

männna lärorna) erbjuder. Systemet bestämmer ramarna för hur materiella rättssäkerhetsideal kan beaktas vid rättstillämpningen i komplicerade fall. Å andra sidan utgör systemet också den grund som överhuvudtaget gör ett formellt rättssäkerhetsideal tänkbart. Detta är common sense: ett antal rättstillämpare som skulle ha att tolka en konkret rättsregel utan kännedom om det system till vilket den hör skulle knappast nå ett likartat (förutsebart) resultat.

Detta innebär: rättsvetenskapen kan bidra till en ökad materiell rättssäkerhet vid rättstillämpningen i komplicerade fall, utan att samtidigt offra kravet på formell rättssäkerhet, blott genom att utveckla nya och i förhållande till samhällsutvecklingen mer adekvata allmänna läror.

Automatiserte forvaltnings-systemer og rettssikkerhet

Av Jon Bing

1. Innledning

Forvaltningsretten omfatter de rettsregler som styrer virksomheten i offentlig administrasjon, særlig om hvordan man treffer enkeltvedtak, dvs vedtak som får direkte virkning for den enkelte borgers rettigheter og plikter. Rettsreglene tegner samtidig et slags bilde av den virkelighet som de regulerer – et bilde som ofte er utydelig, og som i juridisk litteratur gjerne bare fremtrer som forutsetninger for diskusjonen.

I norsk forvaltningsrett er det tradisjonelle bildet et kontor. Kontoret er hierarkisk organisert, og har også skrankefunksjoner – dvs at den enkelte borger kan oppsøke de saksbehandlere som behandler vedkommendes sak. Man tenker seg at saken forberedes dels ved at den enkelte borger avgir opplysninger om saken, og dels ved at det i forbindelse med saken innhentes opplysninger på saksbehandlerens initiativ. Slike opplysninger innhentes dels fra arkiv eller registre i eget eller annet organ (som f eks skal bekrefte eller supplere opplysninger om inntekt, sykdommer, eiendomsforhold mv), dels ved at det iverksettes undersøkelser (f eks gjennom politi eller sosialkontor).

Situasjonen er tradisjonelt preget av papirarbeid og mer rutinemessige, juridiske beslutninger som treffes av saksbehandlere som bare unntaksvis har formell juridisk utdannelse. Forvaltningsretten bringer enkeltvedtaket i fokus, og ser på saksforberedelse, partenes rettigheter mv i forbindelse med dette vedtaket.

Dette bildet er – som sagt – sjelden beskrevet direkte, det fremtrer gjennom forutsetninger og eksempler. Bildet er heller ikke uriktig, det er bare misvisende. Det må suppleres med et annet bilde, som viser hvordan en moderne masseforvaltning fungerer. Som eksempel på dette, kan man ta utgangspunkt i den norske bostøtteordningen.

Bostøtteordningen har grunnlag i et plenumsvedtak av Stortinget. Det skal gi bidrag til bestemte husstander, hvor husstandens medlemmer og boligen fyller visse krav. Tilhører man den type husstand som kommer i betraktning, tar man utgangspunkt i inntekt og i forskjellen mellom »rimelige« og »faktiske« bo-

utgifter, og eventuell bostøtte utbetales som en andel av differansen mellom disse to størrelsene.

Bostøtteordningen administreres av den statlige Husbanken, og det treffes årlig ca 100.000 enkeltvedtak – altså et eksempel på en typisk masseforvaltning. Ordningen ble introdusert i begynnelsen av 1970-årene, og er helt fra begynnelsen av utformet for å administreres ved hjelp av datamaskinbaserte systemer.

Skissemessig kan man si at ordningen forutsetter at den enkelte identifiserer seg som søker. Det datamaskinbaserte systemet aksesserer deretter det sentrale befolkningsregister og finner frem til hvilke personer som bor på samme adresse, og disse personenes innbyrdes slektskapsforhold. Denne gruppen anses for å være en »husstand« i forhold til systemet. Deretter aksesserers skattemyndighetenes system, og man samler inntektsopplysninger for husstanden. Trygdeadministrasjonens system blir aksessert for å bestemme trygdesatatus for husstandens medlemmer. Husbankens eget system brukes for ved hjelp av normtall for boliger, boutgifter mv å beregne hva som bør anses for å være »faktiske« og for å være »rimelige« boutgifter (opplysninger om hva man virkelig betaler i husleie e lign innhentes altså ikke). På dette grunnlag bestemmes hvorvidt man er berettighet til bostøtte eller ikke, og eventuelt utskrives et avslagsbrev eller en postanvisning med det beregnete støttebeløp.

Her har man altså å gjøre med et enkeltvedtak som fattes så å si uberørt av menneskehånd eller -ånd. Etter at søkeren har identifisert seg, er hele saksbehandlingen automatisert. Sakens opplysninger innhentes fra på forhånd etablerte registre rundt om i offentlig forvaltning, og de materielle rettsreglene er nedfelt i det datamaskinprogram som styrer systemet.

Man ser lett at det er betydelig forskjell på bostøtteordningen i forhold til det tradisjonelle bildet av hvordan forvaltningen arbeider. Det er viktig å være klar over at bostøtteordningen ikke er eksempel på et unntak – det er tvert imot en eksponent for utviklingen i moderne masseforvaltning. Automatiseringsgraden i skandinavisk offentlig forvaltning er allerede uvanlig høy i internasjonal sammenheng, og man må regne med at man – på grunn av den teknologiske utviklingen og utfra visse effektiviseringsbetraktninger – vil øke bruken av edb i tiden som kommer.

Derfor er det en oppgave for forvaltningsretten, og kanskje særlig for undervisningen i forvaltningsrett, å korrigere det tradisjonelle bildet, trekke frem de forhold ved bruken av moderne informasjonsteknologi som er relevante for forvaltningsrettslige og rettspolitiske vurderinger.

I denne lille artikkelen skal særlig forholdet til det tradisjonelle rettsikkerhetsidealet diskuteres. I dag finnes det ikke noen helhetlig fremstilling av »den moderne masseadministrasjons forvaltningsrett«, selv om det arbeides med slike fremstillinger i flere nordiske land. I litteraturlisten er det gitt henvisninger til noen arbeider som tar opp visse sider ved spørsmålet, og som kan supplere den-

ne fremstilling selv om også de bare er bidrag til den »nye forvaltningsrett« man kan se er i ferd med å vokse frem.

2. Litt om deontiske systemer

Jurister er vant til å sondre mellom rettskildematerialet – lover, forskrifter, rettsavgjørelser, litteratur mv – og de normer eller regler som dette materialet inneholder. En bestemt paragraf i en lov kan uttrykke en regel, formulert i naturlig språk. For å forstå regelen, trekkes et bredere kildemateriale inn i tolkningen, og når tolkningen er gjennomført, vil man kunne beskrive resultatet, igjen i naturlig språk, og da som noe mer enn en gjengivelse av den opprinnelige regelformulering. Tolkningen fører til at man tydeliggjør unntak, momenter for tolkning av enkelte ord eller uttrykk, momenter som bør telle med i avveininger regelen forutsetter mv.

Denne påminnelsen har bare til formål å understreke den tradisjonelle sondring mellom rettskilde og regel. Denne sondringen er det viktig å bygge på når man skal se på datamaskinbaserte forvaltningssystemer. I det datamaskinbaserte systemet for bostøtteordningen må de rettslige reglene være uttrykt i datamaskinprogrammet. Det vil si at programmereren må tolke det aktuelle plenumsvedtak med forskrifter og annet relevant rettskildemateriale, og la forståelsen av regelens innhold komme til uttrykk i et programmeringsspråk.

Systemer som i deler av sitt program representerer rettslige normer, kan kalles *deontiske systemer*. De varierer fra høyst trivielle systemer (f eks reglene for skattetrekk og i et lønnsystem), til mer sofistikerte systemer (som bostøtteordningen kan være et eksempel på). De har imidlertid alle det til felles at datamaskinprogrammet er en representasjon av rettsregler, og i samme utstrekning automatiserer en juridisk beslutning (som kan være triviell eller konsekvensrik).

Som nevnt er det helt vanlig at jurister arbeider med å omformulere rettslige normer, f eks beskrive hvordan en generell lovregel kommer til anvendelse på et helt konkret tilfelle. Også representasjonen i programmeringsspråk er et eksempel på en slik omformulering. Men den er vesensforskjellig fra de tradisjonelle omformuleringer fordi den (1) ikke benytter seg av naturlig språk, men den formalismen som et programmeringsspråk er, og (2) resultatet av omformuleringen skal anvendes av et datamaskinbasert forvaltningssystem, ikke av saksbehandlere.

Et programmeringsspråk har den viktige forskjell fra vårt naturlige språk at det er *entydig*. De »ord« som er del av språket, blir entydig definert av den datamaskin programmet utføres av. Innenfor det datamaskinbaserte systemet, gjennomføres en ubønnhørlig konsekvens.

Man kan – om man ønsker – tenke seg et datamaskinprogram som et stort jernbanenett. Programmets setninger definerer linjene, pensene, stasjonene osv. Programmet definerer også hvilke tog som skal kunne kjøre gjennom banenettet, hva togene heter og hvilken last som skal føres med de enkelte vognene.

Når bostøttesystemet starter, er bare én enese vogn lastet – vognen som heter »søkerens fødselsnummer«. Togsettet kjører frem til første stasjon (befolkningsregistret), og her lastes en del av de tomme vognene som skal inneholde identifikasjon av de øvrige husstandsmedlemmene. Toget fortsetter – på enkelte stasjoner bare lastes vogner, på andre losses de, og lasten blir behandlet etter bestemte regler (inntektsopplysninger losses og sammenlignes med visse satser for å besømme om vedkommende har så lav inntekt at det berettiger til bostøtte).

Et eksempel som ovenfor kan hjelpe til å skjønne hvordan et datamaskinbasert system fungerer – men kan selvsagt ikke *erstatte* en egentlig kunnskap. Ett av hovedpoengene i arbeidet med datamaskinbaserte forvaltningssystemer er nettopp at jurister må skaffe seg første hånds kunnskap i forhold til slike systemer, og ikke arbeide med lettvinde og utilstrekkelige bilder.

For vårt formål gir bildet imidlertid mulighet for å fremheve at et datamaskin-system består av to hovedelementer.

For det første strukturelementene (i bildet systemet av skinner, stasjoner og pensjer). Dette ligger fast, og skal reflektere selve regelstrukturen. Vanligvis er det få problemer med å bestemme den logiske strukturen i et regelverk. Det er likevel grunn til å fremheve at når denne strukturen er overført til et datamaskinprogram, er den blitt gjort eksplisitt, entydig og helt fast.

For det andre variabler (i bildet togsett og vogner). Datamaskinprogrammet definerer *hvilke* variabler som anvendes og *hvordan* disse skal behandles.

Verdien av variablene blir ikke bestemt av programmet i seg selv, men programmet definerer *hvordan* verdien skal fastsettes. I prinsippet kan dette gjøres på to måter.

Den mest tradisjonelle er at saksbehandleren fastsetter verdien av variablene i forbindelse med behandling av den enkelte sak – saksbehandleren fyller ut et skjerm-bilde som inneholder rubrikker for de enkelte variabler: »inntekt«, »alder«, »kjønn« osv.

Imidlertid gir bostøttesystemet eksempel på den andre muligheten – systemet aksesserer et annet system hvor de nødvendige opplysningene allerede finnes, enten som resultat av en registrering ved hjelp av saksbehandlere, eller som et resultat av en behandling i dette andre systemet. På denne måten kobles to systemer, og det ene systemet gjør sekundær bruk av opplysninger som er re-

gisteret for eller produsert av det andre systemet. Man kan hevde at det ligger en slags innebygget drivkraft i systemutforming mot større grad av kobling – dette vil frigjøre saksbehandlerressurser og øke automatiseringsgraden, noe som lett oppfattes som en effektivisering.

Mange av de rettslig interessante egenskapene ved deontiske systemer knytter seg til hvordan verdien på variablene blir fastsatt. Variablene er jo definert av de rettslige normene, og systemene må samsvare med gjeldende rett i forhold til hvordan man finner frem til verdiene.

Ett aspekt får man frem ved å sondre mellom »vage« og »faste« kriterier.

Noen få typer av kriterier brukt i rettsregler er *faste*. Dette gjelder særlig kriterier som lar seg kvantifisere (alder, hastighetsbegrensninger, promille alkohol i blodet osv), kriterier med referanse til fysiske fenomener (kjønn, bestemte materialtyper osv) og tilordnete rettslige statuser (særlig hvor man oppnår status gjennom bevilling eller eksamen). De aller fleste kriterier er imidlertid *vage* – skoleeksempelet kan illustreres med spørsmålet: »Når blir flere trær en skog?« Det er en egenskap ved naturlig språk at ordene er – i større eller mindre grad – *vage*.

Vaghet løses gjerne ved at saksbehandler bruker sin alminnelige bakgrunnskunnskap supplert med informasjon fra rettskildematerialet til å klassifisere saksforholdet ved hjelp av reglens vokabular av kriterier. I prinsippet skjer det samme i et datamaskinbasert system – saksbehandleren beskriver saken for systemet, som så utfører den nødvendige behandlingen. Men her er det likevel forhold i situasjonen som er anderledes.

For det første er den direkte sammenheng mellom klassifisering av saksforhold og resultat ofte revet over. Det er vel kjent at man ofte ved vurdering av hvorvidt et kriterium er oppfylt eller ikke, vil skjele hen til hva dette betyr for sakens utfall. Man kan lett tenke seg en situasjon hvor man isolert sett under tvil kommer frem til en beskrivelse av saken som fører til ett utfall man synes som helhet virker urimelig, og som virker tilbake på og endrer den opprinnelige vurdering av hvordan beskrivelse best kan gjøres. Det ligger en viss kontroll i at samme saksbehandler som beskriver saken også treffer avgjørelsen. Denne kontrollen kan lett mistes i et datamaskinbasert system, hvor »summen av tvil« ikke er synlig for systemet, og det derfor ikke gjennomføres noen endelig tilbakekobling og revisjon av de opprinnelige vurderingene.

For det andre – og kanskje nettopp på grunn av dette første forholdet – er det en tendens til at man i et datamaskinbasert system forsøker å redusere *vage* kriterier til et sett av *faste* kriterier. I stedet for å vurdere hvorvidt et *vagt* kriterium er oppfylt, registeres et sett med *faste* kriterier.

Et eksempel kan illustrere dette. I forbindelse med alderspensjon spiller det en rolle om pensjonisten forsørger ektefelle. Det juri-

diske forsørgerbegrepet kan være forholdsvis komplisert – f.eks. vil familiens totaløkonomi lett spille en rolle ved vurdering av hvorvidt en deltidsjobb gjør at den arbeidende ektefelle er forsørget. I skjemaet som fylles ut ved krav om alderspensjon, er kriteriet »forsørget« erstattet med en registrering av ektefelles inntekt, og man har innført en regel som sier at hvis ektefelles inntekt er mindre enn folketrygdens aktuelle grunnbeløp, er vedkommende å regne som forsørget. Dette er et klart eksempel på hvordan et vagt kriterium er blitt erstatt av et fast kriterium supplert med en fast regel.

Forholdet til vage kriterier blir tydeligst hvor kriteriet er en *rettslig vurdering*. Rettslige vurderinger angis i regelformuleringer ved spesielle ord eller uttrykk (»avveiningsmarkører«) som gir anvisning på at en bestemt form for vurdering skal gjennomføres, en vurdering som styres av rettslige normer. I norsk teori er det særlig Eckhoff og Sundby som har drøftet denne formen for normer.

Et typisk eksempel er spørsmålet om det foreligger ervervsmessig uførhet, noe som er en betingelse for tilståelse av uførhetstrygd. Dette bestemmes ved at man finner frem til en rekke faktiske forhold som er relevante ved vurderingen, og som ikke eksplisitt er angitt i regelformuleringen: medisinsk uførhet, utdannelse, alder, yrkeserfaring, arbeidsmuligheter på stedet osv. Disse sekundære kriteriene vil man først og fremst finne i annet rettskildemateriale enn loven selv, men muligheten er alltid til stede for at det i den konkrete sak foreligger et forhold som aldri tidligere er blitt tillagt vekt, men som i saken kan spille en rolle.

De relevante momentene trekker i retning av enten et positivt eller et negativt resultat, og har forskjellig vekt. I prinsippet kan man tenke seg at man kommer frem til resultatet ved å telle sammen vektene for et positivt og et negativt resultat.

Det interessante med denne typen vurderinger er (1) at man aldri på forhånd uttømmende kan bestemme hvilke typer av momenter som kan tillegges vekt, og (2) aldri på forhånd kan bestemme hva slags innbyrdes vekt de skal tillegges. Dette gjør at man prinsipielt aldri kan representere rettslige avveininger i datamaskinprogrammer.

Imidlertid er regelverk fulle av slike avveininger. Når slike regelverk automatiseres, vil man i praksis velge en av to muligheter for å fange opp avveiningene.

Den enkleste muligheten er at man definerer avveiningen som en manuell delprosess, og bare registrerer resultatet for senere databehandling. Man har en variabel med navn »ufør« som kan anta verdien »ja« eller »nei«. En saksbehandling setter verdien, og systemet sluttbehandler saken. Dette er nok den måten man i dag vanligvis benytter. Løsningen kan være fullt tilfredsstillende – man får en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom datamaskinsystem og saks-

behandler. Imidlertid skal man være klar over at de problemer som foran er omtalt i forbindelse med at sammenhengen mellom vurdering og resultat blir revet over, kanskje er særlig uttalte i forbindelse med rettslige vurderinger.

Den andre muligheten forutsetter en regelendring. Hvis man har kompetanse til å foreta en endring av regelen, kan avveiningen erstattes av en (gjærne kompleks) fast regel. Et eksempel på dette er gitt foran i forbindelse med omformuleringen av »forsørget«. Dette kan også være en adekvat løsning – når man skifter administrative omgivelser fra saksbehandlere til datamaskinsystemer, vil dette også måtte ha en innvirkning på valg av regelutforming. Saksbehandlere kan være dyktige til å gjennomføre vurderinger, men får problemer med komplekse, faste regler hvor en hovedregel har et stort antall unntak; datamaskinbaserte systemer kan ikke hanskkes med vurderinger, men kan lett administrere komplekse system av faste regler.

Denne korte omtalen av noen egenskaper ved deontiske systemer har antydnet visse rettslige problemstillinger omkring bruk av slike systemer i forvaltningen. Disse problemstillingene vil ikke bli ytterligere utdypet. I stedet skal det kort knyttes noen bemerkninger til rettssikkerhet i forbindelse med deontiske systemer.

3. Rettssikkerhet

Et ideal for forvaltningens saksbehandling er at den skal gi borgerne en tilfredsstillende rettssikkerhet. Selve begrepet »rettssikkerhet« kan være for abstrakt til at det lett lar seg låne til en analyse av virkningene ved innføring av datamaskinbaserte systemer. I norsk teori er det alminnelig antatt at Eckhoffs spesifisering av begrepet gir en tilfredsstillende beskrivelse.

Eckhoff opererer med en oppspalting i flere underordnede interesser som kan være innbyrdes i konflikt:

- likhet
- forutberegnlighet
- objektivitet
- demokratisk kontroll
- fair og hensynsfull saksbehandling

I sin artikkel diskuterer Eckhoff disse elementene i forhold til kravet om at offentlig forvaltning skal være »effektiv«. Imidlertid vil »effektivitet« også kunne være et krav til offentlig forvaltning som det i andre sammenhenger kan være grunn til regne inn i rettssikkerhetsidealet.

Likhet diskuteres i forvaltningsretten først og fremst i forbindelse med kravet om at man skal unngå usaklig forskjellsbehandling. Det sies gjerne at data-

maskinbaserte systemer kan tjene som en garanti for likhet. I en formell betydning er dette riktig: Alle saker som er beskrevet på samme måte, vil behandles på nøyaktig samme måte og få identisk utfall.

Man ser her at garantien først og fremst knytter seg til forutsetningen om at like saker også vil beskrives på samme måte. Denne forutsetningen beror på de manuelle komponentene i systemet. Hvis det er fare for at like saker beskrives på forskjellig måte, vil det datamaskinbaserte systemet systematisk føre denne forskjellen videre til resultatet.

Dessuten har likhetsprinsippet en annen side, som ikke alltid blir fremhevet i forvaltningsretten: Nemlig at reglene blir slik utformet at man finner frem til adekvate kriterier for å beskrive likhet og forskjell. Når »likhet« var et slagord i den franske revolusjon, var det ikke fordi man mente det fant sted en forskjellsbehandling etter gjeldende regler, men fordi disse på en usaklig måte sondret mellom »adel« og »borgerskap«, altså at de rommet usaklige kriterier.

Likhetsprinsippet inneholder derfor også et krav til regelutformningen. I forhold til datamaskinbaserte systemer er det nærliggende å ta nye hensyn, f.eks. overgang fra vage til faste kriterier, eller til gjenbruk av eksisterende opplysninger. Dette skaper føringer for regelutformningen som kan resultere i at man bygger på lite adekvate kriterier – kriterier som skaper »likhet« mellom saker som burde behandles forskjellig.

Et trivielt eksempel er endringer i regler for beregning av vannavgift. Tradisjonelt ble slik avgift beregnet ved hjelp av målt forbruk av vann, og en avgiftssats pr kubikkmeter forbrukt vann. Dette forutsetter innsamling av opplysninger om vannforbruk. I dag er det en tendens til å erstatte dette med en sats pr kvadratmeter boligflate, utfra en tommelfingerregel om at det brukes mer vann i store enn i små boliger. Åpenbart vil dette føre til at f.eks. et eldre, enslig ektepar i en stor villa betaler mer vannavgift enn en barnrik familie i en trang leilighet. Hver sak blir behandlet »likt«, men gråden av likhet måles nå i boligflate i stedet for i vannforbruk. Åpenbart kan man være i tvil om boligflate er et adekvat kriterium for å skape likhet ved utmåling av vannavgift.

Objektivitet er krav om at systemene ikke skal ta hensyn til gruppeinteresser – kravet kan anses som et krav til likhet på gruppenivå snarere enn på individnivå. Derfor vil også de samme betraktningene gjøre seg gjeldende her som foran i forbindelse med likhet. Det datamaskinbaserte systemet garanterer en formell objektivitet.

Imidlertid bør man kanskje føye til at konfrontert med et datamaskinbasert system vil åpenbart visse grupper ha større forutsetninger til å forholde seg til

det og angripe det. Men det er vel ingen grunn til å anta at dette forrykker forholdet mellom grupper sammenlignet med dagens situasjon – de som kan forholde seg effektivt til et datamaskinbasert system kan det nok også i forhold til et manuell system.

Forutberegnlighet er også et element i rettssikkerhetsidealet som i første omgang styrkes gjennom innføring av et datamaskinbasert system. Når variablene for den enkelte sak er bestemt, er resultatet også bestemt – uten tvil, men full forutberegnlighet.

Som del av rettssikkerhetsidealet er imidlertid forutberegnlighet ikke et spørsmål om det prinsipielle eller abstrakte, men et spørsmål om resultatet faktisk er forutberegnlig for en bestemt person eller gruppe.

Sett i forhold til den person som reglene angår, kan overgangen til edb ha konsekvenser for forutberegnligheten. For det første kan programmeringen ha som konsekvens at man endrer regelstrukturen, f.eks. går over fra vage kriterier til et system av faste kriterier og faste regler. Som sagt kan dette være hensiktsmessig i systemets perspektiv, men kan være vanskelig å overblikke for den enkelte. Resultatet kan altså bli at regelsystemet blir en labyrint av faste detaljregler som nok er forutberegnlig i den forstand at det bare er en løsning, men som er svært vanskelig for den enkelte å fatte. Dermed blir systemet for den enkelte mindre forutberegnlig.

For det andre kan det datamaskinbaserte systemet være utilfredsstillende dokumentert. Man har sett eksempler på at det er foretatt endringer av regelverket som bare fremgår av programmet selv.

I forhold til den norske bostøtteordningen har man eksempel på at visse detaljregler bare fremgikk av programdokumentasjonen, som etter norsk forvaltningslov dermed må anses som en »for-skrift«, med de krav til publisering som følger av dette.

Ved å tolke lover, forskrifter mv får man ikke tilstrekkelig informasjon til å skjønne hvordan systemet i detalj fungerer. Denne manglende dokumentasjonen gjør igjen at forutberegnlighet blir redusert.

Imidlertid har også datamaskinbaserte systemer potensiale for å styrke reell forutberegnlighet. Det er kjent fra rettshjelpundersøkelser at mange som i prinsippet har rett til ytelser, f.eks. fra trygdesystemet, ikke utnytter sin rettighetsposisjon. Systemet er ikke forutberegnlig i den betydning at hvis vedkommende har en viss faktisk situasjon, så er det ikke forutberegnlig at den ytelse vedkommende har krav på etter gjeldende rett, faktisk blir gitt.

Som nevnt var det i bostøtteordningen en forutsetning at vedkommende identifiserte seg overfor systemet. Det skjer altså ingen automatisk prøving av alle landets husstander. Dette hadde vært fullt mulig, og ville ha ført til at alle

som hadde rett til bostøtte, også ville få det – uansett om man søkte eller ikke, kjente til ordningen eller ikke. Det er grunn til å merke seg at ordninger som baserer seg på så utstrakt bruk av edb kan gi en dekning for befolkningen som langt på vei ville avhjelpe problemer i forbindelse med rettighetsinformasjon. Konsekvensene ville imidlertid bli en effektivisering av disse tiltakene som har så store økonomiske følger at selve det grunnleggende regelverk måtte revideres. Muligheten for automatisk gitt informasjon i tilknytning til deontiske systemer er imidlertid spennende og perspektivrike.

Demokratisk kontroll eller generelle kontrolltiltak vil sterkt påvirkes av overgangen til et datamaskinbasert system. Det er grunn til å understreke at de tradisjonelle klageordninger lett kommer til kort i forhold til datamaskinbaserte systemer. Et eksempel er den norske bostøtteordningen, hvor klageordningen rett og slett ble avskaffet – man hadde ikke kapasitet til manuelt å behandle det forholdsvis store antall klager. I dag er klageadgangen redusert til en kontroll av at riktige opplysninger er benyttet i databehandlingen.

For å skape en kontroll med systemene, er det mest nærliggende å tenke seg en slags systemrevisjon. En ombudsmann kan gå inn i et system å se hvorvidt det synes utformet i tråd med de idealer som forplikter offentlig forvaltning. Datatilsynsmyndighetene i de nordiske land har en slik rolle i forhold til bruk av personlige opplysninger – men deres myndighet er begrenset på forskjellige måter, og de vurderer ikke deontiske systemer som sådanne.

Likevel er det mange tegn som tyder på at man vil nærme seg en situasjon hvor systemer blir gjort gjenstand for analyse og revisjon av frittstående forvaltningsmyndigheter. Det kan synes prinsipielt interessant at for deontiske systemer er den tradisjonelle kontroll gjennom klage over enkeltvedtak utilstrekkelig – man må opp på et høyere generaliseringsnivå og gjøre systemene som sådanne gjenstand for kontroll og kritikk.

Kravet til *fair og hensynsfull saksbehandling* er kanskje det mest vidtgående kravet til datamaskinbaserte forvaltningssystemer. Det er i seg selv et grunnleggende spørsmål hvorvidt det kan forsvares å la spørsmål om enkeltmenneskers velferd avgjøres av datamaskinbaserte systemer. I fransk teori er spørsmålet blitt reist om hvorvidt det ikke er en slags menneskerett at slike avgjørelser blir truffet av mennesker.

I norsk teori er kravet til en »borgervennlig administrasjon« blitt ansett for å være en del av personvernet, som bl a Datatilsynet ser seg berettiget til å fremme i forhold til systemer hvor dette organet har kompetanse. Man stiller da bl a krav til at systemet skal gi opplysninger på en måte som gjør dem lett for den enkelte å forstå.

I og for seg kan datamaskinbaserte systemer i masseforvaltningen bedre tilpasses individuelle krav enn manuelle systemer. I det automatiserte bostøttesystemet kan f eks den enkelte få detaljert begrunnelse av det individuelle ved-

tak – en individualisering som ville vært umulig uten at man utnyttet den informasjon program og registre representerer om regler og den enkelte søkers forhold.

Den form for »fleksibel spesialisering« som datamaskinbaserte systemer representerer kan derfor føre til systemer som oppleves som hensynsfulle og borgervennlige. Men det forutsetter at dette stilles som krav til systemene. På grunn av begrensninger i datamaskinsystemene og manglende innsikt hos systemutformerne fikk nok mange i begynnelsen av 1970-årene inntrykk av at de var kryptiske, fulle av koder og lite fleksible. I dag burde dette være et tilbaketog stadium. Systemene kan gjøres tilstrekkelig »vennlige« – det bør være andre hensyn som bestemmer om hvorvidt man vil anvende dem eller ikke.

4. Avslutning: Effektivitet

Effektivitet er også et element i rettssikkerhetsidealet: Verdien i å få en rask avgjørelse, en saksbehandling som ikke forutsetter lange samtaler, innsamling av en stor mengde dokumenter osv. Effektiviteten kan lett komme i konflikt med andre elementer – kanskje særlig ønsket om at den enkelte saks særegne natur kommer til uttrykk, noe som forutsetter vurderinger og gjør automatisering vanskelig.

Imidlertid er det grunn til avslutningsvis å fremheve at i masseadministrasjonen er ofte ikke valget mellom manuelt og automatisert system realistisk. Spørsmålet knytter seg til graden av automatisering, og hvordan det deontiske systemet bør utformes.

Masseadministrasjon forutsetter en høy grad av automatisering. Dermed blir det viktig for jurister å sette seg inn i konsekvensene av deontiske systemer, og å ta opp til analyse hvordan slike systemer virker. Vi mangler innsikt i sammenhengen mellom rettskilder og datamaskinprogrammer, hvordan rettslige normer faktisk er uttrykt i datamaskinprogrammer og hvordan de kan uttrykkes. Vi mangler en rettspolitisk holdning til hvordan slike systemer bør kontrolleres, hvilke nye mekanismer vi skal bruke som supplement til tradisjonelle klage- og kontrollsystemer.

Først og fremst er det viktig at jurister blir aktive i diskusjonen av deontiske systemer i offentlig forvaltning. En veitrafikkrett som valgte sine eksempler fra ferdsel med hest og vogn kunne kanskje være prinsipielt interessant også i åtti-årene, men ikke synderlig praktisk. Moderne forvaltningsrett må behandle datamaskinbaserte systemer i like stor utstrekning som moderne forvaltning bruker dem.

LITTERATUR

- Bing, Jon (1977): »Deontic systems: A sketchy introduction«; Bing/Selmer 1980:299-313.
- Bing, Jon (1977): »Automatiseringsvennlig lovgivning«; *Tidsskrift for rettsvitenskap* 195-229.
- Bing, Jon (1980): »Legal norms, discretionary rules and computer programs«; Niblett 1980:119-136.
- Bing, Jon (1983): *Edb: Mulighet og problem ved forenkling av regelverk*, CompLex 13/83, Universitetsforlaget, Oslo.
- Bing, Jon (1984): »The Ombudsman and Computerized Administration«, *Informatica e diritto* 3/83-96.
- Bing, Jon (1984): »Datamaskinassisterte forvaltningssystemer i et forvaltningsrettslig perspektiv«; *Jussens venner* 5/174-185.
- Bing, Jon/Selmer, Knut, S. (1980): *A Decade of Computers and Law*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Blanck, Lars Jakob (1978): *Skjønn, regelanvendelse og datamaskinassistert saksbehandling i forvaltningen*; Skriftserien JUS og EDB nr 31, Institutt for rettsinformatikk, Oslo.
- Eckhoff, Torstein/Sundby, Nils Kristian (1976): *Rettsystemer*; Tanum-Norli, Oslo.
- Hirschfeldt, Johan (1985): »Rättssäkerhetsfrågor och felaktiga skattekrav«, Magnusson/Torvund 40-53.
- Hafli, Tor (1978): *Bostøtteordningen*, Skriftserien JUS og EDB nr 32, Institutt for rettsinformatikk, Oslo.
- Magnusson, Cecilia/Torvund, Olav (1985): *Juristen och datasäkerheten; Nordisk årbok i rättsinformatik 1985*, Norstedts, Stockholm.
- Niblett, Bryan (1980): *Computer Science and Law*, Cambridge University Press.
- Rynning, Paul (1976): *En fremstilling og vurdering av reglene for tildeling av bostøtte*, Skriftserien JUS og EDB nr 17, Institutt for rettsinformatikk, Oslo.
- Schartum, Dag Wiese (1985): *Codex, Calculations and Computers*; CompLex 3/85, Universitetsforlaget, Oslo.
- Sundby, Nils Kristian (1974): *Om normer*, Universitetsforlaget, Oslo.

»Det frie erhvervsliv«, »Den frie forbruger«. Begreber med mening i?

Af Anne-Dorte Bruun Nielsen

1. Indledning

Frihed er et af *retsstatens*¹⁾ guldrandede begreber. Ordet bruges stadig positivt ladet i mange sammenhænge og således også både fra erhvervslivets og fra forbrugernes side, og det kunne derfor være interessant at se, om *velfærdsstaten* også hylder et frihedsprincip for dens klienter, dens patienter og dens forbrugere. I denne artikel vil jeg søge at afdække, om der findes et frihedsbegreb for *forbrugerne* ud fra det, der er kommet til udtryk i forbruger- og markedslovgivning.

Det særlige problem omkring et forbrugerretligt frihedsbegreb er, at forbrugere og erhvervsliv står over for hinanden med interessemodsætninger, der er væsentlig forskellige fra dem; »borgerne« står over for hinanden med. Medens alle »borgere« i princippet er lige og hermed har ligeværdige krav på frihed, som afvejes i forholdet individ/samfund, så er forbrugerne og producent/erhvervsliv ikke som udgangspunkt lige, og har ikke samme accepterede krav på frihed, idet den ene gruppes frihed i dette tilfælde medfører indskrænkning for den anden gruppe.

Det samme fænomen ses i andre sammenhænge, hvor det er *grupper*, der står over for hinanden, som f.eks. arbejdstager/arbejdsgiver, lejer/udlejer m.v. Begrebet »borger« er tilsyneladende så tilpas neutralt og basalt formuleret, at det ikke viser de interessemodsætninger, der findes mellem de enkelte individer. Begrebet anvendes til at opstille visse retningslinjer, som alle i et samfund formodes at have interesse i, bliver fulgt. (Retten til liv, ære, velfærd, frihed, lighed m.v.). Det afslører dog ikke, at selv om alle har gavn af ejendomsretten, så har nogen mildt sagt mere gavn end andre! Når enkeltindivider optræder i grupper med visse fælles interesser, afslører magtkampene sig først for alvor, og der skal større politiske og retoriske kunstgreb til at postulere, at sådanne grupper, der ses stillet over for hinanden, i *sidste* ende har sammenfaldende interesser.