
Forord

Statskonsult har gjennom flere år arbeidet med problemstillinger knyttet til styring og organisering av IT. Dette notatet er blitt til gjennom et prosjekt der Statskonsult har sett nærmere på organiseringen av IT-funksjonen i Skattedirektoratet. Temaet for notatet er grensedragningen mellom den myndighetsutøvelse Skattedirektoratet må ha full kontroll over selv og den tjenesteproduksjon de eventuelt kan sette ut til andre. Dette temaet blir særlig interessant når myndighetsutøvelsen gjøres i datasystemer som Skattedirektoratet i stor grad har behov for ekstern bistand for å utvikle, drifte og vedlikeholde.

Problemstillingene som behandles i notatet vil også være av interesse for andre virksomheter, uavhengig av størrelse. Dette fordi vi ser at en stadig økende andel av forvaltningens samlede produksjon (også den som omfatter myndighetsutøvelsen) gjøres gjennom IT-systemer eller IT-støttede systemer. Hvordan forvaltningen skal organisere seg for å kunne hevde å fremdeles å ha full kontroll over myndighetsutøvelsen blir da en særlig utfordring.

Utredningen er utført av Professor dr. juris Dag Wiese Schartum, Avdeling for forvaltningsinformatikk ved Det juridiske fakultet, Universitet i Oslo.

Oslo, november 2000

Pål Sørgaard



Innhold

1.	Forholdet mellom forskriftsmyndighet, myndighet til å treffe rettslige systemavgjørelser og myndighet til å treffe enkeltvedtak...	5
2.	Om adgangen til å delegere offentlig myndighet.....	11
3.	Den "nedre grensen" for delegasjon og krav til myndighetsutøvelsen i tilknytning til eksterntalisering av saksforberedelse og drift.....	13
4.	Rettsanvendelsen knyttet til rettslige rammer for systemutvikling og –drift.....	17
5.	Rettsanvendelsen knyttet til transformering fra rettskilder til programkode.....	19
5.1	Hvilke problemer knyttet til systemutviklingen kan sies å være rettslige?.....	19
5.2	Avgrensning av IT-systemet og fastlegging av automatiseringsnivå.....	20
6.	Spesielt om skjønnsutøvelse og rettsanvendelse av vage kriterier.....	23
7.	Krav til saksforberedelse med videre.....	25
8.	Spesielt om krav til drift.....	27
9.	Særlig om ivaretagelse av personvern.....	29
9.1	Forholdet til personopplysningsloven.....	29
9.2	Taushetsplikt etter ligningsloven.....	29
10.	Konklusjoner og avsluttende kommentarer.....	31
	Litteratur:.....	33



1 Forholdet mellom forskriftsmyndighet, myndighet til å treffe rettslige systemavgjørelser og myndighet til å treffe enkeltvedtak

Når en utvikler edb-baserte beslutningssystemer (heretter: "beslutningssystemer"), skjer dette gjerne primært på grunnlag av lover og forskrifter (det vil si på grunnlag av generelle vedtak), og som en forberedelse til å treffe enkeltvedtak. Denne forberedelsen kan sies å gå ut på å identifisere materielle og prosessuelle rettslige spørsmål som kan avgjøres på forhånd, det vil si avgjøre rettsspørsmål uavhengig av konkrete saker. Slike avgjørelser betegner jeg "rettslige systemavgjørelser". De rettslige systemavgjørelsene uttrykkes deretter i datamaskinprogrammer, noe som gjør det mulig å automatisere deler av myndighetsutøvelsen.

Når en skal gjennomføre rettslige analyser av beslutningssystemer, er det et grunnleggende problem å beskrive den myndighetsutøvelse som skjer som ledd i systemutviklingen. Innen forvaltningsretten opererer en gjerne med to hovedtyper av beslutninger som er rettet mot folk utenfor forvaltningsorganet selv: Noe forenklet uttrykt er "enkeltvedtak" slike vedtak som avgjør konkrete enkeltpersoners rettsforhold, mens "forskrifter" avgjør rettsforhold for en ubestemt gruppe personer, se forvaltningsloven (fvl) § 2 bokstavene b og c, jamfør bokstav a.

I rettsteorien har det vært diskutert om programkode som inneholder rettslige systemavgjørelser, kan anses å være "forskrifter" i forvaltningslovens forstand, se Rynning (1976), Bing (1977), Schartum (1989) og Eckhoff/Smith (1999, s 545). I så fall ville fvl. kap. VII gjelde for de "rettslige systemavgjørelser" som treffes innenfor rammene av systemutviklingsarbeidet, og således bli gjenstand for høring og kunngjøring. Selv har jeg, med tilslutning fra Torstein Eckhoff og Eivind Smith, konkludert med at det vanskelig kan tenkes at rettslige systemavgjørelser kan ses som forskrifter. Jeg kommer ikke nærmere inn på begrunnelsen for dette, men viser til drøftelsen i Schartum (1989). Samtidig er det imidlertid grunn til å understreke at denne konklusjonen ikke innebærer at det ikke kan og bør stilles krav som *ligner* de krav som stilles ved utarbeidelse av forskrifter. Begrunnelsen er i så fall ikke etterlevelse av forvaltningslovens bestemmelser, men ivaretagelse av grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling.

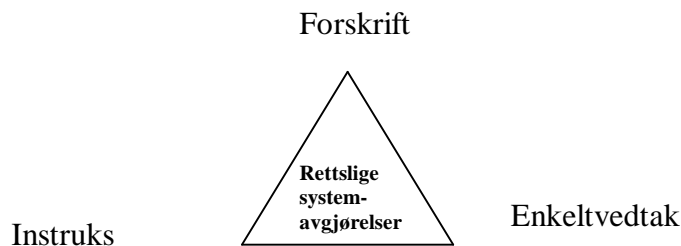
De rettslige systemavgjørelsene som inngår i utviklingen av beslutningssystemer ligner også på fastlegging av instruksjer og retningslinjer for rettsanvendelse og saksbehandling. Likevel er det noen vesentlige forskjeller som gjør at systemavgjørelsene ikke kan ses på som instruksjer:

?? Rettslige systemavgjørelser kan ofte ikke sies å være rettet mot saksbehandlere. Dette er i alle fall sant i tilfelle der automatiseringsnivået er høyt og det ikke forutsettes at en saksbehandler (i særlig grad) skal foreta selvstendige vurderinger av

den maskinelle behandlingen. Når beslutningssystemene har en høy automatiseringsgrad må det rettslige innholdet i dem i utgangspunktet sies å være *direkte* rettet mot en ubestemt krets av personer, lignende det som gjelder for forskrifter.

- ?? I forhold til tradisjonelle instruksjoner vil rettslige systemavgjørelser normalt kreve langt større dekningsgrad og større grad av systematisk tilnærming i forholdet til de aktuelle rettsspørsmålene. Mens en i tradisjonelle instruksjoner kan tillate seg å velge ut rettsspørsmål som i praksis har vist seg å skape spesielle problemer, samt spørsmål som det fra sentrale myndigheter har vært spesielt viktig å sikre styringen av, må rettslige systemavgjørelser treffes systematisk og uttømmende innenfor de aktuelle saksområdene. Dette innebærer at det må gis anvisning på løsningen av så vel enkle som vanskelige spørsmål.
- ?? Mens tradisjonelle instruksjoner kan variere med hensyn til hvor bydende innholdet er, og således klassifiseres som alt fra klare direktiver til retningslinjer og anbefalinger, vil rettslige systemavgjørelser i utgangspunktet framstå som avgjørelser som alltid skal følges (av maskinen). Dette kan riktignok modifieres av eksplisitte unntak i tradisjonelle instruksjoner som gjelder bruken av beslutningssystemet, for eksempel slik at det på bestemte punkter instrueres om at det skal skje en rimelighetsvurdering av resultatet fra den maskinelle rutinen, eller ved at de maskinelle rutinene ikke er utformet slik at de gir et endelig resultat. I utgangspunktet er det likevel hensiktsmessig å se de rettslige systemavgjørelsene som avgjørelser som uten avvik fastsetter hva som er de korrekte rettslige løsningene av de spørsmål som systemavgjørelsene omfatter.
- ?? Rettslige systemavgjørelser nedfelles gjerne dels i form av spesifikasjoner til programmerer, dels direkte som programkode og dels som dokumentasjon. Min alminnelige erfaring (herunder erfaring fra Skattedirektoratet) er at de beskrivelser som gjør bruk av naturlig språk (spesifikasjon og dokumentasjon) ofte er ufullstendige som kilde til kunnskap om hva de rettslige systemavgjørelsene går ut på. En vanlig forskjell mellom tradisjonelle instruksjoner og rettslige systemavgjørelser er med andre ord at det ofte er vanskeligere å tilegne seg detaljert kunnskap om innholdet av rettslige systemavgjørelser enn i innholdet av tradisjonelle instruksjoner.

Etter min mening *kan* ikke rettslige systemavgjørelser klassifiseres som forskrifter og bør ikke klassifiseres som instruksjoner. Selv om slike beslutninger langt på vei kan sies å determinere resultatet i enkeltsaker, kan en åpenbart heller ikke klassifisere de rettslige systemavgjørelsene som "enkeltvedtak". Rettslige systemavgjørelser er snarere resultatet av en egen type rettslig beslutningsprosess. Denne beslutningsprosessen kan sies å ligge mellom to tradisjonelle typer beslutninger som forvaltningsorganer har kompetanse til å treffe; nemlig instruksjoner om rettsanvendelse og saksbehandling på den ene side, og enkeltvedtak på den annen. Samtidig har den trekk som ligger nær utferdigelse av forskrifter.



Rettslige systemavgjørelser bør betraktes som en egen type rettslig beslutningsprosess som ligger mellom tradisjonelle beslutningstyper, og som derfor ikke direkte er regulert eller omfattet av tradisjonell teori.

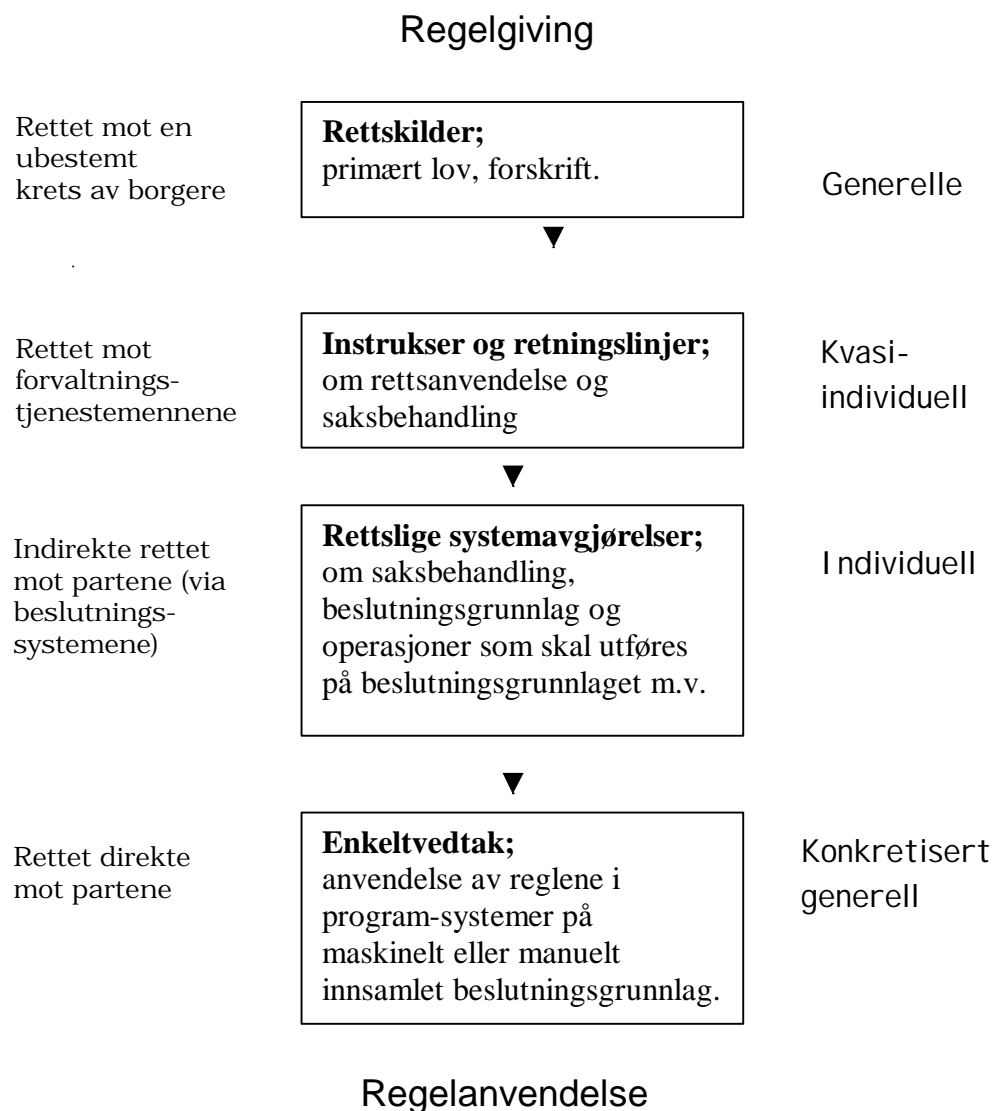
Den nevnte konklusjonen betyr i utgangspunktet at læren om forvaltningens instruksjonsmyndighet og ligningslovens bestemmelser om enkeltsaksbehandling m.v. ikke uten videre kan legges til grunn når kravene til de rettslige systemavgjørelsene skal formuleres. Resultatet er heller ikke at rettslige systemavgjørelser kan/vil måtte treffes i et "rettstomt rom": I stedet må slike avgjørelser treffes ut i fra prinsippet om forsvarlig saksbehandling. Dette innebærer blant annet at en med utgangspunkt i dette prinsippet bør vurdere analogisk anvendelse av elementer fra læren om instruksjonsmyndighet, regler for enkeltsaksbehandling og regler for behandling av forskrifter. Jo mer rettslige systemavgjørelser kan sies å være lik en av de nevnte avgjørelsestypene, jo større grunn er det til å vurdere analogisk anvendelse.

Denne rettslige plasseringen av de rettslige systemavgjørelsene gir åpenbart en krevende arbeidssituasjon for skatteetaten (og alle andre etater som har ansvaret for utvikling av beslutningssystemer). Kort sagt ligger hovedproblemet i at rettslige systemavgjørelser er resultatet av en type rettslig beslutningsprosess som det ikke finnes noen allmenne saksbehandlingsregler for, og der det heller ikke finnes noe godt etablert rettsteori.

Den overordnede forpliktelsen for Skattedirektoratet (SKD) er å sørge for at deres myndighetsutøvelse blir forsvarlig, uansett hvorledes de ulike deler av denne myndighetsutøvelsen klassifiseres eller organiseres. Enkeltvedtak fra en automatisert beslutningsprosess er resultatet av en serie der minst tre forskjellige rettslige beslutningsprosesser inngår, og som henholdsvis resulterer i beslutningstypene instruks, rettslig systemavgjørelse og enkeltvedtak.

Jo høyere automatiseringsgraden er, jo viktigere blir de rettslige systemavgjørelsene. Samtidig reduseres betydningen av den individuelt rettede enkeltsaksbehandlingen, det vil si den delen av saksbehandlingen som skjer ut i fra en forståelse av de konkrete forhold i hver enkelt sak. Enkeltvedtaket er imidlertid ikke bare resultatet av individuell rettsanvendelse, men av samspillet mellom generell, kvasi-individuell og individuell rettsanvendelse. Saksbehandlingen skjer med andre ord over tre nivåer: Det første nivået innebærer en detaljert generell forståelse/fortolkning av lover, forskrifter og andre rettskilder i form av (tradisjonelle) instruks. Det andre nivået innebærer ytterligere detaljering

og fortolkning i form av kravspesifisering og programmering (rettslige systemavgjørelser). Dette leddet innebærer en detaljering/fortolkning i så stor grad som det er mulig/nødvendig i forhold til den maskinelle behandlingen. Detaljeringsgraden er slik at det ofte vil foreligge løsninger av "alle" tolkningsspørsmål som kan forekomme innenfor vedkommende sakstype. Fordi alle kan finne løsningene på "sitt problem", kan dette nivået sies å framstå som "kvasi-individuelt". Det tredje nivået er den konkrete anvendelsen/kjøringen av programmene, der de generelle og detaljerte løsningene på rettsspørsmålene anvendes på enkeltsaker og kuliminerer med formelle enkeltvedtak. Er automatiseringsgraden høy, vil denne delen av saksbehandlingen kunne framstå som forholdsvis nøytrale driftsoppgaver, se avsnitt 8 (nedenfor).



Det er med andre ord tale om en sammenhengende kjede av myndighetsutøvelse som spenner fra det generelle og lite spesifiserte til det individuelle og detaljerte. Det er også forskjeller med hensyn til hvem myndighetsutøvelsen er rettet mot og hvorledes dette skjer. I de delene av myndighetsutøvelsen som ligger til forvaltningsorganene (under den stiplede linjen på figuren) må hver del være i tråd med kravet til forsvarlig saksbehandling.

Saksbehandlingsregler og rettsteori er tradisjonelle og viktige eksempler på virkemidler som anvendes for å etterleve kravet om forsvarlig saksbehandling. I mangel av regler og teori er forvaltningen avhengig av å løse oppgaven konkret. Utfordringen ligger da primært i å forholde seg til de rettsspørsmål som er knyttet til de rettslige systemavgjørelsene og

sammenhengen mellom disse avgjørelsene samt andre mer tradisjonelle avgjørelsestyper.

Manglende evne til å forstå og løse de rettsspørsmålene som er knyttet til systemutviklingen vil etter min vurdering være avgjørende for muligheten av å endre på arbeidsdelingen knyttet til systemutvikling og drift av beslutningssystemer, se nedenfor avsnittene 5 – 8. Årsaken er kort sagt at det ansvarlige forvaltningsorganets styringsevne kan bli utilstrekkelig i forhold til de styringskrav som følger av prinsippet om forsvarlig saksbehandling. Slike problemer kan imidlertid (langt på vei) avhjelpes ved å utforme generelle saksbehandlingsregler og -rutiner for utvikling av beslutningssystemer i etaten, se den videre framstillingen.

2 Om adgangen til å delegere offentlig myndighet

For å forstå hvor grensene går for hva og på hvilke måter et forvaltningsorgan kan sette bort arbeidsoppgaver til andre private aktører (eventuelt til sideordnede offentlige etater), er det etter min mening avgjørende å klargjøre grensene mellom kompetansetildeling i form av delegasjon og endret arbeidsdeling uten at myndighetsforholdene endres. Jeg tar ikke opp spørsmålet om delegasjon i sin fulle bredde, men avgrenser til spørsmål jeg mener belyser hovedproblemstillingen vedrørende eksternering ("outsourcing") av arbeidsoppgaver vedrørende IT-funksjonen til private.

Delegasjon betegner overføring av et forvaltningsorgans kompetanse til å treffe offentligrettslige avgjørelser til et annet forvaltningsorgan eller til en privat organisasjon (m.v.) på en slik måte at den tildelegerte aktøren får samme kompetanse som det forvaltningsorganet som delegerer. Delegasjonsadgangen er uttrykk for forvaltningens organisasjonsmyndighet, og forutsetter normalt at den aktør det delegeres til er underlagt instruksjonsmyndighet. I det følgende forutsetter jeg "egentlig delegasjon", det vil si en situasjon der kompetansen til å treffe avgjørelser gis til en annen organisatorisk enhet enn den som har primærkompetansen.

Uansett hvilken avgjørelsesmyndighet det er tale om å delegere, er vilkåret for at det kan sies å foreligge delegasjon at *avgjørelsen treffes* av en annen enn den myndighet som innehar vedkommende primærkompetanse. Dersom det er saksforberedende funksjoner eller andre støttefunksjoner som et forvaltningsorgan ønsker å sette bort til andre, er det med andre ord ikke tale om delegasjon. I så fall er det blant annet ulovfestede prinsipper om forsvarlig saksbehandling som avgjør i hvilken grad slik endret arbeidsdeling er lovlig eller ikke (og ikke rettsteori om delegasjonsadgangen).

Det må understrekes at spørsmålet om hvem som kan treffe avgjørelse i en sak ikke er av formell karakter, men forutsetter en konkret vurdering. Dersom et saksforberedende arbeid som utføres av private leder ut i resultater som uten videre legges til grunn av den forvaltningsmyndighet som formelt treffer avgjørelsen, vil den saksforberedende aktøren reelt sett måtte ses på som beslutningsfatter. I så fall må kravene til lovlig delegasjon være oppfylt, jamfør nedenfor.

Når delegasjonsadgangen skal vurderes er det nødvendig å skille mellom Regjeringens og departementenes delegasjonsadgang på den ene side og på den andre side underordnede forvaltningsorganers adgang til å delegere. For den først nevnte gruppen er det i forvaltningsrettslig teori antatt at det i utgangspunktet er en forholdsvis vid adgang til å delegere både forskrifts- og enkeltvedtakskompetanse, og at slik delegasjon også kan tenkes til et sideordnet organ eller til et privat selskap eller organisasjon. Det er likevel ikke tilfellet at slik delegasjon kan skje uansett, og spørsmålet avhenger av en konkret vurdering av relevante lovbestemmelser, formålet med loven, reelle hensyn m.v.

For delegasjon fra underordnede organer (som for eksempel SKD) er det klare utgangspunktet motsatt: Det er ikke adgang til delegasjon av myndigheten til å treffe forskrifts- eller enkeltvedtak uten at det er klare holdepunkter for dette i lov. I slike tilfelle kan det med andre ord ikke delegeres til et side- eller underordnet forvaltningsorgan eller til en privat organisasjon eller et privat selskap.

Når delegasjonsadgangen i følge rettsteorien er stengt i forhold til kompetansen til å treffe forskrifts- og enkeltvedtak, er det etter min mening en sikker konklusjon at det samme i utgangspunktet også må gjelde for kompetanse til å treffe rettslige systemavgjørelser.

Konklusjonen er med andre ord at SKD ikke kan delegere kompetansen til å treffe rettslige systemavgjørelser til sideordnede forvaltningsorganer eller til et privat selskap eller lignende uten at det foreligger klar hjemmel for dette i lov. For Finansdepartementet er utgangspunktet motsatt, det vil si det er mulig at en etter en konkret vurdering vil kunne konkludere med at departementet kan delegere sin myndighet til sideordnede organer eller til private.

Jeg kommer ikke her inn på spørsmålet om hva som eventuelt skal til for at vilkårene for delegasjon fra departementet til (for eksempel) et privat firma. Årsaken er at jeg anser muligheten for en positiv konklusjon å være meget liten. Det er her nok å nevne at den aktuelle kompetansen er av inngripende karakter (fastsette beregningsgrunnlag, beregne skatter med videre) og at delegasjonen må være særdeles omfattende for at et privat selskap skal kunne settes i stand til å treffe de rettslige systemavgjørelser som er nødvendige for å utvikle og videreutvikle et helhetlig beslutningssystem.

Det er dessuten et poeng at det neppe er noen grunn til å velge delegasjon til et privat selskap eller til en sideordnet myndighet. Slik jeg har forstått behovet for å eksterne arbeidsoppgaver som har tilknytning til beslutningssystemene, gjelder det først og fremst å endre *arbeidsdelingen* ved blant annet å sette bort deler av utvikling og drift til en organisasjon utenfor skatteetaten. Jeg har på den annen side forstått det slik at det *ikke* er behov for å endre på *myndighetsforholdene*. I så fall er de avgjørende spørsmålene 1) hva som er den "nedre grensen" for delegasjon? og 2) hvilke krav som må stilles til utførelsen av oppdrag som en privat organisasjon utfører for skatteetaten og som har nær tilknytning til etatens myndighetsutøvelse?

3 Den "nedre grensen" for delegasjon og krav til myndighetsutøvelsen i tilknytning til eksternalisering av saksforberedelse og drift

Ovenfor har jeg presisert at det ikke er tale om delegasjon med mindre det skjer en kompetansetildeling og endring av myndighetsforhold. Spørsmålet er så hvilke funksjoner som må utføres av SKD for at vi skal kunne si at etaten har avgjørelsesmyndigheten i behold? Etter min mening er de fire følgende kravene retningsgivende for vurderingen:

- ?? Forvaltningsorganet må på informert grunnlag reellt avgjøre alle spørsmål om rettsanvendelse.
- ?? Forvaltningsorganet må på informert grunnlag reellt avgjøre alle spørsmål om skjønnsutøvelse.
- ?? Forvaltningsorganet må på informert grunnlag avgjøre hvorledes saksforberedende funksjoner som utføres av en privat aktør eller lignende skal være for å tilfredsstille krav til forsvarlig saksbehandling.
- ?? Forvaltningsorganet må på informert grunnlag avgjøre hvorledes driftsfunksjoner som utføres av en privat aktør skal være for å tilfredsstille krav til forsvarlig saksbehandling.

Forvaltningsorganet må på informert grunnlag reellt avgjøre alle spørsmål om rettsanvendelse.

I dette kravet ligger det at det er forvaltningsorganet som må angi 1) hvilke rettsspørsmål som det er nødvendig å ta stilling til og 2) hva som er en rettsriktig løsning av disse rettsspørsmålene. Innenfor denne rammen må private aktører kunne brukes i vid utstrekning, for eksempel i forbindelse med framfinning av underlagsmateriale, analyse, programmering, testing m.v.

Forvaltningens myndighetsutøvelse vil i praksis primært være knyttet til utarbeidelse av rettslige relevante deler av kravspesifikasjonen, det vil si de deler av spesifikasjonen der det er gitt anvisning på hvilke rettsspørsmål som skal håndteres av beslutningssystemet og hva disse løsningene består i. Det er sjelden mulig å spesifisere på en måte som fullt ut lar seg realisere uten at programmerer eller andre finner grunn til å foreslå løsninger som på bestemte punkter avviker fra den opprinnelige spesifikasjonen. Kravet til forvaltningsorganets kontroll med rettsspørsmålene innebærer derfor at forvaltningen også skal avgjøre spørsmål om endring og avvik fra den opprinnelige spesifikasjonen. For de rettslige spørsmålene skal det med andre ord være et 1:1 forhold mellom spesifikasjonen/dokumentasjonen og det som faktisk er nedfelt i beslutningssystemet/programkoden. Uten et slikt 1:1 forhold vil det i realiteten ha skjedd en faktisk (og dermed ulovlig) delegasjon av offentlig myndighet. Enkelte sentrale forhold vedrørende

rettsanvendelsen knyttet til utvikling av beslutningssystemer er behandlet nedenfor i avsnittene 4 og 5.

Forvaltningsorganet må på informert grunnlag reellt avgjøre alle spørsmål om skjønnsutøvelse.

Dette spørsmålet gjelder tilfeller der regelverket gir anvisning på en avveining som ikke er av (en ren) rettslig karakter, for eksempel dersom forvaltningsmyndigheten er gitt kompetanse til å avgjøre hva som skal anses å være "nødvendig", "rimelig", "forsvarlig" eller lignende. Kravene til forvaltningsmyndighetens kontroll med slike spørsmål tilsvarer trolig de krav som ovenfor er beskrevet for rettsspørsmålene. I forholdet til representasjon i datamaskinprogrammer m.v. innebærer dette blant annet at det må være forvaltningsorganet som tar stilling til om skjønsspørsmål skal håndteres innenfor de maskinelle rutine eller ikke, og på hvilken måte dette eventuelt skal skje. Her som for rettsspørsmålene er det den løsningen som faktisk er realisert i systemet som myndigheten skal ha godkjent. Enkelte sentrale forhold vedrørende skjønnsutøvelsen er behandlet nedenfor i avsnitt 6.

Forvaltningsorganet må på informert grunnlag avgjøre hvorledes saksforberedende funksjoner som utføres av en privat aktør eller lignende skal være for å tilfredsstille krav til forsvarlig saksbehandling.

Forvaltningsorganet må i vid utstrekning kunne la private foreta saksforberedende oppgaver, også slik at private aktører forestår den rettslige informasjonssøking og de analyser som legges til grunn for forvaltningens beslutninger vedrørende rettsanvendelse og skjønnsutøvelse (jamfør ovenfor). For at en slik arbeidsdeling kan anses å være forsvarlig må det imidlertid trolig kreves at forvaltningsorganet stiller systematiske og bindende krav til hvorledes den private aktøren skal utføre oppgavene. Således vil det ofte være aktuelt å stille krav til formell kompetanse, undersøkelsesmetode og dokumentasjon av utført arbeid. Jo større betydning det har at kvaliteten av det arbeidet den private aktøren utfører er høy, jo mer detaljert og streng må trolig forvaltningens krav til arbeidets utførelse være. Innen forvaltningsområdet skatt og avgift må kravene jevnt over forventes å være høye.

Forvaltningsorganet må på informert grunnlag avgjøre hvorledes driftsfunksjoner som utføres av en privat aktør skal være for å tilfredsstille krav til forsvarlig saksbehandling.

Drift av beslutningssystemer kan ikke uten videre sammenlignes med andre driftsoppgaver, blant annet fordi drift i denne sammenhengen innebærer at en medvirker til at den rettsanvendelse som er foreskrevet i programmene faktisk utføres til den tid som er fastlagt. Det må derfor også stilles krav fra forvaltningsmyndigheten til private aktørers drift av ferdig utviklede beslutningssystemer. Kravene må omfatte spørsmål som sikring av krav til systemets konfidensialitet, tilgjengelighet og integritet (jamfør kapittel 9.1

om særskilte krav etter personopplysningsloven). Dette innebærer blant annet at forvaltningsorganet må stille krav om tiltak mot uautorisert tilgang til systemet (opplysninger og programmer), uautoriserte endringer av opplysninger og programmer og tiltak for å sikre at systemet er tilgjengelig og i drift slik at krav til saksbehandlingstider og svarfrister med videre kan etterleves.

De kravene som jeg har nevnt ovenfor og som bør innfris for at saksbehandlingen kan sies å være forsvarlig, er ikke uttømmende. Det er dessuten et generelt poeng at kravene til forsvarlig saksbehandling både bør vurderes for hver av hovedkategoriene av spørsmål (jamfør ovenfor) og for myndighetsutøvelsen som sådan, det vil si som en samlet vurdering.



4 Rettsanvendelsen knyttet til rettslige rammer for systemutvikling og -drift

Forvaltningsorganet må for det første avgjøre hva som utgjør det rettslige rammeverket for utvikling av beslutningssystemer og for driften av slike systemer. Rammeverket bør spenne fra det klart rettslige (lover, forskrifter med videre) til dokumenter som har mer uklar rettslig status og med primært en internrettslig karakter (IT-plan og -strategi, serviceerklæring m.v.).

En privat oppdragsgiver kan selvsagt gjøre det saksforberedende arbeidet med kartlegging av aktuelle regelverk for forvaltningsorganet (jamfør avsnitt 7), men de aktuelle avgjørelsene skal treffes av forvaltningsorganet selv. Avgjørelsen av slike rettslige rammer bør herunder inneholde bestemmelser om betydningen av relevante rettslige reguleringer for aktuell systemutvikling eller -drift. For eksempel bør det fastlegges hvilken betydning anskaffelsesregelverket har for kjøp av konsulenttenester i et utviklingsprosjekt eller for kjøp av driftstjenester.

Forvaltningens avgjørelser vedrørende det rettslige rammeverket bør spesielt gjelde forholdet mellom ulike rettslige reguleringer der det kan sies å være konflikt. Arkivloven og personopplysningsloven utgjør for eksempel begge rammer for deler av utviklingsarbeidet og for driftsforhold, for eksempel fordi begge lover regulerer spørsmål om lagring av opplysninger. I flere situasjoner oppstår det motstrid mellom bestemmelsene i de to lovene. Forvaltningsorganet kan i slike tilfelle ikke nøye seg med å avgjøre *at* begge lover får anvendelse, men må også gå inn og konkret angi *hvorledes* slik motstrid skal løses.



5 Rettsanvendelsen knyttet til transformering fra rettskilder til programkode

5.1 Hvilke problemer knyttet til systemutviklingen kan sies å være rettslige?

Hvilke problemer knyttet til systemutviklingen kan sies å være rettslige?

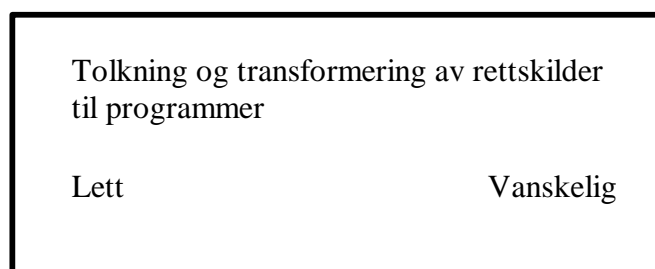
Det er vanskelig å etablere et skarpt skille mellom rettslige og ikke-rettslige spørsmål som gjelder transformering av rettskilder og derfor mellom rettslige systemavgjørelser og andre systemavgjørelser (for eksempel slike som kan sies å være av teknologisk karakter).

Det er neppe alltid fruktbart å skille mellom rettslige *problemer* og rettslige *konsekvenser*: Omtrent alle livsforhold kan tenkes å ha rettslige konsekvenser, uten at vi dermed ser på de forhold som kan produsere slike konsekvenser som rettslige. Et beslutningssystem kan for eksempel rammes av systemteknisk svikt, noe som igjen kan foranledige erstatnings- og straffeansvar og så videre. Teknologiske, praktiske og andre forhold som kan gi rettslige konsekvenser er derfor i utgangspunktet ikke rettslige i seg selv. Likevel bør også slike spørsmål ses som rettslige dersom det i bindende rettsregler eller i rettsavgjørelser er stilt bestemte rettslige krav til hvorledes teknologien skal anvendes, til hvorledes de praktiske forholdene skal legges til rette med videre. I vår sammenheng må dette betraktes som rettslige rammevilkår for systemutviklingen, se forrige avsnitt.

Dersom vi spesielt skal vurdere hvilke rettsspørsmål som aktualiseres i tilknytning til transformeringen fra rettskilder til programkode, er det mer hensiktsmessig å si at rettslige problemer foreligger *når løsningen av et problem krever anvendelse av juridisk metode*. I utgangspunktet bør SKD treffe avgjørelse i alle spørsmål som er av en slik art. Ved utvikling av beslutningssystemer oppstår de fleste og vanskeligste spørsmålene vedrørende rettsanvendelse i tilknytning til transformeringen av rettskilder (primært lover og forskrifter) i naturlig språk til datamaskinprogrammer.

Den rettsanvendelsen som er knyttet til transformering av rettskilder til programkode, innebærer kort sagt at rettskildene tolkes og at dette tolkningsresultatet uttrykkes ved hjelp av et programmeringsspråk. Slik fortolkning og transformering spenner over alle vanskelighetsgrader fra det elementære til den avanserte rettskildebruk og juridisk argumentasjon. I den ene enden av skalaen er tilfeller der transformeringen skjer ved at et formelt uttrykk i en forskrift eller lignende (for eksempel en tabell) overføres til et annet formelt uttrykk (program) uten at det egentlig er behov for noen kvalifisert juridisk innsats. I den andre enden av skalaen er rettsspørsmål som krever utstrakt gjennomgang av rettskildemateriale og skarpskodd anvendelse av juridisk metode. Jo større juridisk vanskelighetsgrad og tolkningsrom, jo viktigere er det at det er forvaltningsmyndigheten som treffer avgjørelsen.

Rettslig rammeverk for systemutvikling



I figuren representerer firkanten det rettslige rammeverket som systemutviklingen må forholde seg til. Innenfor denne rammen skal rettskilder fortolkes og transformeres til programkode.

5.2 Avgrensing av IT-systemet og fastlegging av automatiseringsnivå

Et helt sentralt rettslig (prosessuelt) spørsmål som forvaltningsorganet må ta stilling til er hvorledes avgrensingen av den IT-baserte delen av det samlede informasjonssystemet skal være, det vil si spørsmålet om hvilke deler av rettsanvendelsen som skal automatiseres og hvilke deler som skal utføres manuelt. Slike valg vil være av avgjørende betydning for spørsmålet om saksbehandlingskvalitet og må derfor anses å være en sentral del av etatens myndighetsutøvelse.

Til spørsmålet om IT-systemets avgrensing hører blant annet flere spørsmål vedrørende hvorledes beslutningsgrunnlaget i enkeltsakene skal innhentes. I den utstrekning beslutningsgrunnlaget hentes maskinelt fra eksterne kilder blir dette også et spørsmål om grenseflaten mellom IT-systemer hos andre forvaltningsorganer, oppgavepliktige m.v.

I tillegg til å ta stilling til hvilke kilder som skal benyttes for innhenting av beslutningsgrunnlaget i enkeltsaker, på hvilken måte innhenting skal skje m.v., er det en sentral oppgave for forvaltningsorganet å ta stilling til hvilket omfang det skal være på den maskinelle behandlingen. Selv om all den prøving av vilkår og alle de beregningsoperasjoner som regelverket gir anvisning på kan gjøres til gjenstand for programmering, kan det i konkrete tilfeller likevel være at det ikke er rettslig forsvarlig å legge opp til automatisert behandling. Dette gjelder ikke bare tilfeller der regelverket forutsetter utøvelse av skjønn (jamfør kapittel 6). I enkelte tilfeller vil rettskildene for eksempel kreve at det skjer en helhetsvurdering av saker som kan sies å ligge i en rettslig gråsoner. I tillegg vil det kunne være økonomiske eller administrative årsaker til at en avstår fra å automatisere deler av saksbehandlingen, for eksempel fordi et regelverk forventes opphevet eller fordi regelverket er for komplisert og regulerer et for lite antall saker til at det er regningsvarende å transformere det.

Den mest omfattende oppgaven som gjelder den rettsanvendelse som vedrører transformering av rettskilder, er å ta stilling til tolkningsvalg. Ordlyden i lov, forskrift og rettskildene for øvrig vil ofte gi grunnlag for flere mulige fortolkninger. Forvaltningsorganet må avgjøre hvilken fortolkning som skal nedfelles i beslutningssystemet. Slike avgjørelser må i det minste gjelde alle tolkningsspørsmål som ikke tidligere er avgjort i instruks eller lignende, alle tolkningsspørsmål der tradisjonelle instruks ikke gir entydig svar, samt alle tolkningsspørsmål som tidligere er avgjort i instruks på en måte som avviker fra den løsning som ønskes valgt for beslutningssystemet.

Arbeidet med transformering av rettskilder vil ofte avdekke mangler ved det gjeldende regelverk og øvrig rettskildemateriale. Det kan for eksempel oppstå behov for å supplere eksisterende regelverk med helt nye bestemmelser eller la eksisterende regler få videre anvendelse enn det som direkte følger av bestemmelsen selv. Alle slike tillegg må avgjøres av forvaltningsorganet.



6 Spesielt om skjønnsutøvelse og rettsanvendelse av vage kriterier

Myndighetsutøvelsen i enkeltsaker kan dels bestå av rettsanvendelse (jamfør ovenfor) og dels skjønnsutøvelse. Skjønnsutøvelsen forutsetter langt på vei en åpen vurdering som i det enkelte tilfellet kan vise seg å bli kompleks, og som derfor ofte vil framstå som vanskelig. Rettsanvendelsen kan dels sies å gjelde enkle tolkningsspørsmål ("faste kriterier")¹ og dels vanskelige tolkningsspørsmål ("vage kriterier"). Selv om så vel utøvelse av forvaltningsskjønn som rettsanvendelse i forhold til vage kriterier kan være vanskelige, er de forskjellige blant annet fordi vurderingene styres av ulike normer. Mens rettsanvendelsen styres av juridisk metode, styres forvaltningsskjønnet av faglige og/eller fagpolitiske vurderinger (innenfor en rettslig ramme). I begge tilfeller kreves det imidlertid en vurdering og et resultat som framstår som korrekt og forsvarlig i forhold til den enkelte sak. Både rettsanvendelsesspørsmålet om en person "forsørger barn under 18 år" og skjønsspørsmålet om det foreligger et "faglig forsvarlig helsetilbud" forutsetter individuell vurdering. I de fleste tilfeller vil det imidlertid ikke foreligge reell tvil, og avgjørelsen vil derfor framstå som kurant. I begge tilfeller vil det imidlertid lett kunne forekomme vanskelige tilfeller som krever inngående undersøkelse og vurdering.

Enten en velger å predefinere i de maskinelle rutinene hvilke kilder som skal nyttes for å innhente skjønsmessige og/eller vage opplysninger, eller en velger å la en saksbehandler ta stilling til slike spørsmål i hvert enkelt tilfelle, må disse rutinene tilfredsstillende kravene til forsvarlig saksbehandling. Etter min mening kan en ikke hevde at skjønnsavgjørelser ikke kan undergis automatisert behandling i mindre utstrekning enn avgjørelse av vage kriterier. På samme måte som det kan være mulig å erstatte kriteriet "forsørger barn under 18 år" med en kombinasjon av opplysninger fra barnetrygdregisteret, folkeregisteret med videre, vil det kunne være mulig å erstatte "faglig forsvarlig helsetilbud" med opplysninger om godkjente helsetilbud, lister over autorisert helsepersonell eller lignende. I begge tilfeller kan en på forhånd vite at det vil være enkelttilfeller som tilfredsstiller kriteriet, men som faller utenfor i de maskinelle rutinene. I begge tilfeller vil det derfor være behov for rutiner/tiltak som supplerer den maskinelle rutinen.

Det er mulig at det regelmessig vil være flere tilfeller som faller utenfor kriterier som er ment å erstatte skjønnsutøvelsen, men det kan i utgangspunktet neppe være avgjørende for hvor akseptable de maskinelle løsningene er. Poenget er med andre ord at det *uansett* er problematisk å erstatte konkrete vurderinger av vage og skjønsmessige kriterier med maskinelle rutiner. Spørsmålet om slike rutiner likevel må anses å ligge innenfor kravet til forsvarlig saksbehandling må avgjøres ut i fra hvor

¹ Eksempler på slike faste kriterier er alder, kjønn, sivil status, stilling m.v. Også forhold som refererer til formelle avgjørelser, kan stilles i samme kategori, f.eks. "ilignet inntektsskatt siste år" eller "utbetalt lån i Statens lånekasse for utdanning". I de fleste saker kan slike opplysninger innhentes maskinelt, uten at det oppstår uenighet mht hva som er riktig faktum.

treffsikker rutinen er, hvor alvorlige konsekvensene av feil er, hvilke rutiner som er etablert for å fange opp tilfeller som faller innenfor kriteriet men utenfor den maskinelle rutinen og så videre. Etter min mening kan en med andre ord ikke i utgangspunktet hevde at anvisning på skjønnsutøvelse i loven forutsetter at et menneske vurderer hvert enkelt tilfelle. For at dette skal være tilfellet må en etter min mening kreve klare holdepunkter i lov, forskrift, forarbeider eller annen autorativ rettskilde.

Konklusjonen er at det må være forvaltningsorganet som treffer avgjørelsen både vedrørende skjønnsutøvelse og rettsanvendelse (enten det er tale om faste eller vage kriterier). Forvaltningen må antas å ha en stor grad av valgfrihet med hensyn til om de ønsker å ta stilling til slike spørsmål som del av en manuell enkeltsaksbehandling eller som en del av utforming av beslutningssystemet og de maskinelle rutinene. Uansett valg må myndighetsutøvelsen vurderes på bakgrunn av kravet til forsvarlig saksbehandling. Det er grunn til å tro at det gjennomgående vil være mer krevende å innfri slike krav dersom en velger maskinelle hovedrutiner for håndtering av vanskelige avgjørelser av skjønn og vaghet.

7 Krav til saksforberedelse med videre

Kravet om at skatteetaten må sikre kvaliteten i det saksforberedende arbeidet hos en privat oppdragstaker gjelder både i forhold til rettsanvendelse og skjønnsutøvelse. Dette innebærer for det første at forvaltningsorganet må sikre en viss balanse i saksutredningsarbeidet, og at arbeidet blir gjort med tilstrekkelig grundighet. Det er neppe tilstrekkelig at en fastsetter at saksutredningen skal være "så god som mulig" eller lignende. Trolig må det kreves at forvaltningsorganet stiller opp spesifikke krav til hvorledes den private oppdragstakeren skal arbeide, for eksempel slik at det fastsettes kompetansekrav for de medarbeidere som skal utøve arbeidet, hvilke informasjonskilder som skal nyttes, hvilke kontrollrutiner den private aktøren selv skal følge m.v. I tillegg må det fastsettes hvilke kontrollrutiner som forvaltningsorganet skal kunne utøve vis à vis oppdragstaker, og en viss rett for forvaltningsorganet til å gi pålegg om endringer av oppdragstakers rutiner m.v.

Det er ikke mulig generelt å angi hvilke elementer i et samlet krav til oppdragstakers saksforberedende arbeid som må på plass for at dette arbeidet kan sies å tilfredsstillere kravene til forsvarlig saksbehandling. Her vil kravene åpenbart variere alt avhengig av hvor store og inngripende konsekvenser det vil ha for partene dersom saksbehandlingsarbeidet blir utført på en utilstrekkelig måte.



8 Spesielt om krav til drift

Jeg velger her å forstå kategorien "drift" som oppgaver uten rettslig betydning, det vil si oppgaver som ikke er knyttet til saksforberedelse eller avgjørelse i spørsmål om rettsanvendelse og skjønnsutøvelse. Dette innebærer blant annet at ethvert tillegg og alle endringer av rettslig betydning (jamfør rettsanvendelse og skjønnsutøvelse) av beslutningssystemet vil forutsette en rettslig systemavgjørelse, og faller derfor utenfor det som kan regnes til driftsoppgavene. På samme måte vil alle beslutninger om konkrete saksforhold i enkeltsaker falle utenfor, det vil typisk si manuell fastlegging av beslutningsgrunnlag.

Driftsoppgavene vil (derimot) omfatte det å faktisk kjøre/anvende de automatiserte beslutningsrutinene, både automatisk innhenting av beslutningsgrunnlag fra oppgavegivere med videre og den videre manipulering av disse opplysningene i beslutningssystemet. Årsaken til at det er forsvarlig å kategorisere dette som "drift", er at det ikke treffes rettslige beslutninger, men bare igangsettes predefinerte operasjoner. Avvik fra slike forhåndsdefinerte automatiserte rutiner som påvirker innholdet av enkeltvedtak, faller utenfor det som kan regnes til driftsoppgavene.

Selv om driftsoppgavene ikke er rettslige i den betydning at det ikke innebærer myndighetsutøvelse og ikke forutsetter juridisk metode for å utføre dem, kan måten disse oppgavene utføres på ha rettslige konsekvenser, jamfør ovenfor under avsnitt 5.1. Således kan lovbestemmelser med videre stille krav til hvorledes driftsoppgavene utføres, eller rettslige krav kan følge av alminnelige aktsomhetsnormer med videre. Det er derfor avgjørende at forvaltningsmyndigheten klargjør de rettslige kravene til driften av beslutningssystemene og fastsetter krav overfor oppdragstaker om gjennomføring av tiltak for å understøtte etterlevelse av kravene.



9 Særlig om ivaretagelse av personvern

9.1 Forholdet til personopplysningsloven

Personopplysningsloven trer trolig i kraft 1. januar 2001 og er på flere måter relevant for de spørsmål som er diskutert i dette notatet. For det første inneholder loven nye krav til saksbehandling som også får anvendelse i ligningssaker, og som kan være aktuelle å implementere i beslutningssystemer. For det andre stiller loven krav til avtaleforholdet mellom en "behandlingsansvarlig" og en "databehandler" når oppgaven er å behandle personopplysninger. SKD vil i denne sammenhengen være behandlingsansvarlige i forhold til den behandling av personopplysninger som skjer ved hjelp av beslutningssystemene, og eventuelle private oppdragstakere som påtar seg driftsoppgaver med videre vil være databehandler i lovens forstand. Det alt vesentlige av opplysninger som behandles i ligningssaker med videre er å regne som "personopplysninger", jamfør definisjonen i lovens § 2 nr 1.

Det følger av lovens §§ 13 og 14 at det skal utarbeides planlagte, systematiske og dokumenterte tiltak for å sikre personopplysningers konfidensialitet, tilgjengelighet og integritet, og for øvrig for å sikre gjennomføring av lovens bestemmelser, av forskrifter og eventuelle bestemmelser i konsesjoner og andre enkeltvedtak. I denne sammenhengen nøyer jeg meg med å peke på at denne dokumentasjonen skal være tilgjengelig for databehandlere, det vil si oppdragstakere som driftsoppgaver med videre er eksterernaliserte til. Behandlingsansvarlige er ansvarlig for at databehandler etterlever sikkerhetstiltakene, og databehandlers plikt til dette skal kontraktsfestes (§ 15 annet ledd).

Viktigst i denne sammenheng er at databehandler/oppdragstaker ikke kan behandle opplysninger på annen måte enn det som følger av skriftlig avtale (§ 15 første ledd). Dette innebærer at alle de oppgaver som en oppdragstaker skal utføre for skatteetaten må være beskrevet i en skriftlig avtale. Det er uklart hvor detaljerte krav til beskrivelse som stilles opp, men det er på det rene at den ikke kan være av helt overflatisk karakter.

Etter personopplysningslovens § 24 kan innsynsrettigheter etter kap. III i loven praktiseres ved henvendelse til databehandler (det vil si oppdragstaker) for så vidt gjelder alle personopplysninger som databehandler behandler for skatteetaten, jamfør § 15. En slik rett overfor databehandler kan ikke avgrenses av avtale mellom skatteetaten og deres oppdragstakere.

9.2 Taushetsplikt etter ligningsloven

Når det gjelder personvern er det i tilknytning til Skattedirektoratet tidligere drøftet hvorvidt forvaltningslovens taushetspliktbestemmelser er til hinder for å la private oppdragstakere få tilgang til taushetsbelagt informasjon om personer og virksomheter. Det er i denne sammenheng konkludert med at fvl § 13b nr 2 trolig åpner for en slik praksis.

Når det gjelder ligningssaksbehandling gjør ligningsloven § 1-2 eksplisitt unntak fra forvaltningsloven (unntatt fvl kap. VII), herunder forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt. Ligningsloven inneholder imidlertid egne taushetspliktbestemmelser i § 3-13. Bestemmelsen hjemler utlevering til bestemte offentlige myndigheter, til forskning og i henhold til uttrykkelig lovhjemmel.

I beskrivelsen av hvem som har taushetsplikt etter ligningsloven nevnes det i første ledd "Enhver som har eller har hatt oppdrag for ligningsforvaltningen". Så vidt jeg kan forstå kan dette innebære en tilstrekkelig hjemmel til å gi taushetsbelagte opplysninger til private oppdragstakere i den utstrekning oppdraget gjør nødvendig. Jeg har ikke vurdert andre relevante bestemmelser om taushetsplikt i merverdiavgiftsloven, skattebetalingsloven m.v.

10 Konklusjoner og avsluttende kommentarer

Jeg har i dette notatet blant annet konkludert med at det i forholdsvis stort omfang kan gjøres endringer i organiseringen av skatteetatens IT-funksjon. Forutsetningen er at slike endringer ikke innebærer overføring av kompetanse til å utøve forvaltningsmyndighet. Endringer som innebærer overføring av forvaltningsmyndighet vil trolig måtte vurderes som ulovlig delegasjon til private.

Med forutsetningen om at det kun må skje en endring av arbeidsdeling og ikke av myndighetsforhold, har jeg undersøkt hvilke oppgaver som i utgangspunktet vil kunne tildeles private. Jeg har her pekt på at saksforberedende oppgaver (med hensyn til rettsanvendelse og/eller skjønnsutøvelse) og driftsoppgaver i utgangspunktet kan eksternaliseres.

En forutsetning for at eksternalisering av nevnte oppgaver kan skje, er at forvaltningsorganet selv treffer alle retts- og skjønnsavgjørelser. Jeg har videre forutsatt at denne avgjørelsesmyndigheten skal være reell, det vil si at forvaltningen foretar en selvstendig vurdering av det beslutningsgrunnlag som framkommer ved hjelp av oppdragstakerens saksforeberedelser. Jeg har i tillegg forutsatt at forvaltningen stiller opp tilstrekkelige krav til det arbeidet oppdragstaker skal utføre (saksforberedelse og drift), slik at kravet til forsvarlig saksbehandling kan etterleves. Herunder har jeg pekt på at det i lovgivningen eksisterer krav vedrørende driften med videre, noe jeg har illustrert ved å trekke fram enkelte bestemmelser i personopplysningsloven.

Jeg har også konkludert med at det i utgangspunktet ikke er noen grunn til å avvise at skjønnsavgjørelser kan erstattes av automatiserte rutiner, idet jeg legger til grunn at forvaltningen uansett må tilfredsstille krav til forsvarlig saksbehandling. Det er etter min mening ingen grunn til å sette skjønnsavgjørelser i en egen kategori i så måte. Samtidig er det på det rene at det ikke er trivielt å ha automatiserte rutiner som trer i stedet for en individuell vurdering av skjønnsmessige og vage vurderingstemaer.

Avslutningsvis vil jeg peke på at eksternalisering av oppgaver til private ikke innebærer at kravet til skatteetatens styring av de aktuelle oppgavene minsker. Den største forskjellen i forhold til å utføre oppgavene i eget hus er trolig at styringen i stor grad må skje ved hjelp av kontrakter og ikke ved hjelp av generelle og individuelle instruksjoner til de medarbeidere som skal utføre oppgavene. Det er grunn til å anta at kontraktsstyring vil være mer krevende enn styring ved hjelp av instruksjonsmyndighet. Samtidig er en omfattende kontraktsregulering en forutsetning for eksternalisering. Dersom eksternalisering gjennomføres på lovlig og forsvarlig måte, antar jeg derfor at den reelle styringen av saksutredning i tilknytning til systemutvikling og drift av systemene kan bli tettere enn det den i dag er under den vanlige instruksjonsmyndigheten.



Litteratur:

Bing (1977): "Automatiseringsvennlig lovgivning", I: : Tidsskrift for rettsvitenskap 1977 s 195 - 229.

Eckhoff/Smith: (1999) "Forvaltningsrett", 6. utgave, Tano-Aschehoug 1999.

Schartum (1989): "Om den offentlige forvaltningens edb-programmer, deres rettslige innhold og stilling som forskrift", I: Tidsskrift for rettsvitenskap 1989 s 650 - 77.

Schartum (1993): "Systemutvikling og rettssikkerhet i offentlig forvaltning", Universitetsforlaget 1993.

Rynning (1976): "En fremstilling og vurdering av reglene for tildeling av bostøtte", Skriftserien Jus & edb nr 17, Institutt for privatrett, avdeling for edb-spørsmål, Oslo 1976.

REFERANSER

Tittel:	Rettslige systemavgjørelser Vilkår for å sette ut IT-oppgaver som omfatter myndighetsutøvelse
Forfatter(e):	Professor dr. juris Dag Wiese Schartum
Statskonsults notatnummer:	2000:7
Prosjektnummer:	41 478
Prosjektnavn:	Organisering av IT-funksjonen i Skattedirektoratet
Prosjektleder:	Kirsti Berg
Oppdragsgiver(e):	Skattedirektoratet
Resymé:	Schartums utredning tar for seg de rettslige problemstillingene som reiser seg når offentlig myndighetsutøvelse utføres gjennom systemavgjørelser. Myndighetsutøvelse gjennom datasystemer må utføres i henhold til kravet til forsvarlig saksbehandling. Dette stiller krav til det offentlige kvalitetskontroll og dokumentasjon av datasystemene.
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input checked="" type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	Rettslige systemavgjørelser Myndighetsutøvelse Forsvarlig saksbehandling
Dato:	Desember 2000
Sider:	33
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO