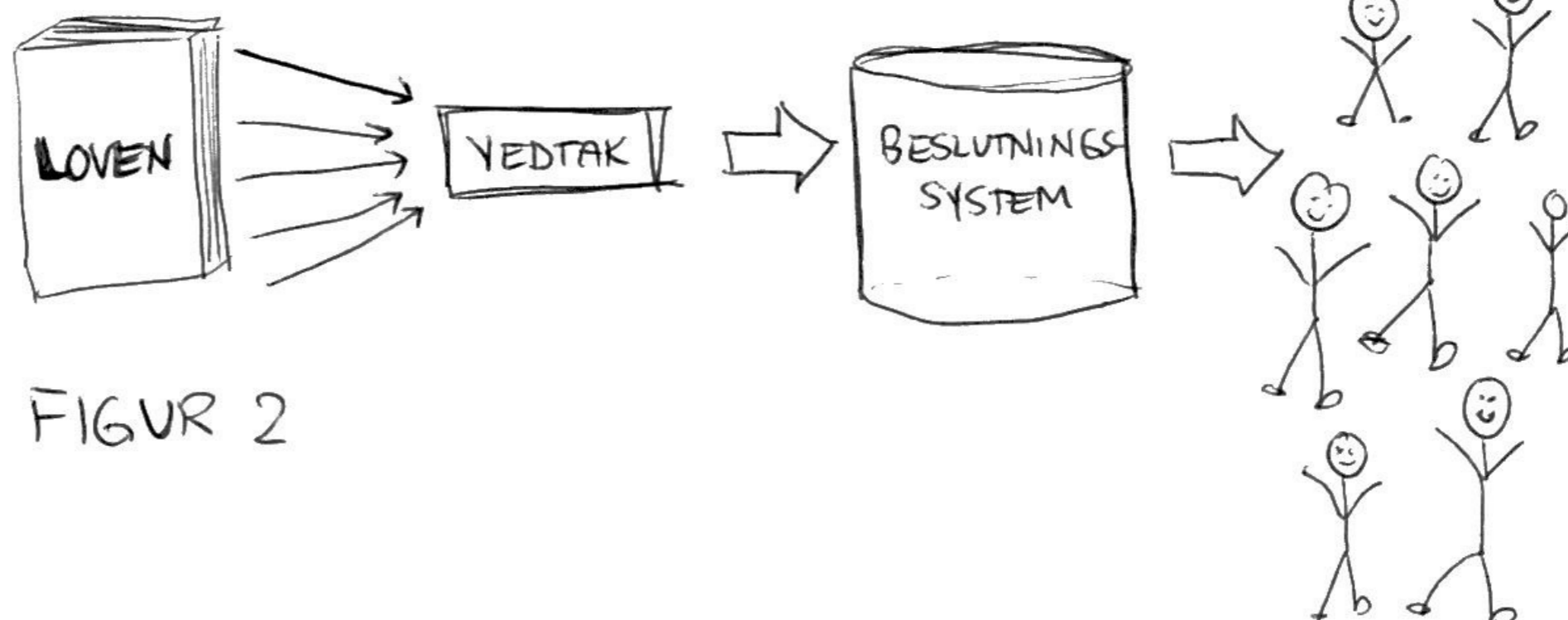
1259114

1

Tegneområde Drawing area



FIGUR 1



FIGUR 2