

SAKSFRAMLEGG

Forum: Skate

Møtedato: 11.03.2020

Sak 2/2020 Regelverkets rolle i digitalisering av offentlig sektor – strategiske råd fra Skate Behandlingssak

Historikk/bakgrunn

Etter forslag fra Difi anbefalte Skates arbeidsutvalg høsten 2019 at det legges opp til en strategisk diskusjon i Skate om regelverkets rolle i digitalisering av offentlig sektor.

Saken ble begrunnet med:

- Det er for lite oppmerksomhet på regelverkets betydning og påvirkning for å utnytte mulighetsrommet digitalisering gir. Digitaliseringsrådet og flere direktører i offentlig sektor har uttalt det samme.
- Det eksisterer og skapes regelverk som hemmer i stedet for fremmer mulighetene til god digitalisering for å nå de primære hovedmålene i offentlig sektor.
- I Danmark er det laget prinsipper for digitaliseringsvennlig regelverk.

Evaluering av Skate viste at det er bred enighet om at dagens lov- og regelverk ikke er tilstrekkelig tilpasset dagens digitale muligheter. Evalueringsrapporten anbefaler at digitaliseringsvennlig regelverk settes på agendaen i Skate.

Mål for diskusjonen i Skate

Skate bør diskutere mulige strategiske grep for et mer digitaliseringsvennlig regelverk. Diskusjonen danner grunnlag for råd til Digitaliseringsdirektoratet og, hvis hensiktsmessig, en samstemt anbefaling til Digitaliseringsministeren og regjeringen om hvordan utfordringen bør løses.

Dette er en strategisk diskusjon, hvor Digitaliseringsdirektoratet ikke fremmer noe forslag til beslutning nå.

Forslag til beslutning:

...

Presentasjon av saken

Regelverket kan hemme eller fremme digitalisering. Regelverkets effekt på digitaliseringsarbeidet har med jevne mellomrom vært belyst i utredninger og lovgivningsinitiativer.

En av de mest omfattende gjennomgangene har vi for norsk rett i eRegelprosjektet (tidligere kartleggingsprosjektet) omkring år 2000, da en rekke lover ble gjennomgått for å fjerne unødige rettslige hinder for elektronisk kommunikasjon. Senere er en rekke regelverk blitt oppdatert for å bli mer digitaliseringsvennlig, blant annet basert på tiltak som en arbeidsgruppe beskrev i en kartlegging av regelverkshindringer¹ i 2013. Arbeidsgruppen utarbeidet også en «sjekkliste for digitaliseringsvennlig lovgivning».

Til tross for tiltakene nevnt over, mener Digitaliseringsdirektoratet at det fortsatt er et stort forbedringspotensial. Utkast til ny forvaltningslov bidrar med noen forbedringer i digitaliseringsvennlig retning, hvor det foreslås en oppmyking av de generelle **taushetspliktsreglene**. Skates fellesuttalelse pekte imidlertid på flere mangler i forslaget: blant annet at forslaget er uklart når det gjelder adgangen til å **automatisere** rettsanvendelsen; Skate pekte også på at **felles** utfordringer bør løses i **generelt** regelverk.

Et tilstøtende spørsmål er om regelverket på noen områder er **for detaljerte**, og at det gir for lite frihet til forvaltningsorganene til å endre på løsningene i takt med behovet. Og om det på andre områder er

¹ Kartlegging av hindringer i regelverk for digital kommunikasjon, FAD 2013. Sjekklisten står i kapittel 4.2, https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/ikt-politikk/hindringer_digital_kommunikasjon.pdf

for lite lovregulering, som kan gi uklarerhet/tolkningstvil eller andre ulemper, som at nasjonalt handlingsrom ikke er utnyttet. Det er i alle fall store ulikheter mellom forvaltningsorganene.

I den senere tid har regelverkets rolle fått mer oppmerksomhet igjen, og da med et høyere ambisjonsnivå. Nå er målet at regelverket skal fremme, og ikke kun at det ikke hemmer, digitalisering:

- I Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor (juni 2019) klargjøres at Regjeringen vil etablere et nasjonalt ressurscenter for juss og datadeling, og den vil gjennomgå **regelverkshindringer** knyttet til sammenhengende tjenester. Det skal også utarbeides en veileder i **digitaliseringsvennlig** regelverk
- I Nasjonal strategi for kunstig intelligens (januar 2020) melder Regjeringen om gjennomgang og vurdering av regelverk som hindrer hensiktsmessig og ønsket bruk av **kunstig intelligens**, og det stilles krav til **transparens** for kunstig intelligens-løsninger i offentlig sektor. Videre foreslås det regulatoriske sandkasser for å fremme KI-løsninger.
- I rapporten «Juridiske hindre for digitalisering» (november 2019) tar en ekspertgruppe under Digitale toppledere-gruppen opp en rekke konkrete regelverksutfordringer. For forvaltningen pekes det særlig på bestemmelser om **tilgangen til opplysninger** (fødselsnummer, foreldreansvar, søkemuligheter) fra Folkeregisteret og Enhetsregisteret.

Uklarhet i regelverk som rammer flere forvaltningsorganer kan være digitaliseringshindrende, jf. at det da lett oppstår tolkningstvil og ulike oppfatninger om hvilken regel som skal legges til grunn. Personvernregelverket er et egnet eksempel. Det skyldes at det er nytt, ikke er skrevet i klarspråk, har en rekke skjønnspregede bestemmelser, og at reglene kun i liten grad er blitt klargjort gjennom dompraksis.

I tillegg til utfordringer knyttet til uklart regelverk, ser vi at det er utfordringer knyttet til utforming av **nytt regelverk**, ved at lovgiver i begrenset grad ser hen til hvordan reglene skal kunne **gjennomføres** på en effektiv måte. Derved kan nye regler vanskeliggjøre digitalisering, eller at gevinster går tapt. Eksempelvis kan regelverk bli satt i kraft før det er mulig å gjennomføre pliktene elektronisk, eller at «kun-en-gang»-prinsippet brytes ved at brukerne bes oppgi informasjon som allerede er avgitt elektronisk.

I Danmark inngikk regjeringen og opposisjonen en **politisk avtale** om å følge noen prinsipper for digitaliseringsklar lovgivning, med virkning fra 1.7.2018. Prinsippene følger som vedlegg. Alle nye lovgivningsforslag skal, før de fremmes, være vurdert om den er digitaliseringsklar, på linje med vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser. Videre skal eksisterende lovgivning løpende gjennomgås og revideres. En statlig enhet på 7 personer er opprettet som bl.a. skal «screene» alle lovutkast og vurdere implementeringskonsekvenser.

Vi ber Skate-direktørene – basert på dette notatet og erfaringer fra sitt fagfelt – reflektere over i hvilken grad regelverket hindrer eller ikke fremmer digitalisering. Hvilke tiltak kan ev. treffes for at regelverket i større grad skulle fremmet digitalisering?

Noen spørsmål til analyse av problemområdet:

- På hvilken måte er regelverk uheldig utformet? Er det uklart, uensartet, for konkret (ikke teknologinøytralt), for overordnet, skjønnsmessig, for detaljert eller komplekst?
- Hva er sannsynlig årsak til at regelverk er blitt slik? Skyldes det prioritering av andre hensyn, som rettferdighet/rimelighet, manglende kompetanse, manglende tid/ressurser, manglende involvering, tidsmessighet som oppstår over tid eller annet?
- I hvilken regelverksfase «svikter» det? Er det manglende igangsetting, utredning, høring, fastsettelse eller implementering av regelverksendring?

Hvilke tiltak er egnet for å styrke prosessene?

- Veileder i digitaliseringsvennlig regelverk – hvilke områder bør prioriteres?
- Kompetansetiltak
- Endrede prosesser (inkl. ev. nye kvalitetssikringskrav)
- Normeringer/pålegg, eksempelvis som de danske kravene i vedlegg 1
- Annet

Saken vil bli framlagt av Tone Bringedal og Knut Bjørngaas
Saksframlegget er utarbeidet av Digitaliseringsdirektoratet
Oslo, 11.3.2020

Vedlegg

7 danske prinsipper for digitaliseringsklar lovgivning

Følgende syv prinsipper skal være med til å sikre, at lovgivningen er klar til digitalisering:

1. Enkle og klare regler

Lovgivningen skal være enkel og klar, så den er nemmere å forvalte og bidra til en mere ensartet administrasjon og digital understøttelse.

2. Digital kommunikasjon

Lovgivningen skal understøtte digital kommunikasjon med borgere og virksomheter.

3. Muliggjør automatisk saksbehandling

Lovgivningen skal understøtte hel eller delvis digital administrasjon under hensynstagen til borgernes og virksomhedernes retssikkerhet.

4. Sammenheng på tværs – ensartede begreber og genbrug af data

Data og begreber skal genbruges på tværs af myndigheder.

5. Tryk og sikker datahåndtering

Datasikkerhet skal prioriteres højt.

6. Anvendelse af offentlig infrastruktur

Lovgivningen skal taе højde for, at det er muligt at bruge eksisterende offentlig it-infrastruktur som f.eks. NemID, Digital Post, NemKonto eller eIndkomst.

7. Forebygger snyd og fejl

Lovgivningen skal udformes, så den giver mulighed for effektiv it-anvendelse i kontroløjemed.

Understøttende tiltak

- 1) Obligatorisk vurdering af implementeringskonsekvenser i lovbemærkninger og i forbindelse med politiske forhandlinger og forlig
- 2) Statslig enhed for digitaliseringsklar lovgivning
- 3) Revision af eksisterende lovgivning

Prinsippene beskrives i en avtale mellom Regjeringen og opposisjonspartiene, januar 2018

<https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2018/01/digitaliseringsklar-1>

Verktøy og veiledninger fremgår av <https://digst.dk/afbureaukratisering/digitaliseringsklar-lovgivning/>