

Borgernes rettigheter i møte med det digitale samfunn og offentlig forvaltning



Innhold

DEL I INNLEDNING	6
1. UTVALGETS MANDAT, SAMMENSETNING OG ARBEID	6
1.1. Oppdragsgiver og bakgrunnen for mandatet	6
1.2. Mandatet	6
1.3. Problemanalyse og avgrensing	7
1.4. Studentgruppens sammensetting og arbeid	8
DEL II DIGITALISERING OG KONSEKVENSER	10
2. DIGITALISERING I FORVALTNINGEN	10
2.1. Innledning	10
2.2. Definisjoner og kategorisering av digitalisering i forvaltningen	10
2.3. Historisk utvikling	13
2.4. Digital agenda for Norge	13
2.4.1. Regjeringens hovedprioriteringer	13
2.4.2. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025	14
2.4.3. Digitaliseringsrådet 2020: Nå må vi tenke som brukeren!	16
2.5. Omfanget av digitalisering – NAV som eksempel	16
2.5.1. Omfanget av digitalisering gjennom tall fra NAV som illustrerer noe av digitaliseringen	16
2.5.2. En NAV-veileders beretning om omfanget av digitalisering	19
3. KONSEKVENSER AV DIGITALISERING - DIGITAL EKSKLUDERING	23
3.1. Innledning	23

3.2. Hva forteller forskning om negative konsekvenser av digitalisering?	23
3.2.1. Kantar undersøkelse - Den digitale borger	24
3.2.2. Litteraturgjennomgang av forskning på digitale velferdstjenester	25
3.3. Årsaker til digital ekskludering	27
3.3.1. Digital infrastruktur – internett	27
3.3.2. Digital infrastruktur – digitalt utstyr	28
3.3.3. Digital kompetanse	30
3.3.4. Funksjonsnedsettelse	37
3.3.5. Sykdom	37
3.3.6. Språk og systemforståelse	38
3.3.7. Manglende tillit til digitale løsninger	38
3.3.8. Manglende bankID	39
3.4. Oppsummering	39
DEL III BORGERNES RETTIGHETER I MØTE MED DIGITAL FORVALTNING I RETTIGHETSREALISERINGSPROSESSEN	40
4. INNLEDNING	40
4.1. Borgernes rettighetsrealisering	40
4.2. Menneskerettsloven og konvensjonenes betydning for borgernes rettigheter i møte med digital forvaltning	41
5. RETT TIL INFORMASJON	42
5.1. Innledning	42
5.2. Rett til informasjon fra et demokratisk perspektiv	42
5.3. Rett til informasjon fra et rettssikkerhetsperspektiv	43
5.3.1. Menneskerettsloven og retten til rettighetsinformasjon	43
5.3.2. Hvor langt strekker plikten til å gi informasjon og veiledning etter konvensjonene?44	
6. Rett til veiledning	45

6.1. Innledning	45
6.2. Den alminnelige veiledningsplikten	46
6.2.1. Pliktens innhold	46
6.2.2. Pliktens omfang	47
6.3. Særlig om veiledning i utlendingssaker	47
6.4. Særlig om NAV sin veiledningsplikt	48
6.5. Digital veiledning	50
6.6. Brudd på veiledningsplikten	51
6.7. Utvalgets vurdering av gjeldende rett	52
6.7.1. Behov for å tydeliggjøre i hvilke tilfeller veiledningsplikten gjelder	52
6.7.2. Behov for å tydeliggjøre innholdet i veiledningsplikten og at den må tilpasses den enkeltes behov	53
6.7.3. Behov for å tydeliggjøre hvordan veiledningen gis og behov for utvidet veiledning	54
6.8. Utvalgets forslag	56
7. LIKESTILLINGS- OG DISKRIMINERINGSVERN	56
7.1. Innledning likestillings- og diskrimineringsvern	56
7.2. Gjeldende rett	57
7.2.1. Grl. § 98 om likhet for loven	57
7.2.2. Menneskerettsloven og FN-konvensjonene	58
7.2.3. Likestillings og diskrimineringsloven	60
7.3. Utvalgets vurdering	62
7.4. Utvalgets forslag	62
8. UNIVERSELL UTFORMING	62
8.1. Innledning universell utforming	62

8.2. Gjeldede rett universell utforming	63
8.2.1. Web-direktivet:	63
8.2.2. Ligestillings- og diskrimineringsloven kapittel 3	64
8.3. Utvalgets vurdering	65
8.4. Utvalgets forslag	67
9. RETT TIL OPPLÆRING	67
9.1. Innledning opplæring	67
9.2. Gjeldende rett opplæring	67
9.2.1. Grl. § 109 om rett til utdanning og rett til grunnleggende opplæring for barn	67
9.2.2. Opplæringslova kapittel 4A	68
9.2.3. Introduksjonsloven	69
9.3. Utvalgets vurdering	70
9.4. Utvalgets forslag	71
DEL IV UTVALGETS FORSLAG OG MERKNADER	72
10. FORSLAG TIL ENDRINGER I LOVVERKET OG MERKNADER TIL DE ENKELTE LOVFORSLAGENE	72
10.1. Forvaltningsloven	72
10.1.1. Lovforslag	72
10.1.2. Merknader	72
10.2. Forslag til ny forskrift og merknader til forslagene	73
10.2.1. Forskriftsforslag	73
10.2.2. Merknader	75
DEL V KONSEKVENSER AV UTVALGETS FORSLAG	79
11. KONSEKVENSER AV LOVFORSLAGET	79
11.1. Innledning	79

11.2. Konsekvenser av endringer relatert til veiledningsplikt	79
11.3. Konsekvenser av endringer relatert til universell utforming	80
11.4. Konsekvenser av endringer relatert til opplæring i digitale ferdigheter	80
LITTERATURLISTE	81
VEDLEGG	88
VEDLEGG 1. VEDLEGG TIL KAPITTEL 2.5.2	88
VEDLEGG 2. KLART LOVSPRÅK I EN JOU OM DIGITAL EKSKLUDERING	91

Del I Innledning

1. Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

1.1. Oppdragsgiver og bakgrunnen for mandatet

Oppdragsgiver for dette mandatet er Jussbuss og Juridisk rådgivning for kvinner (JURK). Jussbuss og JURK er ikke-profit organisasjoner som tilbyr gratis juridisk rådgivning til personer som ikke har råd til advokat. De arbeider med et bredt spekter av rettsområder, blant annet utlendingsrett, familierett, trygderett, arbeidsrett, husleierett og likestillings- og diskrimineringsrett.

Det skjer stadig mer digitalisering i ulike rettsområder som forvaltes av forvaltningen. Digitaliseringen har bidratt til effektivisering av saksbehandling, ressursbesparelse og likebehandling av saker ved bruk av automatiserte systemer. En bekymring ved digitaliseringer er at det kan føre til marginalisering og ekskludering av enkelte grupper i samfunnet.

Gjennom sitt arbeid erfarer både Jussbuss og JURK at klienter ikke får tilstrekkelig hjelp av ulike årsaker. Det kan være at klientene ikke finner frem til nødvendig informasjon på nettsider fordi de mangler språkkunnskaper, eller digitale ferdigheter. Det kan også være fordi de mangler grunnleggende utstyr, slik som stabil nettilgang eller PC. Pandemien har forstrekt denne problemstillingen da det ikke var mulig å få veiledning på fysiske møter. Formålet med utredningen er dermed å kartlegge konsekvenser digitaliseringen har på ressursvake grupper og forslå løsninger.

1.2. Mandatet

Studentgruppen skal kartlegge omfanget av digitalisering på sentrale rettighetsområder, utrede hvilke konsekvenser digitaliseringen har for ressursvake grupper, hvilke rettigheter gruppene har overfor den digitale forvaltning etter gjeldende rett, hvordan gjeldende rett fungerer og vurdere endringer i gjeldende rett. Gruppen skal særlig være oppmerksom på forvaltningens plikt til å veilede borgerne om borgernes rettigheter og plikter, og skal vurdere hvor langt borgerne kan og bør kunne velge andre løsninger enn digitale, både faktisk og rettslig. Studentgruppen kan velge å fokusere på enkelte forvaltningsområder, som f.eks. velferds- eller utlendingsforvaltningen. Studentgruppen skal også vurdere konsekvensene av digitalisering i lys av den pågående pandemisituasjonen som ytterligere kan forsterke marginaliseringen.

Studentgruppen skal ikke utrede hvilke rettigheter borgere i institusjoner, som sykehus, barnevernsinstitusjoner eller fengsler, har til tilgang digitale teknologier.

Studentgruppen skal foreslå regler som sikrer sårbare gruppers rettssikkerhet i møte med den digitale forvaltning. Forslaget kan inneholde f.eks. lovregulering av digitale rettigheter eller rettigheter i møte med den digitale forvaltning. Studentgruppen skal vurdere hvor det er hensiktsmessig å regulere spørsmålene. Studentgruppen kan for eksempel foreslå et nytt kapittel i forvaltningsloven, regulering i særlover, f.eks. et nytt kapittel i folketrygdloven eller likestillings- og diskrimineringsloven eller foreslå en helt ny lov om digital rettssikkerhet.

Studentgruppen skal undersøke og ta stilling til alle spørsmål i mandatet, og utarbeide en skriftlig utredning som fremlegges for UiO, Jussbuss og JURK i form av en JOU (Jusstudentenes offentlige utredninger).

Studentgruppens arbeid skal utføres i henhold til Utredningsinstruksen og forvaltningsloven og andre relevante veiledninger. Studentgruppen kan se bort ifra kravene til å utrede økonomiske og administrative konsekvenser. Studentgruppen må likevel se hen til slike konsekvenser i valget mellom ulike forslag og når disse begrunnes.

1.3. Problemanalyse og avgrensning

Kartleggingen av omfanget av digitaliseringen på sentrale rettsområder skjer hovedsakelig gjennom innsamling av data. Der det er noe uttrykkelig i lovverket om digitalisering vil dette tas opp, men ellers er utvalgets spesifikke kunnskap om digitaliseringen basert på hvilke opplysninger vi får lag foran oss.

Utredning av hvilke konsekvenser digitaliseringen *har* for ressursvake grupper vil også i stor grad bero på innsamling av data og/eller anekdotiske bevis. Det vil først utredes hvilke grupper som er ressursvake i møtet med den digitale forvaltningen, og deretter konsekvenser digitaliseringen har for disse gruppene. Når det gjelder formuleringen "har" i denne sammenheng, vil utvalget tolke det utvidende slik at også tenkte typetilfeller vil være relevante selv om det ikke er noen konkrete eksempler på det utvalget kan vise til.

Hvilke rettigheter gruppene har etter gjeldende rett, vil ta form av en juridisk utredning av gjeldende rett på områdene utvalget finner relevant for digital ekskludering problemstillingen. Det legges særlig vekt på veiledningsplikten, forbud mot diskriminering og rett til opplæring.

Når det gjelder hvordan gjeldende rett *fungerer*, vil utvalget gjøre en vurdering av gjeldende rett samt forsøke å finne empiriske data på de relevante rettsområdene. Ideelt vil utvalget finne en såpass stor datamengde at det kan gjøre en forsvarlig rettslig vurdering av den praktiske gjennomføringen. I mangel på slik data vil utvalget etter beste evne befatte en rettslig vurdering med det som er tilgjengelig.

Når det gjelder vurdering av digitaliseringen i lys av den pågående pandemisituasjonen, er det nødvendig å peke på følgende: Selve pandemisituasjonen er vanskelig å definere mens utvalgets arbeid har foregått ettersom det er snakk om radikal endring i samfunnsforholdene over kort tid. Ikke bare da situasjonen startet, men også underveis når regjeringen fatter nye tiltak for å forsøke å håndtere viruset. Et annet problem som oppstår i forbindelse med å analysere pandemisituasjonen er at det er såpass nært i tid at det er mangel på data, og at konsekvensene av flere av tiltakene ikke vil være klare før lengre frem i tid. Det er også usikkert i hvilken grad de som er sårbare i møte med digital forvaltning overlapper med de som er svake i møte med viruset, slik at det er uklart på om tiltakene mot viruset rammer dem ekstra hardt (for eksempel at eldre som ikke har IKT kompetanse ikke kan søke hjelp fordi de ikke kan være utendørs gitt viruset). Hvis det er noe vi har lært under pandemien er det at det norske samfunn ikke er bygget for å fungere under disse omstendighetene, selv om det nok kan betegnes som en svakhet er det usikkert hvor mye vekt dette burde tillegges.

Mandatet inneholder allerede en avgrensning for utvalgets arbeid til å ikke omfatte "hvilke rettigheter borgere i institusjoner ... har til tilgang til digitale teknologier". Etter sin ordlyd er det bare disse borgerens rett til "tilgang til digitale teknologier" som det er avgrenset til, disse borgerens rettigheter for øvrig er det ikke noen grunn til å avgrense utvalgets arbeid mot i den grad de skiller seg fra de alminnelige rettighetene som tilhører alle borgere.

Videre er det ikke å fornekte at utvalgets arbeid er tidsbegrenset, noe som nødvendiggjør at det også gjøres avgrensninger i JOU-ens omfang. Avgrensningene vil være både rettslige og faktiske. Den rettslige avgrensningen vil hovedsakelig skje på rettsområder som utvalget bedømmer som mer perifere i relasjon til hva mandatet etterspør. Den faktiske avgrensningen i utvalgets arbeid vil ta form av en begrensning i hvilke faktiske omstendigheter utvalget får vurdert i sitt arbeid.

1.4. Studentgruppens sammensetting og arbeid

Dette er utredning i serien Juristenes offentlige utredninger (JOU). Utredningen er utført på oppdraget fra Jussbuss og JURK, og gjort på grunnlag av mandatet som er presentert over. Utredningen er utført av en studentgruppe ved Universitetet i Oslo, som oppgave i faget lovgivningslære, JUS5502, ved Juridisk fakultet.

Studentgruppen har vært tverrfaglig sammensatt bestått av:

Assia Chelaghma er masterstudent i rettsvitenskap og har erfaring som saksbehandler i JURK og som tolk i arabisk i offentlig sektor.

Aurora Leigh Kobernus er klarspråkstudent. Hun skrev et notat om "klart lovspråk i en JOU om digital ekskludering" som ligger som vedlegg til denne rapporten.

Randi Ryen er masterstudent i rettsvitenskap og har erfaring fra velferdsforvaltningen.

Yuan Pan er masterstudent i rettsvitenskap og har erfaring innen legal tech, som omhandler tverrsnittet mellom juss og teknologi.

Gruppen startet sitt arbeid 24. august 2020, og leverte utredningen 3. desember samme år. Arbeidet har vært organisert som en lovlab, der studentgruppen skulle undersøke problemstillingen og jobbe frem forslag til generelle regler som kan avhjelpe digital ekskludering.

Arbeidet med utredningen er gjennomført med en kombinasjon av litteratursøk og samtaler med relevante virksomheter.

For å kartlegge omfanget av digitalisering på sentrale rettighetsområder og utrede hvilke konsekvenser digitaliseringen har for ressursvake grupper har vi både gjennomført intervjuer, benyttet statistikk fra SSB og gått igjennom aktuelle rapporter på området. Vi har også søkt etter nyhetsartikler og blogger som kan belyse temaet og hvilke konsekvenser digitalisering av offentlig sektor har for ressursvake grupper.

Gruppen har hatt to møter med oppdragsgiverne Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) og Jussbuss. De har fortalt om sine erfaringer i arbeid med sårbare brukergrupper. Deres erfaring er at borgerne som kommer til dem ikke har fått nok veiledning til å ivareta sine rettigheter. De etterlyser et

håndhevingsorgan som kan vurdere om tilstrekkelig og forsvarlig veiledning er gitt i tråd med forvaltningsorganets veiledningsplikt.

Vi har hatt ett møte med arbeids- og velferdsetaten med påfølgende dialog. Målet var å kartlegge omfanget av digitalisering på sentrale rettighetsområder og å få innblikk i sentrale sider og aspekter ved digitalisering av forvaltningen. Vi har hatt ett møte med en veileder fra ett NAV-kontor for å kartlegge omfanget av digitalisering for NAV-brukere og utfordringer knyttet til digitalisering ut fra en veileders perspektiv.

Vi har hatt møte med forskerne Trude Mariane Midtgård og Kari Sand fra SINTEF digital. De jobber med forsknings- og utviklingsprosjektet «Digitalt utenforskap»¹. Hovedmålet med prosjektet er å gi innspill til NAV i forbedringsarbeidet i sine løsninger gjennom å undersøke «Digital ekskludering i NAV - hvem, når hvorfor?». De undersøker hvilke brukergrupper som har utfordringer med digitale løsninger i NAV, i hvilke situasjoner brukerne får problemer med dagens løsninger og hvordan løsningene kan forbedres ut fra brukerens behov. Prosjektet varer fra 2019-2021. Da vi snakket med dem jobbet de med datainnhenting. De delte av sine erfaringer og de inntrykkene de satt med så langt i arbeidet. Deres rapport vil komme neste år.

Utvalget hadde også et møte med Sigbjørn Råsberg og Geir Sindre Fossøy fra Digitaliseringsdirektoratet angående deres arbeid rundt universell utforming og Web-direktivet. De snakket om sine erfaringer rundt å arbeide med universell utforming, både etter forskriften og direktivet. Samtalen gikk også i å belyse de mer tekniske aspektene rundt reglene for universell utforming og hvordan disse var å forstås satt opp mot det juridiske.

For å utrede hvilke rettigheter gruppene har overfor den digitale forvaltning etter gjeldende rett og for å vurdere hvordan gjeldende rett fungerer, har vi undersøkt aktuelle rettskilder og studert juridisk litteratur.

¹ SINTEF (2019)

Del II Digitalisering og konsekvenser

2. Digitalisering i forvaltningen

2.1. Innledning

Mandatet ber om en kartlegging av omfanget av digitalisering i offentlig sektor. For å svare på dette, vil vi først se på definisjoner av digitalisering og kategorisere ulike formål offentlig sektor benytter digitale løsninger til. Deretter vil vi se på historisk utvikling av digitalisering i Norge for så å presentere regjeringens overordnede politikk for hvordan IKT skal forvaltes i samfunnet og forvaltningen. Til slutt presenterer vi et bilde av omfanget av digitalisering gjennom en brukerreise vi har kalt historien om Tom 2020. Vi tar utgangspunkt i livshendelsen der en borger blir langvarig syk, får behov for behandling, økonomiske stønader og koordinert oppfølging fra forvaltningen. Å gi et bilde av det totale omfanget av digitalisering av offentlig sektor er ikke formålstjenlig innenfor rammene av denne JOU-en.

2.2. Definisjoner og kategorisering av digitalisering i forvaltningen

I Store norske leksikon er digitalisering definert som: "Det å legge til rette for generering av digital informasjon samt håndtering og utnyttelse av informasjonen ved hjelp av informasjonsteknologi."² En annen vanlig definere digitalisering på, er "en samlebetegnelse for overgangen fra analoge, mekaniske og papirbaserte løsninger, prosesser og systemer, til elektroniske og digitale løsninger".³

Digitalisering av offentlig sektor skjer på mange plan og til bruk i mange ulike prosesser. I samtale med NAV⁴ pekte de på at det er nyttig å skille mellom digitalisering i form av «strøm på papir» og digitalisering i form av automatisering av beslutningsprosesser. Digitalisering i form av «strøm på papir» innebærer at tidligere prosesser som skjedde analogt, via samtaler eller papir, nå skjer digitalt, for eksempel at borger søker om tjenester digitalt eller kommuniserer digitalt. Digitaliseringen av beslutningsprosesser innebærer at saksbehandling eller beregninger utføres med helt eller delvis automatiserte prosesser på grunnlag av faste parametere eller kunstig intelligens.

Når man skal kategorisere digitalisering i form av «strøm på papir», er det nyttig å skille mellom digitalisering av informasjon til innbygger, digitalisering av kommunikasjon med innbygger, og digitalisering av tjenesten innbygger mottar. SINTEF har i sin rapport *Digitale Velferdstjenester* systematisert digitalisering av offentlig sektor i fire typer. Studentgruppen har latt seg inspirere av og videreutviklet SINTEFs kategorisering og beskrivelse av kategoriene.⁵ Studentgruppen har valgt å dele

² Store norske leksikon (2019)

³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019)

⁴ Samtale med NAV. 21. september.2020.

⁵ SINTEF (2020) s. 5.

inn digitaliseringen av offentlig sektor i tre kategorier (se boks 1).⁶ Disse kategoriene er nyttige for å belyse hva som skjer med borgernes rettigheter i møte med digital forvaltning.

De ulike typene digitalisering påvirker samhandlingen mellom borger og det offentlige på hver sin måte og kan få konsekvenser for borgernes rettigheter på ulike måter.

⁶ SINTEF har delt inn i fire kategorier. Sintefs fjerde kategori er automatiserte tjenester. Denne utredningen utreder ikke konsekvenser av digitalisering i form av automatisering av tjenester.

Boks 1 Kategorisering av digitalisering av offentlig sektor

Type 1. Digital standardisert informasjon til innbygger uten personlig innlogging

Dette er informasjon om rettigheter og tjenester til innbyggerne som gis i en eller annen digital form, for eksempel på Internett, i en applikasjon eller andre kanaler. Informasjonen kan være utformet som tekst, illustrasjon, bilde, lyd, video eller ofte en kombinasjon.

At informasjonen er standardisert, innebærer at den er lik for alle og ferdig produsert på forhånd, før borgeren henvender seg til forvaltningen.

Standardisert informasjonsutveksling mellom en offentlig instans og bruker vil også falle inn under denne kategorien. En chatbot som tilbyr standard informasjon, vil også falle inn under denne typen digitalisering for eksempel.

Analoge varianter av standardisert informasjon kan være en brosjyre, et standardskriv eller muntlig formidling i et informasjonsmøte.

Type 2. Digital individuelt rettet informasjon, veiledning eller annen kommunikasjon

Dette er individuelt rettet veiledning, informasjon og dialog mellom en offentlig instans og brukere i en eller annen digital form. Eksempler kan være sms, epost, chat eller dialoger i en applikasjon, en portal eller annet hvor bruker er logget inn.

At informasjonen er individuelt rettet innebærer at brukeren for eksempel har logget inn på et personlig område eller har lagt inn informasjon om seg selv som gjør at tilbakemeldingen er tilpasset hens situasjon. En chatbot som besvares av mennesker vil falle inn under denne typen kategorien.

Denne typen inkluderer ikke selve tjenesten, men kommunikasjon og veiledning i tilknytning til en tjeneste. Digitale søknader og utredningsprosessen vil falle inn under denne kategorien.

Analoge varianter av denne typen informasjon og kommunikasjon kan være telefon-, ansikt-til-ansikt-samtaler, eller brev med/om for eksempel timeavtaler, testresultater og søknader.

Type 3. Tjenesteyting som innebærer digital interaksjon mellom bruker og offentlig ansatt

Dette innebærer at digitale løsninger benyttes for å utføre tjenesten. Det er altså selve tjenesten, som allerede er innvilget, som utføres digitalt. Det være for eksempel være opplæring, oppfølgingsamtaler, rådgivning, behandling eller andre oppgaver som inngår som en del av en tjeneste.

Interaksjonen kan foregå skriftlig ved hjelp av meldinger eller chat, muntlig i videosamtaler. Oppfølging og dialog med en veileder, for eksempel på MittNav, vil falle inn under denne kategorien. Dette kan for eksempel være dialog om oppgaver bruker må utføre for å få stønad (vilkår), utforming av aktivitetsplaner eller oppfølging og utforming av andre individuelle planer for brukeren.

Analoge varianter av denne typen informasjon og kommunikasjon kan være telefonsamtaler, ansikt-til-ansikt-samtaler eller brev om for eksempel timeavtaler eller møter der man sammen skriver individuelle planer.

Denne kategoriseringen er en videreutvikling av kategoriseringen i Digitale Velferdstjenester, SINTEF 2020, s. 5.

2.3. Historisk utvikling

Bruken av digitale verktøy i forvaltningen har utviklet seg betraktelig siden teknologien først ble implementert og har endret måten forvaltningsorganer arbeider på. I internasjonal kontekst har Norge vært tidlig ute med digitalisering av forvaltningsarbeidet og har vært rangert høyt i både EU og FNs rangeringer.⁷

På 1970-tallet ble datamaskiner tatt i bruk av flere forvaltningsorganer for å løse bestemte oppgaver. Blant disse var statistiske analyser og oppbevaring av opplysninger i elektroniske registre. På dette tidspunktet var det fortsatt ikke etablert noe infrastruktur for datautveksling og kommunikasjon mellom de ulike forvaltningsorganene. På 1980-tallet la den teknologiske utviklingen grunnlag for kontorstøttesystemer mer likt det vi er kjent med i dag, som tekstbehandling og regneark. Internettet åpnet deretter for nye muligheter. I årene som fulgte fikk de aller fleste forvaltningsorganer og kommuner også sine egne nettsider og digitale kanaler for å imøtekomme borgerne. Et eksempel på dette i nåtid er Altinn og Offentlig elektronisk postjournal.⁸

Bruken av digitale løsninger har bidratt til effektivisering av saksbehandling. I 2018 benyttet Lånekassen seg av kunstig intelligens (maskinlæring) for å velge ut hvem som ble tatt ut i såkalt bokkontroll. De som ble valgt ut måtte dokumentere at de hadde bodd borte fra foreldrene sine i 2017. I alt ble 25 000 studenter plukket ut til bokkontroll. Blant disse ble 15 000 plukket ut av kunstig intelligens, mens 10 000 ble plukket ut tilfeldig (kontrollgruppe). Resultatene fra 2018 viser at kunstig intelligens var mer effektivt enn et tilfeldig utvalg ettersom 11,6 prosent av maskinlæringsgruppen ikke besto bokkontrollen, mens det tilsvarende tallet for kontrollgruppen var 5,5 prosent.⁹

2.4. Digital agenda for Norge

Regjeringen la i 2016 frem Meld. St. nr. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* med regjeringens overordnede politikk for hvordan Norge skal utnytte digitale løsninger til samfunnets beste. Stortingsmeldingen har lagt grunnlaget for flere initiativer og strategier knyttet til digitalisering, blant annet digitaliseringsstrategien «En offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025». Regjeringen etablerte også et Digitaliseringsråd i forbindelse med stortingsmeldingen. Digitaliseringsrådets oppgave er å bistå statlige virksomheter med å lykkes med digitaliseringsprosjektet gjennom råd og kvalitetssikring.

2.4.1. Regjeringens hovedprioriteringer

Regjeringen har fem hovedprioriteringer i IKT-politikken.¹⁰ Fire av dem er sentrale for å sikre borgernes rettigheter, tre av dem presenteres nærmere her.

⁷ NOU 2019:5 pkt. 5.4.2.1

⁸ NOU 2019:5 pkt. 5.4.2.1

⁹ Digitaliseringsstrategi (2019-2025) s. 25 boks 3.7.

¹⁰ Meld. St. nr. 27 (2015-2016) s. 12.

Brukeren i sentrum er første hovedprioritering. Det betyr at brukerne og deres behov skal være det sentrale utgangspunktet i utforming av digitale løsninger. Brukerne skal oppleve sammenheng og helhetlige offentlige tjenester, uavhengig av hvilken offentlig virksomhet som tilbyr dem. Tjenestene skal utformes med god brukskvalitet og de skal sikre at borgerne får sine reelle behov dekket. For å oppnå dette fremheves det at reell brukerinvolvering i utforming av de digitale løsningene er nødvendig forutsetning. De peker på at det er store forbedringspotensialer i å forbedre tjenestene for brukerne.¹¹

Styrket digital kompetanse og deltakelse blant borgerne er en annen hovedprioritering. Digital opplæring for borgerne skal styrkes. Som en oppfølging av dette er det opprettet et nettsted som tilbyr gratis læringsressurser for de som driver opplæring i grunnleggende digitale ferdigheter, Digidel.no, som driftes av Kompetanse Norge. Videre fremgår det av stortingsmeldingen at alle kommuner skal ha et veiledningstilbud til innbyggere som har behov for bistand til å benytte digitale løsninger. Meldingen fremhever både biblioteker, kommunale servicekontor og kommunale fagavdelinger som aktuelle for å gi veiledning til innbyggere. Videre fremhever meldingen viktigheten av universell utforming av IKT-løsninger, slik at tjenestene er mulig å benytte uavhengig av utdanning, alder og funksjonsnedsettelse.¹²

Effektiv digitalisering av offentlig sektor er en annen hovedprioritering. Dette innebærer blant annet at fellesløsninger skal benyttes blant annet for å lage brukervennlige digitale offentlige tjenester. Det framheves at det er svært viktig at stat, kommune og ulike sektorer benytter de samme systemene for å dekke like behov. Dette er både effektiviserende, men også brukervennlig for borgerne.¹³

Den siste hovedprioriteringen er godt personvern og god informasjonssikkerhet. Dette er i tillegg til å sikre personvernet viktig for at borgerne skal ha tillitt til de digitale løsningene og ta dem i bruk. I tillegg er det en hovedprioritering at myndighetene legger til rette for innovativ digitalisering.¹⁴

2.4.2. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025

Som en oppfølging av stortingsmeldingen har Kommunal og moderniseringsdepartementet i samarbeid med KS lagt frem "Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025". Strategien definerer mål og innsatsområder for digitaliseringsarbeidet, og gir føringer for digitaliseringen i offentlig sektor.

Målet med digitalisering av offentlig sektor er å løse innbyggernes behov ved å bidra til bedre tjenester og en enklere hverdag. Digitaliseringen skal bidra til mer effektiv offentlig sektor og forebygge at innbyggere blir kasteballer i systemet. Siden innbyggerne ofte har behov for tjenester fra kommune og stat i ulike livssituasjoner er strategien felles for stat og kommuner, representert ved KS.

Strategien setter opp følgende mål for arbeidet med digitalisering frem mot 2025

- offentlig sektor digitaliseres på en åpen, inkluderende og tillitvekkende måte flere oppgaver løses digitalt, og som sammenhengende tjenester
- alle innbyggere, næringsdrivende og frivillige organisasjoner som har evne til det, kommuniserer digitalt med offentlig sektor

¹¹ Meld. St. nr. 27 (2015-2016) s. 38-43.

¹² Meld. St. nr. 27 (2015-2016) s. 12-31.

¹³ Meld. St. nr. 27 (2015-2016) s. 65-66.

¹⁴ Meld. St. nr. 27 (2015-2016) s. 12.

- offentlig sektor utnytter potensialet i deling og bruk av data til å lage -brukervennlige tjenester, og for å bidra til verdiskaping for næringslivet
- kommunale og statlige virksomheter bygger sine tjenester med utgangspunkt i et felles digitalt økosystem for samhandling
- kommunale og statlige virksomheter henter gevinster fra digitalisering på en systematisert måte

For å oppnå disse målene, peker strategien ut fem innsatsområder:

- *Brukerne skal settes i sentrum* gjennom utvikling av mer *sammenhengende tjenester* basert på viktige livshendelser.
- *Offentlig sektor skal samhandle bedre om digitale tjenester* og effektivisere ressursbruken gjennom styrket samordning på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer, og systematisk uthenting av gevinster fra digitalisering.
- *Data skal i større grad deles og gjenbrukes* i offentlig sektor, og åpne data skal publiseres for innovasjon og verdiskaping i næringslivet
- *Nasjonal digital samhandling og tjenesteutvikling, fellesløsninger og felles arkitekturer*, skal etableres i et helhetlig og overordnet styrt og koordinert økosystem
- *Samarbeid med privat sektor* på digitaliseringsområdet skal styrkes for å oppnå bedre og mer effektive offentlige tjenester, og for å legge til rette for innovasjon.

Strategien fremhever at det skal legges til rette for likeverdige deltakelse for alle, uavhengig av livssituasjon eller funksjonsevne. Universell utforming og klart og godt språk er to viktige suksessfaktorer for dette.¹⁵

For å utvikle sammenhengende tjenester prioriterer strategien sju «livshendelser» som skal utvikles først. Det skal utvikles sammenhengende, helhetlige og gode digitale tjenester som innbyggerne møter i ulike situasjoner i livet. De prioriterte livshendelsene er blant annet å få barn og miste og finne jobb, som blant annet vil utløse tjenester fra NAV, helsesektoren og utdanningssektoren. Andre livshendelser er ny i Norge, der også NAV og utdanningssektoren er aktuell.¹⁶

Regjeringen vil utvikle prinsipper for god brukskvalitet og konsepter for realisering av innbyggerorienterte løsninger står sentralt. Strategien viser til at behovet for bedre brukerinnsett og problemforståelse er stort, og det er helt avgjørende at statlig og kommunal sektor, og de ulike sektorene samarbeider for å lykkes med gode digitale tjenester. Strategien presenterer flere fellesinitiativer som allerede er satt i gang for å utvikle sammenhengende tjenester, som for eksempel DigiHelse og Digisos. Noe av hensikten med disse prosjektene er å viske ut det skillet brukerne opplever mellom statlige og

¹⁵ Digitaliseringsstrategi (2019-2025) s. 15.

¹⁶ Digitaliseringsstrategi (2019-2025) s. 14-16.

kommunale tjenester. Men det påpekes at det fortsatt er behov for en systematisk satsning på utvikling av tjenester på tvers av sektorer.¹⁷

2.4.3. Digitaliseringsrådet 2020: Nå må vi tenke som brukeren!

Regjeringen oppnevnte et digitaliseringsråd i forbindelse med stortingsmeldingen. Rådet publiserer hvert år en erfaringsrapport. I rapporten fra 2020 er hovedbudskapet «Nå må vi tenke som brukeren!». Rådet viser til at dagens offentlige system ikke er utviklet på brukernes premisser. Mange virksomheter utvikler tjenestene i et systemdrevet brukerperspektiv. Dette medfører at innbyggerne må forholde seg til en rekke instanser som ikke «snakker» sammen for å få tjenestene de trenger.¹⁸

Rådet peker på at en framtidsrettet tilnærming er å utvikle tjenestene i et behovsdrivet brukerperspektiv. Det vil kreve mye av virksomhetene både fordi de må forstå hvilke behov som skal dekkes. Men også fordi de er avhengige av å samarbeide med andre sektorer, med andre forvaltningsnivåer, med næringslivet og med frivillige organisasjoner.¹⁹ Hvis det offentlige skal klare å oppnå strategiens mål om å gjøre tjenestene mer helhetlige og sammenhengende for brukerne, må de tenke mer som dem. Et slikt tydelig råd fra digitaliseringsrådet indikerer at digital ekskludering ikke bare handler om forhold hos brukerne, men like mye forhold ved utforming av de digitale løsningene.

2.5. Omfanget av digitalisering – NAV som eksempel

2.5.1. Omfanget av digitalisering gjennom tall fra NAV som illustrerer noe av digitaliseringen

NAV presenterte tall og statistikk i møte. Nedenfor følger noen tall som viser noe av omfanget av digitaliseringen. Den viser at NAV har digitalisert både informasjon, individuell kommunikasjon og tjenesteyting på ulike måter og i ulike former.

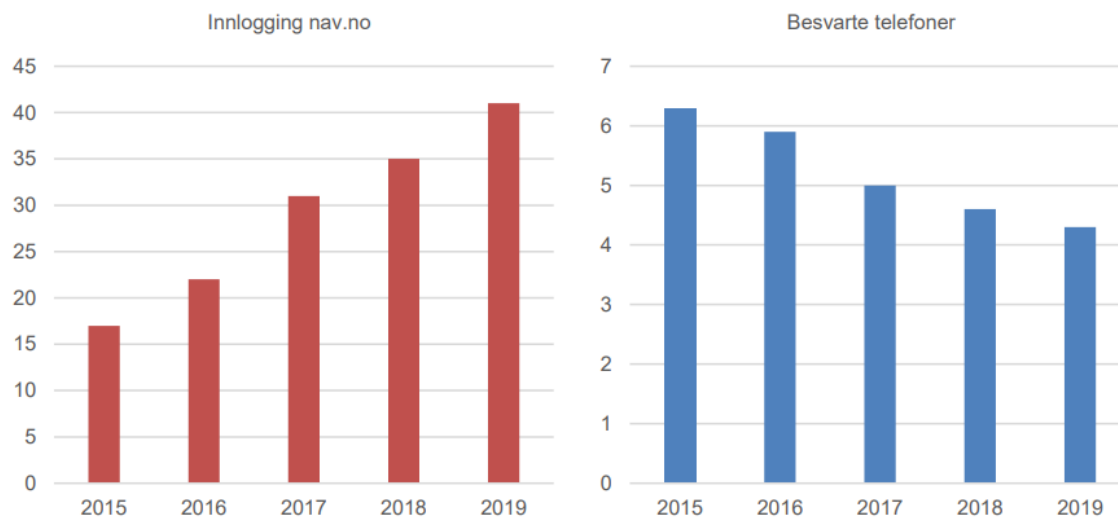
Fra NAVs årsrapport 2019 presenteres det tall på utviklingen i bruk av digitale løsninger og telefonhenvendelser fra 2015 til 2019.

¹⁷ Digitaliseringsstrategi (2019-2025) s. 9-16.

¹⁸ Digitaliseringsstrategi (2019-2025) s. 11.

¹⁹ Digitaliseringsstrategi (2019-2025) s. 13.

Figur 19. Utviklingen i bruk av digitale løsninger og telefonhenvendelser 2015-2019. Tall i millioner



Figuren²⁰ viser en sterk pågang i antall innlogginger på nav.no, samt en nedgang i besvarte telefonsamtaler. Utviklingen kna tyde på at digitaliseringen har gjort enkelte aspekter ved NAV mer tilgjengelig for brukerne ettersom antall innlogginger på nettsiden har gått opp betraktelig mer enn nedgangen i besvarte telefoner.

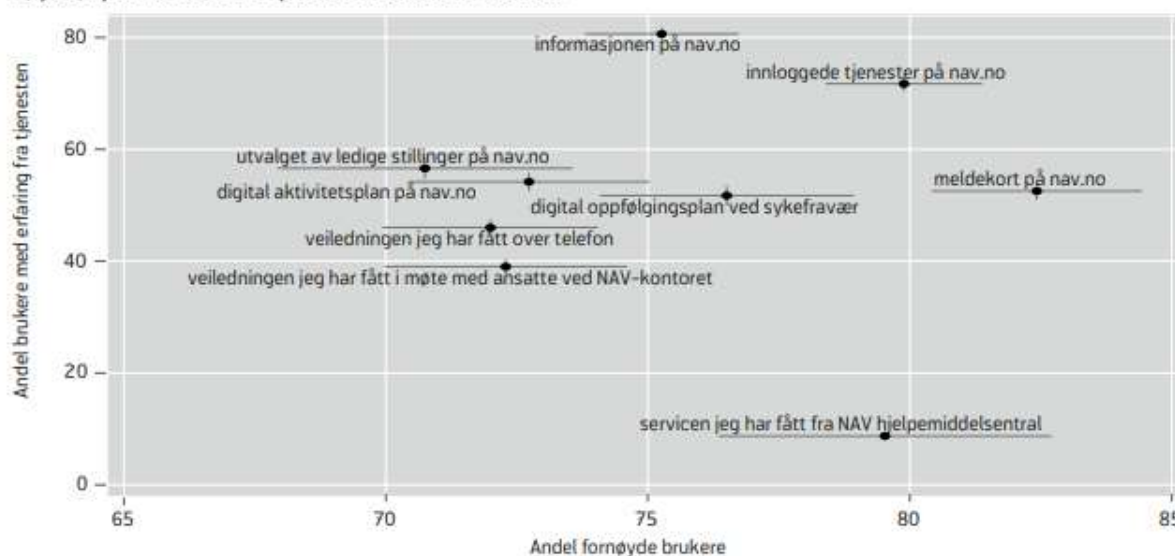
I personbrugerundersøkelsen til NAV fra 2019 undersøkte de brukernes interaksjon med nav.no nærmere, på side 15 presenter²¹er de deres funn:

En stor majoritet av brukerne, 72–81 prosent, har besøkt nav.no, enten for å finne informasjon og/eller for å benytte innloggede tjenester (Figur 5). Internett skal være brukernes førstevalg, fordi selvbetjening vanligvis er det enkleste for brukeren og det mest ressurseffektive for NAV. Tjenestene på nav.no er noe av det brukerne er mest fornøyde med: 75 og 80 prosent av brukerne sier at de er fornøyde med henholdsvis informasjonen og innloggede tjenester. Blant verktøyene som er målt her, synes brukerne å være mest fornøyde med det elektroniske meldekortet; deretter den digitale oppfølgingsplanen for sykefravær.

²⁰ NAV (2019) s. 65. figur 19.

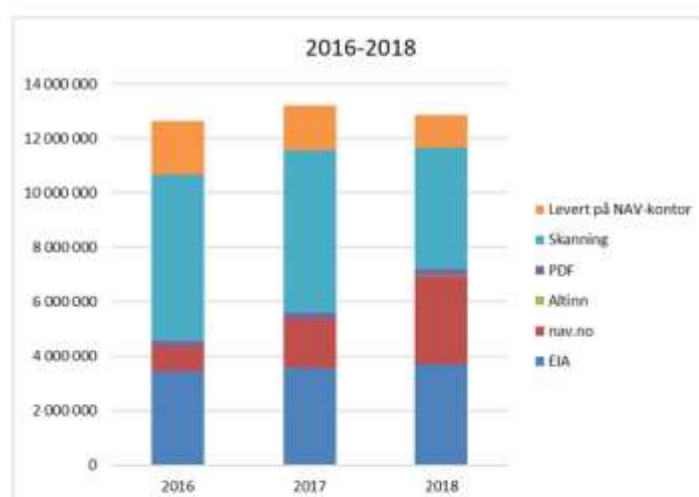
²¹ NAV (2019) s. 15 figur 5.

Figur 5: Tilfredshet med spesifikke tjenester. Andel av brukerne som har erfaring med tjenesten og andel fornøye, i prosent med 95 prosent konfidensintervall



2.5.1.1. Hvordan sender innbyggerne inn søknader og vedlegg til NAV?

NAV mottar 12-13 millioner innsendinger i året. Figur under viser hvordan disse har kommet i 2016-2018.



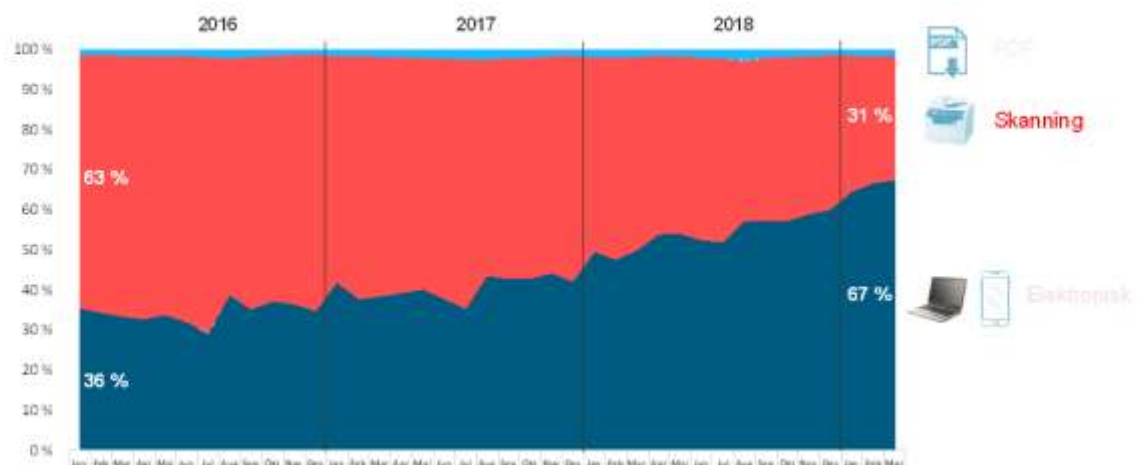
TOTALTALL	
2016	12 656 215
2017	13 209 745
2018	12 876 307

EIA - Elektroniske sykmeldinger og legeerklæringer
 Nav.no – innloggede tjenester på nav.no
 Altinn – innlogget via altinn
 PDF – skjemavelleder og innsending av pdf
 Skanning – sendt inn pr post
 Levert på NAV-kontor – sendes til skanning fra NAV kontoret

	Elektronisk				Skanning	Levert på NAV-konto	Totalt
	EIA	nav.no	Altinn	PDF			
2016	3 434 231	936 459	0	198 955	6 107 339	1 979 231	12 656 215
2017	3 575 290	1 789 035	0	253 779	5 953 198	1 638 443	13 209 745
2018	3 688 993	3 240 029	23 628	237 481	4 459 556	1 226 378	12 876 065
Jan-mar 2019	1 107 125	1 023 225	201 189	52 151	1 140 992		3 524 682
Totalt	11 805 639	6 988 748	224 817	742 366	17 661 085	4 844 052	42 266 707
2016-18							

Figuren under viser utviklingen av elektroniske og analoge innsendinger til NAV i samme perioden.

Innsendinger: NAV i endring



Figuren viser at årsskiftet 2017-2018 var et veiskille. Siden januar 2018 har flest sendt inn søknad elektronisk, frem til 2017 ble over halvparten av innsendingene sendt per post eller levert på NAV-kontoret. I figuren over viser den blå grafen antall innsendinger til NAV elektronisk, mens den røde grafen viser antall innsendinger til NAV per post (brev blir scannet når de kommer). Den blå grafen er jevnt økende, og krysser den røde grafen ved årsskiftet 2017-2018. Statistikken er hentet fra en ppt. mottatt av Daniel Engehagen 18.11.2019

2.5.2. En NAV-veileders beretning om omfanget av digitalisering

Utvalget har intervjuet en seniorkonsulent ved et NAV-kontor med over 30 års erfaring fra offentlig forvaltning av velferdstjenester. Han ble bedt om å fortelle om omfanget av digitalisering for NAV-brukere han jobber med, og konsekvensene av digitalisering fra en veileders perspektiv. Gjennom NAV-veilederens beretning vil vi her illustrere omfanget av digitalisering og videreformidle hans bekymring for digital ekskludering.

2.5.2.1. Digitalisert standardisert informasjon til innbygger

Alle veier fører til nav.no

«Det første som møter deg når du skal henvende deg til NAV, er at du pekes mot det digitale», starter han. Det er fire måter innbyggerne kan henvender seg til NAV på, og alle fire viser innbyggeren til nav.no. For det første kan du sende en digital søknad på nav.no. For det andre kan de sende brev, men da får de et autogenerated svar om at de kan gå til nav.no. Den tredje måten er å møte opp fysisk, da får

de veiledning om hvilke nettsider de kan lese på nav.no Den fjerde måten er å ringe 55 55 33 33, da vil kontaktsenteret gi dem noe veiledning, men så vil de peke på nav.no.

Nav.no er vanskelig å navigere i - selv for en NAV-veileder

Den neste digitale utfordring bruker vil møte, er at det er krevende å bruke nettsiden nav.no, mener NAV-veilederen. Det er både vanskelig å forstå hvor man skal trykke, man må vite hva man leter etter for å finne frem, og det er vanskelige ord og inkonsekvent ordbruk. For å finne frem er det en forutsetning at bruker har oversikt over NAVs tjenester mener veilederen. For å illustrere hvor høy brukerterskel det er å bruke nav.no illustrert NAV-veilederen dette ved å vise hvordan brukere må navigere gjennom nettet for å finne informasjon og få søkt om en tjeneste fra NAV digitalt. Dette er illustrert i vedlegg.

En utfordring er at hvis bruker ønsker å søke digitalt, må de i mange tilfeller klikke seg frem 3 til fire sider fra startside for å finne riktig søknadsskjema. Dette må de hente ut og deretter må de gå tilbake til startside for å logge inn på Ditt NAV. (Se illustrasjon 1-5 i vedlegg). Veilederens erfaring er at dette ikke er så lett å forstå uten videre for bruker.

En annen utfordring er at for å finne riktig skjema, bør bruker vite hvilken tjeneste hen skal søke, og hva den heter. Så må bruker trykke søknad. Da kommer han til denne siden. Da må bruker kjenne NAV for å vite hvor han skal trykke videre. «Se, her får han en smørbrøddliste. Da må jo innbygger vite hva man skal søke!» (se illustrasjon 2 og 3 i vedlegg).

En tredje utfordring er at sidene er ulikt utformet, de bruker ulike begreper, og det er ikke alltid tydelig hvordan man kan søke. I noen tilfeller må det sendes inn skriftlig søknad, i noen tilfeller kan man følge lenke direkte, mens i noen tilfeller må man gå tilbake og logge seg inn på Ditt NAV. «Fremgår det at jeg kan søke her? Nei, det går ikke. Bruker må logge inn på Ditt NAV, og gå inn der for å søke. Her henter han skjemaet. For meg fremgår det ikke tydelig på internett om jeg kan søke eller ikke.» er veilederens kommentar til en av sidene og grunn- og hjelpestønad (se illustrasjon 4 og 5 i vedlegg).

«Her har man sittet i ulike grupper og utviklet løsninger, og har ikke klart å tenke på brukeren.»

2.5.2.2. Digital individuelt rettet informasjon, veiledning eller annen kommunikasjon

NAV-kontor er vanskelig å nå på telefon. Bruker kan verken ringe kontoret eller saksbehandler

Når innbygger ringer NAVs telefonnummer, 55 55 33 33, kommer de til NAVs kontaktsenter. Kontaktsenteret er stort, og de formidler telefoner til hele landet. De har ikke lov å sette telefonen videre til saksbehandlere, og kontaktsenteret kan ikke oppgi telefonnummer til ansatte, verken til brukere eller til samarbeidspartnere. Dette er en del av kanalstrategien som ble utviklet for noen år siden. I stedet for å sette over telefonen, legger kontaktsenteret igjen beskjed i et datasystem til en veileder. Veileder skal

ringe tilbake innen 48 timer. Det er veilederen som kvitterer ut meldingen, og det er ingen kontroll på om det faktisk ringes tilbake forteller NAV-veilederen.

NAV-veilederen forteller at ved NAV-kontoret han jobber, har de ønsket at brukerne skal kunne settes over til dem, men det er ikke mulig å endre på har de fått beskjed om. I tillegg er NAV-kontorene fratatt muligheten til å ha eget sentralbord, og ansatte kan kun gi direktenummeret sitt til brukerne hvis man lokalt gir lov til det. NAV-veilederen mener dette blir veldig byråkratisk og medfører stor ulempe for brukere med behov for god veiledning.

«Begrunnelsen for digitaliseringen er at det skal være lett å komme i kontakt med NAV, og da definerer de kontakt med NAV å komme i kontakt digitalt»

De mest sårbare kommer ikke inn den digitale porten

Digitalt rettet informasjon og kommunikasjon, krever at man kan logge seg inn. For å logge seg inn på Ditt NAV må bruker har en bank-id. Hvis du ikke har legitimasjon som er gyldig eller godkjent, som i våre dager er pass, så får du ikke opprettet bank-id. Det er vanskelig å få å få tilgang til den digitale verden hvis du ikke har en bank-forbindelse. Det er de aller mest sårbare som faller utenfor, som for eksempel personer som er utsatt for tvangsekteskap eller radikalisering. I en del saker dreier dette seg om ungdom eller barn som blir sendt ut av landet når de var barn, og kommer tilbake til Norge når de blir voksne fordi de er født i Norge. Eller barn som har blitt holdt i tvangsekteskap, og får bistand av ambassaden for å komme hjem. Hvis de har nødpass så blir det nødpasset beslaglagt på Gardermoen.

De som ikke har bank-id kommer ikke inn på Ditt NAV. I tillegg vil de i mange tilfeller ikke få utbetalinger på bankkonto, slik utbetalinger fortrinnsvis skal utføres. Disse får i dag utbetalinger ved hjelp av kontantkort. Men tilgang til digitale løsninger som krever innlogging har de ikke.

En annen sårbar gruppe veilederen fremhever er analfabeter. For de som er analfabet er det utfordrende å nyttiggjøre seg de digitale løsningene til NAV.

2.5.2.3. Digitalisert tjenesteyting

Fra 2018 tok NAV i bruk digital kommunikasjon i tjenesteyting og oppfølging av brukere i tiltak. Systemet heter Modia og benyttes når brukere får en tjeneste fra NAV. Det er en kommunikasjonskanal mellom bruker og den NAV-ansatte som følger opp brukeren. Modia inneholder en chat-funksjon der bruker og NAV-ansatte kan kommunisere. I tillegg inneholder det et loggsystem hvor NAV journalfører det man gjør og bruker kan lese journalen.

Hovedverktøyet i denne digitale tjenesteytingen ved hjelp av Modia er en digital aktivitetsplan. Det er en plan for brukerens aktiviteter. Planen skal lages i samarbeid mellom bruker og veileder, men det fremheves at det skal være brukerens plan. NAV-veilederen ser det som en fordel at brukere kan ha styringen over sin egen plan, og ser journalnotater. Utfordringen kan være at bruker enten må ha tilgang på datamaskin eller bruke telefon. Det er viktig at bruker har tilgang til et digitalt verktøy til enhver tid.

Det kan også være en utfordring at brukere må skrive inn, og så vente på at saksbehandler ser spørsmålet og gir et skriftlig svar. Brukere må altså vente på at det gis et svar. I tillegg kan språk og kommunikasjon være en utfordring, og digital kompetanse. NAV-veilederen peker på at selv om brukerundersøkelser viser at mange sårbare grupper behersker å benytte telefon og facebook, betyr ikke det at de nødvendigvis har tilstrekkelig kompetanse til å benytte de digitale verktøy NAV har utviklet.

2.5.2.4. Hva skjer med NAVs veiledning når søknader digitaliseres?

NAV-veilederen mener at digitalisering og kanalstrategi hindrer NAV-ansatte å oppfylle veiledningsplikten. «Vi på NAV-kontoret vårt mener den generelle veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 og den spesielle etter sosialtjenesteloven handler om å snakke med folk og gjøre en faglig kartlegging. For å ivareta veiledningsansvaret vi har er det av stor verdi å snakke med folk.»

NAV-veilederen trekker fram digitalisering av sosialhjelpssøknad (Digisos) som eksempel på at digitalisering gjør det vanskeligere å gi veiledning til rett tid. Løsningen som kom i 2019, er utformet slik at brukere må levere en søknad om sosialhjelp hvis de henvender seg digitalt, det er ikke mulig å henvende seg digitalt til NAV med spørsmål om sosialhjelp uten å levere søknad. Det har skapt flere utfordringer at brukerne ikke bare kan sende en forespørsel forteller NAV-veilederen. NAV ser behov for å veilede brukere om hva de kan søke. NAV har ikke mulighet til å gi veiledning før søknad er levert hvis ønsker å benytte den digitale løsningen. Dette blir blant annet en utfordring både fordi ikke alle som søker nødvendigvis vet hva de skal levere av dokumentasjon. Det medfører at når det kommer en søknad må dokumentasjon ofte innhentes i etterkant.

En annen utfordring er at brukerne skal ta bilder av dokumentasjon med telefonen sin og legge den inn i søknaden. Dette medfører at mye dokumentasjon er ufullstendig og uklar. Både fordi den tekniske løsningen ikke er god nok, men også fordi søkerne ofte tar ufullstendige bilder, for eksempel bare av første side i et dokument. Da må NAV ta kontakt, ofte må NAV da innkalle søkerne på møte for å innhente nødvendig dokumentasjon. I tillegg blir ofte selve saksbehandlingen mer tungvint fordi dokumentasjonen ligger vanskelig tilgjengelig i et langt dokument. «Saksbehandler må av og til snu skjermen for å kunne lese fordi det innskannede dokumentet er dreid 90 grader. Utseendet på innskannet dokumentasjon kan heller ikke endres. Dette er ikke nødvendigvis effektivt.»

NAV-veilederen mener det er bedre og mer effektivt å ha mulighet til å veilede brukere før de søker. Både ut fra faglig, ut fra menneskelige og ut fra effektivitetshensyn har det svært stor verdi å snakke med folk først. NAV-brukere er ofte i en eller annen livskrise når de søker hjelp fra NAV.

«Veiledningsplikten betyr at vi må få lov til å snakke med folk. Hvis vi får lov til det, kommer vi til å bruke mindre tid på å løpe digitalt rundt for å innhente dokumentasjon og det vi trenger.»

3. Konsekvenser av digitalisering - Digital ekskludering

3.1. Innledning

Den omfattende digitaliseringen som har skjedd de siste femti årene har bidratt til implementering av digitale løsninger. Kommunikasjon med forvaltningsorganer blir dermed stadig mer avhengig av tilgang til digitale verktøy og tilstrekkelige digitale ferdigheter. Mangel på tilgang til digitale verktøy eller/og manglende digital kompetanse har ført til at brukere blir ekskludert. Det er denne ekskluderingen som denne utredningen søker å belyse.

Med digital ekskludering sikter vi her til at borgere som ikke får realisert sine rettigheter eller at det er vanskelig å etterleve plikter som følge av digitaliseringen. Denne formen for utenforskap som borgeren opplever, må ha sine røtter i digitaliseringen av forvaltningen, men trenger ikke være forårsaket av den. Eksempelvis kan manglende kunnskap om egen rett bli forsterket ved at borgeren ikke har utstyr som er nødvendig for å finne ut av sine rettigheter hvis informasjonen bare er tilgjengelig digitalt på forvaltningens nettsider.

Digitalisering stiller en gruppe av borgerne i en sårbar posisjon i møte med en stadig mer digitalisert forvaltning. Det er sårbarheten og ressursvakheten som oppstår i møtet med den digitale forvaltningen som står i fokus i utvalgets arbeid. Selv om enkelte grupper i samfunnet i noen tilfeller blir kategorisert som "sårbare", er det ikke nødvendig slik at disse er sårbare i møte med den digitale forvaltning. For eksempel kan en ellers ressursvak person ha tilstrekkelig digital kompetanse til å kunne bruke digitale løsninger, mens en ellers ressurssterk person kan mangle nødvendig forutsetninger til å samhandle med forvaltningen digitalt.

Det er vanskelig å gi en dekkende oversikt over hvilke grupper som er digitalt ekskludert, og hva som kjennetegner disse brukergruppene. Utvalget har under sitt arbeid identifisert mulige årsaker til digital ekskludering. Disse ble deretter brukt som kriterier for å identifisere grupper som er ressursvake i møte med digital forvaltning.

I arbeidet med identifisering av persongrupper som er digitalt ekskludert, har vi intervjuet ansatte i NAV, lest ulike forskningsrapporter og undersøkelser og brukt egne erfaringer fra arbeid i den offentlige sektoren.

3.2. Hva forteller forskning om negative konsekvenser av digitalisering?

Det er de siste årene økende forskning på konsekvensene av digitalisering, men det er fortsatt kunnskapshull. Studentgruppen var i kontakt med flere forsknings- og utviklingsprosjekter som ser på konsekvenser av digitalisering for NAV-brukere, men de var alle forsinket med datainnhenting på grunn av Covid-19. I løpet av kommende år kan vi anta at kunnskapsgrunnlaget vil bli bedre.

Vi presenterer i dette kapitlet funn som belyser risikoen for negative effekter på borgernes rettigheter som følge av digitalisering fra tre rapporter. Først presenteres relevante funn fra en kvalitativ studie av folks opplevelser av digitale tjenester fra 2019. Deretter presenteres funn som fremgår av rapporter etter

litteraturgjennomgang av nasjonal og internasjonal forskning på digitalisering av velferdstjenester, omsorgstjenester og helsetjenester.

3.2.1. Kantar undersøkelse - Den digitale borger

«Den digitale borger» er en rapport fra en kvalitativ undersøkelse av folks opplevelse av digitale tjenester, som ble utført av Kantar på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2019. Undersøkelsen la hovedsakelig vekt på borgernes bruk av offentlige digitale tjenester, men undersøkte også private digitale tjenester primært som referanseramme for bruken av de offentlige. Målgruppen for undersøkelsen var brukere av NAV, helsetjenester og tjenester i opplæringssektoren (skole, utdanning og barnehage). Målet var å undersøke brukervennlighet og om brukeren var satt i sentrum for utvikling av tjenester.

Rapporten peker for det første på at digitale løsninger gjør mange usikker på om de faktisk har gjort det riktig og/eller om det svaret de har fått er rett. Undersøkelsen viser at NAV-brukere er tryggere på at de har blitt forstått om de møter et menneske ansikt til ansikt. Når det gjelder helsetjenester ser man at de fleste innbyggerne forholder seg til informasjon fra sin egen fastlege, enten via sms, telefon eller fastlegens nettside.²²

For det andre viser rapporten at det kan være vanskelig å finne svar ved hjelp av digitale løsninger. Spesielt er det krevende å få gode svar på særegne problemstillinger gjennom digitale kanaler, mens mer vanlige problemstillinger er det lettere å få svart på.²³ På helseområdet er det et vell av alternative nettsted, antagelig for mange, påpekes det i rapporten. Likens viser undersøkelsen at nettsiden til NAV ikke er brukervennlig. Det er en veldig kompleks nettside som skal fange mange behov. NAV-brukere opplever at dagens digitale løsning ikke fanger godt nok opp større og sammensatte behov. Rapporten peker på at det fortsatt er mye å gjøre for å optimalisere nettsiders brukervennlighet og brukergrensesnitt. Det må bli lettere å finne fram, og noen elektroniske skjemaer ser ut som de er designet “som om” de var ment å fylles ut analogt.²⁴

Et annet interessant funn i undersøkelsen, er at det er ikke de digitale ferdighetene som er den største utfordringen, manglende forståelse av offentlig forvaltning er en viktigere grunn. Ofte er de digitale ferdighetene på plass, men de er vanskelig å nyttiggjøre seg når man ikke er kjent med hvordan forvaltningen fungerer.²⁵ Det er også høy bevissthet i kommunene om at digitaliserte løsninger ikke må ekskludere de digitalt umodne, og fokus på å tilby digital «opplæring».

En annen konsekvens er at brukere kan oppleve ubehag i forhold til personlig integritet. Folk søker hjelp fra andre for å kunne nyttiggjøre seg digitale løsninger, for eksempel fra familiemedlemmer. Det er individuelle forskjeller hvor bekvemme de er med dette, og noen opplever det som ubehagelig at de må fortelle om sine problemer til pårørende eller andre de trenger hjelp fra for å kunne nyttiggjøre seg digitale løsninger.²⁶

²² Kantar (2019) s. 6 og s. 22.

²³ Kantar (2019) s. 11-12.

²⁴ Kantar (2019) s. 6, s. 21-22.

²⁵ Kantar (2019) s. 12.

²⁶ Kantar (2019) s. 18.

Fordelen brukere opplever er at digitale løsninger er at kontakten med det offentlige går raskere og er enklere, noe som har en stor verdi for brukerne. Digitaliseringen innebærer også da en fordel for de individene som kan oppleve et ubehag i forhold til personlig integritet når det gjelder å snakke om personlige problemer, såfremt de evner å ta i bruk de digitale løsningene selv. Undersøkelsen viser at brukerne langt på vei er tilfredse hvis de føler de får løst sitt anliggende gjennom digitale løsninger.

3.2.2. Litteraturgjennomgang av forskning på digitale velferdstjenester

Sintef har utført en litteraturgjennomgang og laget en oppsummering av forskning på digitalisering av interaksjon med brukere av offentlige tjenester. Den er presentert i rapporten «Digitale Velferdstjenester. En litteraturgjennomgang om digitale møter mellom tjenesteyter og tjenestemottaker», utgitt i oktober 2020. Det er gjort lite forskning på konsekvenser av digitale velferdstjenester, de fant mest forskning på digitalisering av helsetjenester, og relativt lite på Velferdstjenester.²⁷

Litteraturgjennomgangen viser at det er både fordeler og ulemper med digitaliseringen. Den peker blant annet på at spesielt sårbare grupper kan risikere å falle utenfor som følge av digitaliseringen. Man risikerer med andre ord at de som har mest behov for tjenestene ikke er i stand til å bruke dem.

Rapporten peker på at sårbare grupper kan ha ekstra utfordringer med å ta i bruk digitale løsninger. Digitalisering består i stor grad av overgang til selvbetjeningsløsninger. Studier viser at det ikke er nødvendigvis slik at selvbetjeningsløsninger myndiggjør brukeren. Rapporten peker på at overgangen til digitale selvbetjeningsløsninger i mange tilfeller innebærer at tjenester som før var faglig tjenesteyting, blir endret til at borgeren må administrere egen sykdom eller livskrise. En slik selvbetjeningsløsning forutsetter både kompetanse om systemet, rettigheter og muligheter, i tillegg til digital kompetanse. Dette medfører at sårbare grupper kan faller fra.²⁸

For sårbare grupper kan digitaliseringen ha motsatt effekt enn for de ressurssterke. Mens de som kan nyttiggjøre seg digitaliseringen og ha fordeler av den, vil digitale løsninger virke styrkende og gi nye og forbedrede muligheter i interaksjonen med det offentlige. Mens for de som ikke har individuelle forutsetninger til å nyttiggjøre seg digitalisering, vil risikere dårligere tjenester. Personer med behov for helse- og velferdstjenester kan ofte være sårbare grupper med nedsatt funksjonsevne, i en utsatt livssituasjon eller gjennomgår ei større krise. Selvbetjeningsløsninger medfører risiko for at disse brukerne ekskluderes.²⁹

En annen effekt av digitalisering er at sårbare grupper nå må finne tjenester som rådgivning og veiledning andre steder enn hos NAV. For eksempel hos pårørende, på biblioteket, i ulike lavterskeltilbud innen rus og psykiatri, eller hos sosionomtjenester ved sykehus eller i forbindelse med rehabilitering.³⁰

²⁷ SINTEF (2020) s. 11.

²⁸ SINTEF (2020) s. 6 og s.16.

²⁹ SINTEF (2020) s. 39-40.

³⁰ SINTEF (2020) s. 24.

De peker videre på at mange studier viser at både brukere og ansatte i forvaltningen foretrekker ansikt-til-ansikt-interaksjon fremfor digital interaksjon. Posisjonen ansikt-til-ansikt-interaksjon har stått sterkt, og endrer seg ikke nødvendigvis ved å innføre digitale kontaktflater. Dette forklares både med at de digitale løsningene for interaksjon ikke strekker til for å utføre oppgaven, og fordi både brukere og ansatte foretrekker andre løsninger. Digitale og analoge former for kommunikasjon og interaksjon benyttes og utfyller hverandre. Digital interaksjon erstatter ikke møter ansikt-til-ansikt. Undersøkelser viser at NAV-brukere møter opp på NAV-kontoret både fordi de er usikre på om de har utført oppgaven riktig og fordi de trenger hjelp til å bruke en digital løsning.³¹

Sintef har også sett på studier av bruk av Internett. På den ene siden gir Internett innbyggerne større tilgang på informasjon, og det ligger et potensiale i at innbyggerne kan finne informasjon, vurdere sin situasjon og ta avgjørelser sine uten å ta kontakt med forvaltningen for å få råd og veiledning. På den andre siden opplever folk at de ikke kan stole på informasjonen de finner, og det skaper bekymring og forvirring. Grunnen til at folk ikke stoler på informasjon kan være fordi informasjon er vanskelig å finne, vanskelig å forstå, ikke gir svar på spørsmålet vedkommende lurte på, eller de finner motstridende informasjon. I slike situasjoner svekkes tilliten til informasjonen og til det offentlige, og det kan føre til bekymring og forvirring. Hvorvidt innbyggerne kan ha nytte av informasjon på nettet avhenger av hvorvidt de stoler på informasjonen.³²

Sintef viser til at det er store kunnskapshull. Videre peker de på at det er viktig å skille mellom digitalisering av informasjon og kommunikasjon på den ene siden og digitalisering av tjenesteyting på den andre siden, både i strategiarbeid og i utvikling av digitale tjenester.³³

³¹ SINTEF (2020) s. 19 og s. 38.

³² SINTEF (2020) s. 18-20.

³³ SINTEF (2020) s. 39.

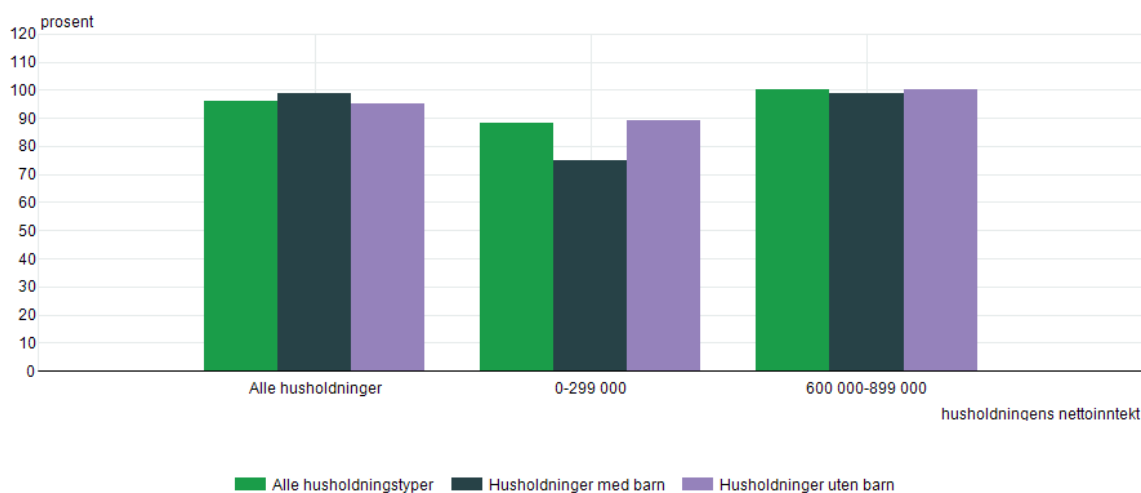
3.3. Årsaker til digital ekskludering

3.3.1. Digital infrastruktur – internett

Digitalisering nødvendiggjør tilgang til teknologi, herunder internett og digitale utstyr. Ved å mangle nødvendig utstyr og nettilgang, vil det ikke være mulig å nå til forvaltningen og informasjon om egne rettigheter og plikter. Nettilgang anses ikke som et problem i Norge.

Tilgang til internett er generelt ikke et problem i Norge. Det anslås at 97 % av befolkningen i alder 16-79 år har brukt internett de siste tre månedene. Andel husholdninger som har tilgang til internett 2020 er 96 %.³⁴ Statistikken³⁵ viser likevel at andel husholdninger som har tilgang er lavere hos husholdninger med lav inntekt. Andel husholdninger som tjener mellom 0-299.000 NOK og som har tilgang til internett er 88%, mens andel husholdninger som tjener 600.000-899.000 og som har internett er 100 %. Husholdninger med barn og inntektsnivå 0-299.000 NOK har enda dårligere tilgang til internett (75 %) sammenlignet med husholdninger med barn og inntekt på 600.000-890.000 NOK (99%).

11000: Andel som har tilgang til diverse IKT (prosent), etter husholdningstype og husholdningens nettoinntekt. Internett, 2020.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tallene viser at lav inntekt kan føre til digital ekskludering, særlig hos husholdninger med barn. Ved å mangle tilgang til internett i hjemmet, er brukerne avskåret fra å delta i det digitale samfunn på lik linje med resten av befolkningen. De vil ikke ha de samme mulighetene til å utvikle digitale ferdigheter for

³⁴ Statistisk sentralbyrå (2020)

³⁵ Utvalget har lagt en figur ved bruk av statistikk fra SSB, tilgjengelig fra denne siden <https://www.ssb.no/statbank/table/11000/>.

å kunne bruke digitale løsninger, og de vil ikke kunne holde seg orientert om sine rettigheter og plikter dersom slik informasjon kun er tilgjengelig på internett.

Tilgang til internett kan også problematiseres i forhold til brukerne som befinner seg i utlandet og som er avhengige av norsk forvaltning. Et typisk eksempel er trygdeutbetalinger til nordmenn som er bosatt i EØS-land eller tredjeland. Hvis internettilbudet i utlandet er dårligere enn i Norge, kan det være vanskelig for brukerne å bruke nettsider og sende elektroniske søknader. Men for denne gruppen er digitaliseringen i utgangspunktet en fordel, ikke en ulempe. De har mulighet til å ivareta sine interesser fra utlandet, uten å måtte være til stede i Norge.

3.3.2. Digital infrastruktur – digitalt utstyr

Med digitalt utstyr forstås det både hardware og software, og tjenester som muliggjør bruken av digitalt utstyr. Digitalt utstyr er nødvendig for å kommunisere med den digitale forvaltningen, delta i det digitale samfunn, samt utvikle digitale ferdigheter.

Myndighetene har i de siste ti årene økt satsingen på digital infrastruktur, særlig ved å sikre elever og lærere tilgang til PC og internett på utdanningsinstitusjoner. Under pandemien ble dette tilbudet utvidet for å legge til rette for digital hjemmeundervisning for elevene og lærere på norske grunn- og videregående skoler.³⁶

Myndighetene satser videre på å sikre tilgang til digital infrastruktur for personer som er særlig utsatte. Kommuner og fylkeskommuner får stadig tilskudd for å øke tilgang til digitalt utstyr på offentlige steder, slik som skoler, universiteter og biblioteker. Frivillige organisasjoner har også fått tilskudd for å bistå personer som er digitalt ekskludert.³⁷

Utvalget har sett på undersøkelser fra SSB om bruk av internett og PC, som har vist at de fleste husholdninger bruker internett og har tilgang til PC. Det er likevel nødvendig å undersøke videre om bruken av internett og PC er representativ for tilgjengeligheten av digitalt utstyr. Den enkelte brukeren kan ha digitalt utstyr som ikke brukes. Det bør også undersøkes hva årsakene er bak manglende bruk av digitale utstyr, særlig blant kvinner og eldre.

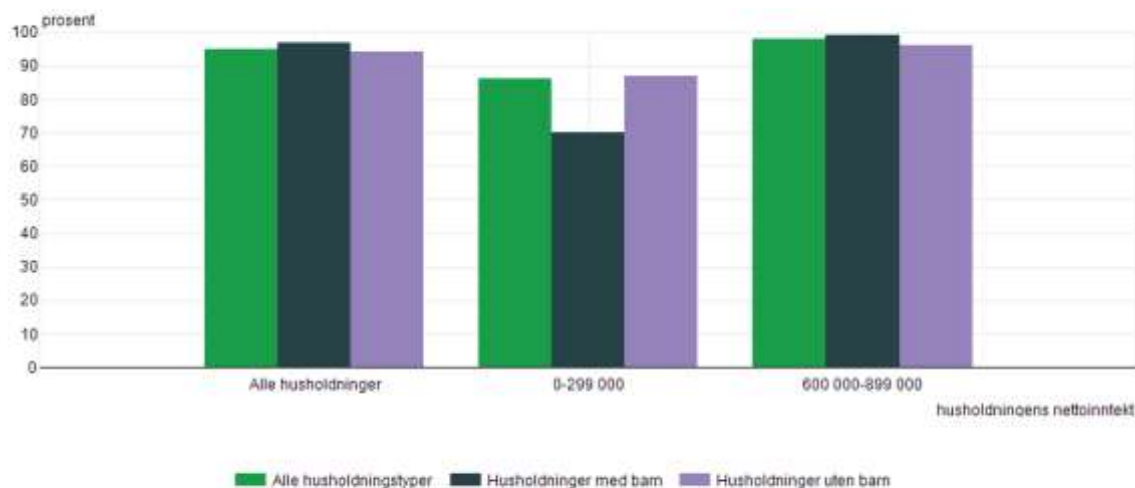
Ifølge en SSB-undersøkelse om bruk av PC i 2017³⁸, har de fleste husholdningene i Norge tilgang til PC (95%), men det er visse forskjeller mellom husholdninger med lavere og høyere inntekt. SSB undersøkelse fra 2017 viser at husholdninger med nettoinntekt 0 - 299.000 NOK har lavere tilgang til PC enn husholdninger med nettoinntekt 600.000 - 899.000 NOK.

³⁶ Utdanningsdirektoratet (2020)

³⁷ Innst. S. nr. 158 (2006-2007) pkt. 4.1

³⁸ Utvalget har lagt en figur ved bruk av statistikk fra SSB, tilgjengelig fra denne siden <https://www.ssb.no/statbank/table/11000/tableViewLayout1/>

11000. Andel som har tilgang til diverse IKT (prosent), etter husholdningstype og husholdningens nettoinntekt. PC, 2017.

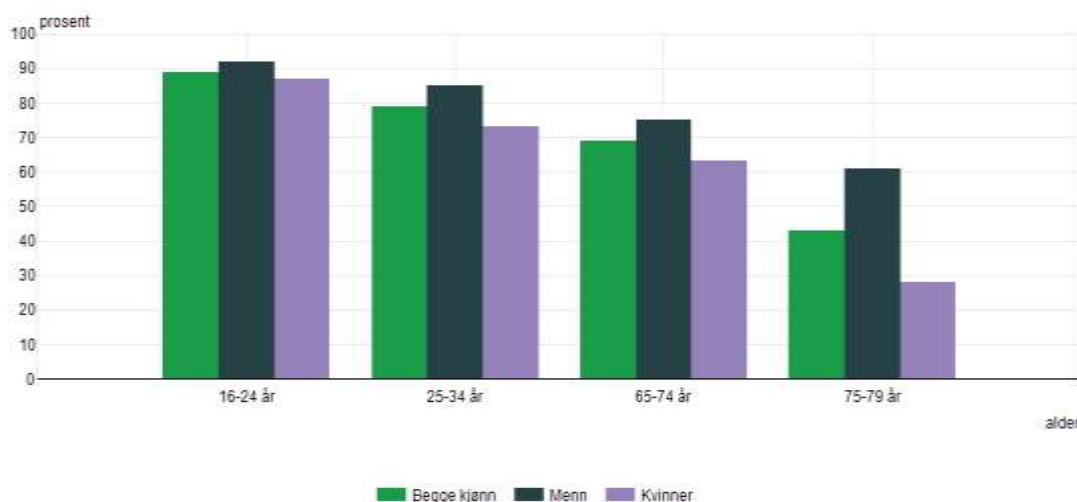


Kilde: Statistisk sentralbyrå

En lignende SSB-undersøkelse fra 2017 om hyppigheten av PC-bruk i 2017³⁹ viser at befolkningen som bruker PC daglig eller nesten daglig er høyere blant yngre generasjoner sammenlignet med eldre. Den viser også at menn bruker PC mer enn kvinner. Det er uklart om eldre ikke bruker PC på grunn av manglende digitale ferdigheter, prioriteringer eller manglende tilgang til digitale utstyr.

³⁹ Utvalget har lagt en figur ved bruk av statistikk fra SSB, tilgjengelig fra denne siden <https://www.ssb.no/statbank/table/11124/>

11124: Hyppighet på internett- og PC-bruk siste 12 måneder (prosent), etter kjønn og alder. Brukt PC hver dag eller nesten hver dag, 2017.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tallene viser at eldre, og husholdning med lav inntekt er særlig utsatt for digital ekskludering på grunn av manglende tilgang til PC, og/eller manglende bruk av PC. Tallene viser også at kvinner kan være mer utsatte for digital ekskludering enn menn da de bruker digitale verktøy i mindre grad enn menn.

Erfaringer fra saksbehandling i JURK har vist at kvinner som utsettes for vold i hjemmet er særlig utsatt for digital ekskludering på grunn av manglende tilgang til digitalt utstyr. Deres bruk av digitalt utstyr er kontrollert av familiemedlemmer, og i de verste tilfellene har de ikke tilgang til digitale utstyr i det hele tatt. Dette fører til at de ikke kan kommunisere med forvaltningen og ikke kan skaffe seg nødvendig informasjon om egne rettigheter. Det er uklart hvor utbredt denne problemstillingen er. Det bør gjøres videre undersøkelser for å kartlegge kvinners bruk av digitale verktøy og årsaker bak funnene i SSB-undersøkelsen.

3.3.3. Digital kompetanse

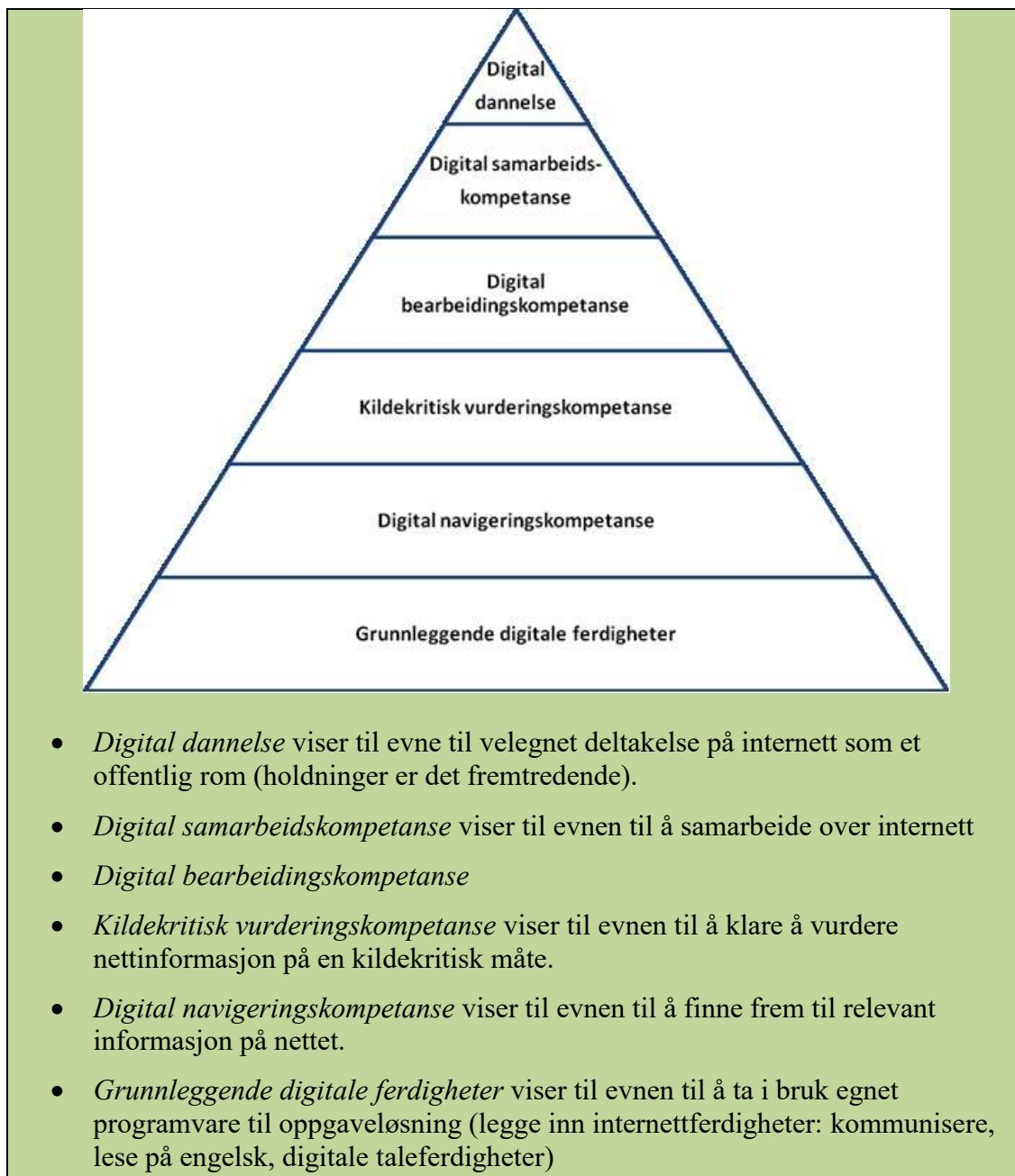
Digitale ferdigheter anses av som en av de fem grunnleggende ferdigheter hos barn og unge i Norge. Bruk av digitale verktøy er ikke et eget skolefag i Norge, men tverrfaglig kompetanse som inngår i undervisningen av de ulike fag.⁴⁰

Det finnes ulike definisjoner på digital kompetanse. En definisjon er at digital kompetanse er en samlebetegnelse for digitale ferdigheter og teknisk kompetanse. Rolf K. Baltzersen (2009) definerer

⁴⁰ NOU 2013:2 pkt. 6.1.

digital kompetanse ved bruk av seks sentrale kompetansenivåer i det som han kaller «den digitale kompetansepyramiden».⁴¹

Boks 2: Den digitale kompetansepyramiden



⁴¹ Baltzersen (2009) s. 6.

Kompetansepyramiden viser at digital kompetanse ikke bare omfatte teknisk forståelsen av hvordan digitale løsninger skal brukes, men også hvordan den enkelte kan opptre digitalt i tråd med samfunnsnormer, kritisk bruk av informasjon på internett og evnen til å samarbeide med andre digitalt.

Denne definisjonen av digital kompetanse følges ikke av SSB. SSB bruker Digital Skills Indicator i sine undersøkelser av digitale ferdigheter. Den er vist i tabellen nedenfor.⁴²

Boks 3: Kriterier som Digital Skills Indictaor bruker for å måle digitale ferdigheter

<p>Digital Skills Indicator grupperer befolkningen i fire nivåer:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) gode ferdigheter 2) grunnleggende ferdigheter 3) mangelfulle ferdigheter 4) ingen digitale ferdigheter <p>Indikatoren består av fire digitale kompetanseområder:</p> <ol style="list-style-type: none"> I) <i>Digital informasjonssøking:</i> Indikatoren bygger på variablene i tabell 1 fra undersøkelsen IKT-bruk i husholdningene. Ja på minst to gir gode ferdigheter. II) <i>kommunikasjon</i> Indikatoren bygger på variablene i undersøkelsens tabell 2. Ja på minst to gir gode ferdigheter. III) <i>oppgaveløsning</i> Indikatoren bygger på variablene i tabell 3. Ja på minst én datarelatert og én internetrelatert gir gode ferdigheter. IV) <i>programvareferdigheter</i> Indikatoren bygger på variablene i tabell 4. Ja på minst en av de tre første gir grunnleggende ferdigheter, ja på minst en av de tre siste gir gode ferdigheter. <p>Personer som scorer over grunnleggende på alle fire kompetanseområdene, har gode generelle digitale ferdigheter.</p> <p>Deltagere med mangelfulle eller ingen ferdigheter i én, to eller tre av kategoriene som er vist i figur 2, får mangelfulle generelle ferdigheter.</p> <p>De som har minst grunnleggende ferdigheter på alle områdene vist i figur 2, men som har minst ett område som ikke gir gode ferdigheter, får grunnleggende generelle ferdigheter.</p>
--

3.3.3.1. Digital kompetanse hos brukere

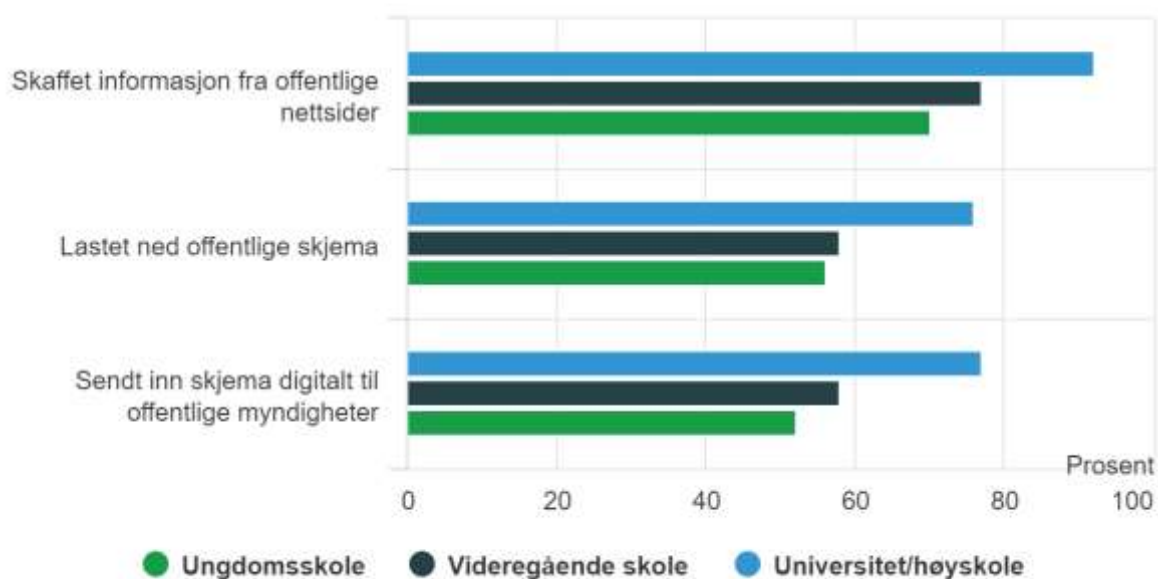
Fra brukerperspektiv er det gjerne de grunnleggende digitale ferdigheter som står i fokus. Det er fordi de anses som de minimale kunnskapskravene for å kunne opptre i det digitale samfunn.

⁴² Statistisk sentralbyrå (2017)

45% av nordmenn i alder mellom 16 og 74 år har gode generelle digitale ferdigheter, ifølge en undersøkelse som ble utført av SSB i 2016 om bruk av IKT i husholdningene. 29% har grunnleggende ferdigheter mens 22% har mangelfulle digitale ferdigheter.⁴³

Ved å ha digital kompetanse, kan den enkelte ha digital kontakt med det offentlige. Ifølge SSB har den digitale kontakten med det offentlige sammenheng med utdanning. Personer som har fullført universitetsutdanning, scorer høyere enn personer som har fullført videregående skole og ungdomsskole. Personer som har kun ungdomsskole scorer lavest (77 %) sammenlignet med 95% hos personer med høyere utdanning og 84% hos personer som fullførte videregående skole. Figur 3 hentet fra SSB viser resultatene.⁴⁴

Figur 3. Andel av befolkningen (16-79 år) som har brukt offentlige nettjenester, etter utdanning



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

⁴³ Statistisk sentralbyrå (2017)

⁴⁴ Statistisk sentralbyrå (2019)

3.3.3.1.1. Eldre

Eldre blir utpekt som en gruppe som mangler digitale ferdigheter og som er digitalt ekskludert, men det er forskjeller i digitale ferdigheter blant eldre. Det er eldre som mangler grunnleggende digitale ferdigheter som utgjør en ressurs svak gruppe i møtet med digitaliseringen.

Ulike undersøkelser har vist at eldre generelt bruker digitale verktøy i mindre grad enn befolkningen ellers. Det reiser spørsmål om manglende bruk av teknologi skyldes manglende digitale ferdigheter hos eldre, eller om det er en manglende interesse for teknologi som har nært sammenheng med aldring.⁴⁵ Dette skriver Øyvind Nøhr om i sin rapport «De kompetente eldre»⁴⁶. Han diskuterer eksistensen av «digitale skiller» mellom «yngre» og «eldre» eldre og hvorvidt forskjellene i bruk av teknologi vil bli mindre i årene fremover.⁴⁷

I en undersøkelse som ble besvart av 650 eldre, kom han Nøhr til at det finnes minst fire grupper av eldre⁴⁸: 1) De som har IKT ferdigheter og kan bruke teknologi, 2) De som ikke kan så mye om IKT og vet at de ikke følger med på den digitale utviklingen, 3) De som har brukt IKT for eksempel i jobbsammenheng, men som har et bevisst valg om å ikke bruke IKT når de pensjoneres. 4) De som aldri har brukt IKT, men som sier at de ikke vil ta det i bruk uansett.

Nøhr konkluderer i sin rapport at eldre er en mangfoldig gruppe, med ulike ferdigheter og behov. De er generelt er mindre opptatt av materielle ting og at dette kan forklare noe av avvik i interesse for og bruk av IKT. Videre konkluderer han at myndighetene bør legge til rette for å motivere eldre til bruk av IKT og gi nødvendig opplæring til dem som ønsker det.⁴⁹

Rapporten viser at blant eldre kan det være personer som ikke evner å bruke digitale verktøy på grunn av manglende digitale ferdigheter. Denne gruppen ønsker i stor grad opplæring.⁵⁰ Det finnes også eldre som ikke ønsker å bruke digitale løsninger, uavhengig av sine digitale ferdigheter. Eldre som henger etter i bruk av digitale løsninger risikerer å falle utenfor viktige samfunnsområder.⁵¹ Dette viser at det er behov for å ha alternativer til digitale løsninger for å hindre ytterligere digital ekskludering av eldre, særlig i lys av statens digitaliseringsstrategi.

Det er uklart hvor stor forskjell er det mellom kvinner og menn når det gjelder digital kompetanse. Nøhr har kommentert i sin rapport at kvinner, særlig eldre kvinner, henger etter i bruk av IKT.⁵² Han bygget sine vurderinger på tilgjengelig statistikk fra SSB i 2005. I SSB-undersøkelse fra 2019⁵³ om erfaring/ferdigheter med PC og internett ser man at menn (65-79) scorer høyere enn kvinner (65-79). Digitale ferdigheter er svakere hos de eldre kvinnene, men slik er det ikke nødvendigvis blant menn.

⁴⁶ Nøhr (2006) s. 77. flg.

⁴⁷ Nøhr (2006) s. 14-15.

⁴⁸ Nøhr (2006) s. 80.

⁴⁹ Nøhr (2006) s. 89-91.

⁵⁰ Nøhr (2006) s. 85.

⁵¹ Nøhr (2006) s. 19.

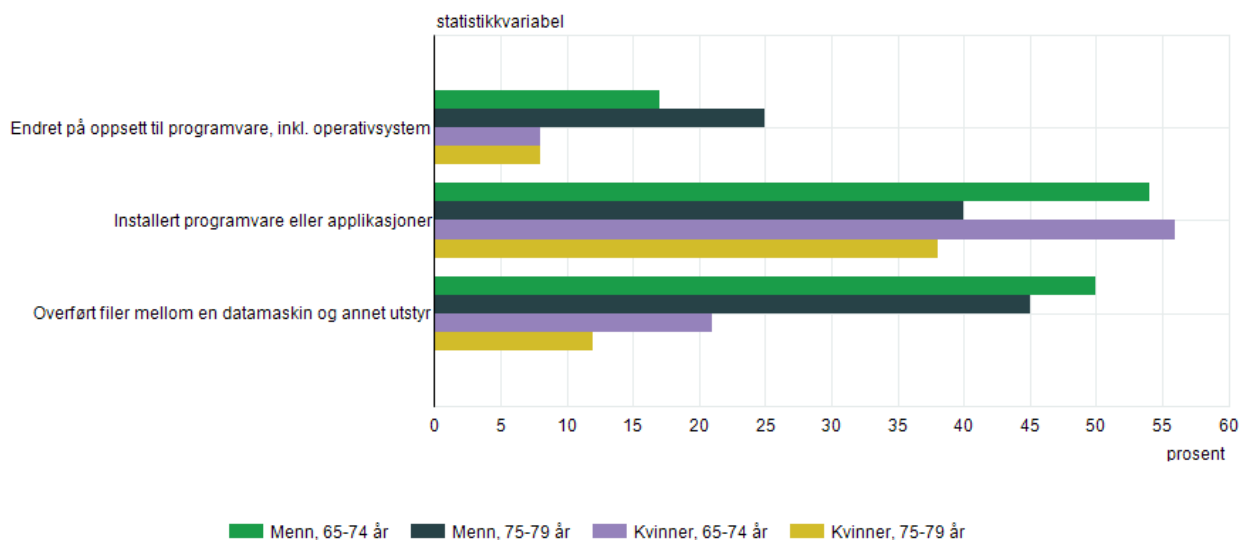
⁵² Nøhr (2006) s. 19 og s. 77.

⁵³ Utvalget har lagt en figur ved bruk av statistikk fra SSB, tilgjengelig fra denne siden

<https://www.ssb.no/statbank/table/11438/>

Det er ikke klart om dette skyldes lavere digital kompetanse hos eldre kvinner eller om det skyldes manglende interesse for digitale løsninger.

11438: Erfaring/ferdigheter med PC- og Internett-bruk (prosent), etter kjønn, alder og statistikkvariabel. 2019.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

3.3.3.1.2. Innvandrere

Blant befolkningsandelen som har mangelfulle digitale ferdigheter er innvandrere en overrepresentert gruppe. Blant innvandrerne kan det være eldre som mangler digitale ferdigheter, og unge som har svært gode digitale ferdigheter. Dette reiser spørsmål om eldre innvandrere skal falle inn i gruppe eldre, eller i gruppe innvandrere. Videre har innvandrere ulike opprinnelsesland og kan ha ulik botid i Norge.

Tidligere undersøkelse fra SSB i 2009 om digital kompetanse blant innvandre fra Polen, Pakistan, Irak, Somalia og Vietnam, har vist at 41 % av innvandrere har svake eller manglende digitale ferdigheter, mot 27 % i befolkningen ellers. Undersøkelsen viser at innvandrere er motivert til å tilegne seg digital kompetanse, men de opplever opplæringstilbudet som mangelfull. De som ikke behersker bruk av digitale verktøy, ønsker kursing fra det offentlige.⁵⁴

Undersøkelsen fra 2009 tok for seg personer som er født i utlandet og som senere har innvandret til Norge. Siden innvandrere er en mangfoldig gruppe, reiser slik inndeling spørsmål om hvordan digitale ferdigheter påvirkes av botiden i Norge, alder, utdanning og språkkunnskaper. Videre har det gått over

⁵⁴ Kompetanse Norge (2010) s. 3.

10 år siden undersøkelsen ble utført, som kan ha betydning om hva som anses som “svake eller manglende digitale ferdigheter” i befolkningen og om funnene er annerledes i dag.

Den samme undersøkelsen viser at over halvparten av innvandrerkvinner fra Pakistan, Somalia, Vietnam og Irak ikke er i arbeid, og har lav eller ikke fullført utdanning. De fleste av dem har manglende digitale ferdigheter. Disse funnene kan tyde på at det er sammenheng mellom å være yrkesaktiv og digitale ferdigheter, ikke minst dersom digitale verktøy brukes på arbeid. Det er også en viss sammenheng mellom utdanningsnivå og digitale ferdigheter.⁵⁵

Funnene reiser spørsmål om innvandrerkvinner er mer utsatt for digital ekskludering enn resten av innvandrerbefolkningen. Erfaringer fra JURK viser at dette er tilfellet. Innvandrerkvinner har som regel større omsorgsansvar hjemmet, utdanningen og yrkesdeltakelse blir dermed underprioritert for å ta vare på barna. Det fører til at kvinnene ikke utvikler de samme digitale og språklige ferdighetene og blir dermed mer avhengige av pårørende for å finne frem til relevant informasjon om deres rettigheter. Denne avhengigheten kan være et rettssikkerhetsproblem, dersom kvinnen lever under kontroll fra familiemedlemmer og er forhindret fra å delta i samfunnet, fysisk og digitalt.

Erfaringer fra JURK støttes av forskning. Forskingen viser at andel innvandrerkvinner som er i arbeid er lavere enn andel innvandrer menn. Blant hindringer som innvandrerkvinner møter er blant annet mangel på relevant kompetanse, manglende tilgang på jobbrelevante sosiale nettverk samt kjønnsroller og omsorgsansvar.⁵⁶

3.3.3.2. Digital kompetanse hos forvaltningsorganer

Digitalisering forutsetter tilgang til digitale løsninger som er brukervennlige og som er sikre. Ved å utvikle løsninger som er enkle å bruke, vil borgerne i større grad inkluderes digitalt, også borgerne med svake digitale ferdigheter. Det er dermed viktig at forvaltningsorganer har tilgang til nødvendig digital kompetanse for å kunne utvikle løsninger oppfyller krav til sikkerhet og brukervennlighet.

På oppdrag fra IMDI utførte SSB en undersøkelse om digitalisering i offentlig forvaltning. Undersøkelsen ble utvidet fra «Bruk av IKT i staten» til «Bruk av IKT i offentlig sektor». Formålet med undersøkelsen er å gi et bedre tallgrunnlag for å kartlegge omfanget av digitaliseringen i forvaltningen. Undersøkelsen viste at mangel på digital kompetanse er en stor utfordring i digitalisering av norske kommuner. Det gjelder blant annet om kommunene har nødvendig digital kompetanse, om de har prøvd å rekruttere IKT-spesialister, hvor mye eksterne leverandører blir brukt og om manglende digital kompetanse hindrer utvikling av digitale løsninger og gjennomføring av IKT-prosjekter.⁵⁷

89% av kommunene deltok i undersøkelsen, blant de som deltok svarte 42 % at manglende digital kompetanse i “svært stor eller ganske stor grad” er til hinder for å utvikle kommunens digitale tjenester. 70 % av de som opplever mangel på digital kompetanse som et hinder, har ikke prøvd å rekruttere IT-spesialister. Blant de som ikke har prøvd å rekruttere, svarte 42 % at de ikke hadde tilstrekkelig økonomi til å rekruttere IKT-spesialister.

⁵⁵ Kompetanse Norge (2010) s. 3.

⁵⁶ CORE (2019)

⁵⁷ Rybalka, Røgeberg & Dyngen (2018) s. 3.

Det ble konkludert at mangel på digital kompetanse er et omfattende problem i den digitale utviklingen i Kommune-Norge. Dårlig økonomi ble utpekt som en av hovedårsakene til den svake rekrutteringen i kommunene. Dette viser at for å lage løsninger som er brukervennlige og inkluderende, er det nødvendig at forvaltningsorganer har digital kompetanse, både på statlig og kommunalt nivå.

3.3.4. Funksjonsnedsettelse

Personer med funksjonsnedsettelser er en gruppe som er særlig sårbar i møtet med digitaliseringen. En ny rapport som er publisert av Digitaliseringsdirektoratet viser at 70% av personer som har nedsatt funksjonsevne opplever hindringer når de bruker digitale løsninger. NAVs nettsider er blant løsninger som mange har problemer med å bruke. Rapporten er basert på en undersøkelse ble gjennomført av Proba Samfunnsanalyse på oppdrag fra tilsynet for universell utforming av IKT.⁵⁸

Det er et stort spenn i hva funksjonsnedsettelsen den enkelte har kan være. Det kan også være en kombinasjon av ulike funksjonsnedsettelser, og varierte grader. Det er dermed viktig med universell utforming som tar hensyn til de ulike behovene brukerne har. Rapporten viser at “mangel på bevissthet om universell utforming hos utviklere og kunnskap om hva som skal til for å gjøre løsningene enkle å bruke” er trolig årsaken bak disse problemene.⁵⁹

Rapporten viser at universell utforming ikke er tilstrekkelig. Klart og enkelt språk, færre steg og oversiktlig struktur er også viktig å ta hensyn til, i tillegg til universell utforming.⁶⁰ Dette viser betydningen av å rekruttere personer med nødvendig kompetanse for å utforme løsninger som er sikre, tilgjengelige og lett å bruke, se punkt 3.3.3.2.

3.3.5. Sykdom

Sykdom som reduserer funksjonsevne, kan være en årsak til digital ekskludering. Det kan være tale om sykdom som forårsaker somatiske smerter som gjør at den enkelte ikke makter å sitte ved en PC, eller holde en mobiltelefon eller et nettbrett. Det kan også være sykdommer som påvirker de kognitive evnene, og som reduserer blant annet konsentrasjon når man bruker digitale løsninger.

SINTEF fortalte at de har funnet ut at sykdom kan gjøre det vanskelig å benytte digitale løsninger på mange måter. Utmattelse, skjelving og smerter gir vansker med å benytte digitale løsninger. Mange sykdommer kan gi seg utslag i konsentrasjonsvansker som gjør det vanskelig å huske og å forstå systemer, dette medfører at digitale løsninger blir krevende å benytte. I tillegg til at konsentrasjonsvansker gjør det slitsomt å utføre alt selv, de peker på at et resultat av digitaliseringen er at mange oppgaver overlates til brukerne i stedet for at ansatte utfører dem. Nedsatt kognitiv funksjonsevne kan også gjøre det utfordrende å benytte digitale løsninger.

⁵⁸ Digitaliseringsdirektoratet (2020)

⁵⁹ Digitaliseringsdirektoratet (2020) pkt. 1.

⁶⁰ Digitaliseringsdirektoratet (2020) pkt. 1.

Det er behov for grundigere undersøkelser for å kartlegge omfanget av digital ekskludering som skyldes sykdom.

3.3.6. Språk og systemforståelse

Bruk av digitale løsninger for å finne frem til informasjon som forvaltningsorganer legger ut på nettsider, sende søknader, åpne digital post mv. forutsetter gode kunnskaper i norsk eller engelsk.

Innvandrere er særlig sårbare i møtet med et vanskelig språk i forvaltningen. JURK og JUSSBUSS får stadig henvendelser fra innvandrere som ikke behersker norsk eller engelsk, og som trenger hjelp med å finne frem til informasjon som er relevant for dem. Som følge av språklige barrierer går de glipp av viktig informasjon om sine rettigheter, rekker ikke frister og kan i verste fall pådra seg sanksjoner. Når de kontrakter forvaltningsorganer, slik som NAV og UDI, blir de ofte henvist til å lese informasjon som er på nettsider. Iblant får de muntlig veiledning på telefon, men dette er ofte begrenset siden de ikke klarer å uttrykke seg godt og er avhengige av å bruke tolk. Under muntlig veiledning på telefon, bruker ofte ikke forvaltningen tolk.

Erfaringer fra JURK og JUSSBUSS har vist at personer som ikke har tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller engelsk, er særlig utsatte for digital ekskludering, både i møte med forvaltningen og andre offentlige tilbud som biblioteker og frivillige organisasjoner. I tillegg er språket i lovverket og på nettsidene tungt og vanskelig å forstå. Det preges av bruken av juridiske begreper som ikke er forståelige for alle, inkludert personer som har norsk som morsmål.

Utfordringen med språket forsterkes når den kommer i tillegg til manglende systemforståelse. Dersom brukeren mangler systemforståelse i tillegg til språk, er tolkingen og rene oversettelser ikke tilstrekkelige. Kantar undersøkelsen, omtalt i punkt 3.2.1, har vist at manglende forståelse av offentlig forvaltningen kan være en større hindring enn manglende digitale ferdigheter.

Språklige utfordringer kan forsterkes videre i møtet med analfabetisme. Det å være analfabet kan forsterke digital ekskludering. Det er fordi det er mer utfordrende å tilegne seg språk og digital kompetanse, hvis man er analfabet.

3.3.7. Manglende tillit til digitale løsninger

Enkelte brukere har ikke tillit til digitale løsninger og velger derfor å bruke andre former for kommunikasjon enn de digitale. Mistilliten kan grunne i ulike forhold. Noen har ikke tillit at systemene ivaretar personvern på en god nok måte. Det har vært en rekke saker i media om sikkerhetsglipp som kan ha innvirkning på tillit til digitale løsninger. Ved å unnlate å bruke digitale løsninger i kommunikasjon med forvaltningen, kan den enkelte oppleve at det er vanskelig å få hjelp fordi forvaltningsorganer ikke alltid har kapasitet til å yte veiledning eller kommunisere på andre måter enn digitalt.

Noen andre har ikke tillit til om informasjon som er offentlig tilgjengelig er riktig og fullstendig. De kan ha behov for en muntlig samtale for å få bekreftet hvilke regler som gjelder for dem. Kantar undersøkelsen, omtalt i punkt 3.2.1, viser hvordan brukere er tryggere på at de har blitt forstått om de møter et menneske ansikt til ansikt. Ved å mangle muligheten til å snakke med ansatte i forvaltningen, vil disse personene være nødt til å få hjelp av familie, venner og andre personer som er tilgjengelige

gjennom offentlige tilbud. Dette er omtalt i punkt 2.6.2. Denne avhengigheten av andre kan sette brukeren i en sårbar situasjon, og gir uvedkommende tilgang til sensitive opplysninger, for eksempel passord og helseopplysninger.

3.3.8. Manglende bankID

I samtale med NAV er det opplyst at brukere som ikke har bankID, opplever store utfordringer når de kommuniserer med NAV. Det er fordi kommunikasjonen med saksbehandler og behandling av enkelte saker forutsetter tilgang til min side på NAV. Enkelte brukere som ikke får opprettet bankkonto i Norge, får ikke tilgang til min side. De blir da avskåret fra de tjenestene som NAV har å tilby. Det er nødvendig å undersøke dette nærmere for å kartlegge omfanget av ekskluderingen manglende BankID skaper for brukerne.

3.4. Oppsummering

Gjennomgangen av ulike hindringer i møtet med digital forvaltningen, viser at det finnes ulike persongrupper som er sårbare og ressursvake. Denne sårbarheten gjør at de ikke kan selv bruke digitale løsninger og å ivareta sine egne interesser. De blir da avhengige av pårørende eller andre ukjente, blant annet i biblioteker og frivillige organisasjoner. Denne avhengigheten påvirker den enkeltes autonomi og selvrealisering.

Digital ekskludering kan dessuten føre til at den enkelte går glipp av viktig informasjon om egne rettigheter, miste offentlige ytelser, oversitte frister og i de verste tilfellene pådra seg sanksjoner.

Gjennomgangen kan oppsummeres slik:

- Språkbarriere, sykdom, funksjonsnedsettelse og manglende digitale ferdigheter er de viktigste årsakene for digital ekskludering.
- Eldre er mer utsatte for digital ekskludering.
- Kvinner er særlig utsatt sammenlignet med menn.
- Personer som står utenfor arbeidslivet og personer med lav inntekt er særlig utsatte for digital ekskludering.
- Manglende digital kompetanse hos forvaltningsorganer forsterker digital ekskludering. Rekruttering av IKT-spesialister med kunnskap om universell utforming kan bidra til å redusere omfanget av digital ekskludering.
- Det er nødvendig med tilgang til andre løsninger enn de digitale, for å sikre at personer som er digitalt ekskludert får tilstrekkelig hjelp fra forvaltningen.

Del III Borgernes rettigheter i møte med digital forvaltning i rettighetsrealiseringsprosessen

4. Innledning

4.1. Borgernes rettighetsrealisering

I denne utredningen drøftes borgernes rettigheter i møte med digital forvaltning. For å realisere en rettighet må borgerne passere flere etapper. Denne prosessen kan omtales som en *rettighetsrealiseringsprosess*. Først må borger få informasjon om rettigheten, og i mange tilfeller trenger borgerne veiledning om vilkår og forhold knyttet til rettigheten for å kunne fremsette søknad. Dernest må det søkes, ofte ved at et søknadsskjema fylles ut, og riktig dokumentasjon og informasjon må fremskaffes og leveres til forvaltningen.

Digitalisering av forvaltningen har blitt en barriere for noen borgere i rettighetsrealiseringsprosessen. Med andre ord kan vi spørre hvilke rettigheter borgerne har til å få sine rettigheter realisert. Hvilken informasjon har borgerne rett på? Hvilken veiledning har de rett på? Hvilken bistand har de rett på for å få søkt om tjenesten, og hvordan må dokumentasjon leveres. Disse spørsmålene vil ikke først og fremst være et spørsmål om hva de har rett på, men hvordan.

I denne delen skal vi se på ulike rettskildene som får betydning for realisering av borgernes rettigheter. Vi vil se på i hvilken grad gjeldende rett etablerer rettigheter for borgerne i møte med digital forvaltning. I tillegg vil vi gjøre rede for rettskilder som kan benyttes som tolkningsmomenter når man skal utlede borgernes rettigheter i møte med digital offentlig forvaltning. Det er ikke alltid reglene etablerer en rettighet hvor det er tydelig hva retten innebærer, men mange regler vil være viktige tolkningsmomenter for å utlede borgernes rettigheter i møte med digital forvaltning.

Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814 (Grunnloven) inneholder noen bestemmelser som er sentrale ved tolkning av borgernes rettigheter. Det er også flere internasjonale konvensjoner som er relevante.

Alminnelige lover og særlover har også bestemmelser som får betydning for realisering av borgernes rettigheter. Retten til informasjon, retten til veiledning og retten til tilrettelegging av tjenester vil være rettigheter som etableres i alminnelige lover og særlover, og som er viktige for å sikre rettighetsrealiseringen. Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) er sentral.

Veiledninger og myndighetenes tolkningsuttalelser vil også kunne ha en rettslig funksjon og være et uttrykk for gjeldende rett. Hva et departement uttrykker i et veiledningsrundskriv, og hvilken forvaltningspraksis som har etablert seg, kan ha en viss vekt som rettskilde.

Det er flere internasjonale konvensjoner som er relevante for borgernes rettighetsrealisering i møte med digital forvaltning. Rettigheter som konvensjonene etablerer, og uttalelser fra konvensjonskomiteene, får for denne utredningens problemstilling betydning på to måter. For det første er konvensjonspartene pliktige til å gjennomføre rettighetene, gjennomføringsforpliktelsen. For det andre inneholder de fleste konvensjonene bestemmelser om likhet for loven, og forbyr diskriminering.

4.2. Menneskerettsloven og konvensjonenes betydning for borgernes rettigheter i møte med digital forvaltning

Blant de internasjonale konvensjonene Norge har ratifisert, står konvensjonene som er inntatt i lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) særlig sterkt.⁶¹ Bestemmelser i disse konvensjonene går foran bestemmelser i annen lovgivning hvis det er motstrid, jf. menneskerettsloven § 3. Det er den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs konvensjon om barnets rettigheter (BK) og FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (KDK). Dette følger av menneskerettsloven § 2.

Konvensjonspartene er pliktige til å gjennomføre rettighetene, dette omtales som gjennomføringsforpliktelsen. Gjennomføringsforpliktelsene følger av SP art. 2, ØSK art. 2, BK art. 2, KDK art. 2 og EMK art. 1. Gjennomføringsforpliktelsene pålegger statene å sikre gjennomføring av menneskerettighetene nasjonalt. Den pålegger statene å bruke "alle egnede midler", som det heter i ØSK og KDK og "lovgivningsmessige og andre tiltak", som det heter i SP.

Som eksempel lyder bestemmelsen i ØSK artikkel 2 første ledd som følger:

Hver konvensjonspart forplikter seg til så vel hver for seg som gjennom internasjonal bistand og internasjonalt samarbeid, særlig på det økonomiske og tekniske område, å sette alt inn på at de rettigheter som anerkjennes av denne konvensjon, gradvis blir gjennomført fullt ut med alle egnede midler, og da særlig ved lovgivningstiltak.

Gjennomføringsforpliktelsen innebærer blant annet en plikt til å oppfylle menneskerettighetene. Hvis borgernes rettigheter ikke blir oppfylt på grunn av digital ekskludering, har ikke Norge overholdt sin gjennomføringsforpliktelse.

⁶¹ FNs menneskerettserklæring artikkel 1 og 2 kan også innebære en rett til at statene gjør nødvendig tiltak for at borgerne får sine rettigheter, uavhengig av borgernes digitale forutsetninger. Menneskerettighetene er en rettighet uavhengig av personens evne til å nyttiggjøre seg digital informasjon, veiledning, søknadsløsning. Dette følger av artikkel 2, der det heter: "Enhver har krav på alle de rettigheter som er nevnt i denne erklæringen, uten forskjell av noen art...".

Gjennomføringsforpliktene består også av en plikt til å gjennomføre aktive tiltak for å sikre at rettigheter ikke blir brutt, såkalte positive forpliktelser. Studentgruppen mener at dette kan bety at det kan ligge en forpliktelse til å ha gjennomføre tiltak som medfører at borgere som blir digitalt ekskludert ikke blir det.

Hva som ligger i gjennomføringsforpliktelsen, har de ulike konvensjonskomiteene kommet med uttalelser om i sine generelle anbefalinger. De har blant annet pekt på at det innebærer er rett til informasjon om rettigheter, og de har kommet med uttalelser om hvordan informasjon om rettigheter skal gis. Dette kan ha betydning for borgernes rettigheter til informasjon og tilpasset veiledning i møte med digital forvaltning. Det vil vi komme tilbake til i kapitlet om veiledningsplikt.

5. Rett til informasjon

5.1. Innledning

Tilgang til informasjon er en nødvendig betingelse i en rettsstat for at borgerne skal kunne ivareta sine interesser og realiserer sine rettigheter. Retten til informasjon kan sees fra ulike perspektiver. De sentrale perspektivene som omtales her er det demokratiske perspektivet og rettssikkerhetsperspektivet.

5.2. Rett til informasjon fra et demokratisk perspektiv

Det demokratiske perspektivet handler om borgernes generelle rett til informasjon for at de skal kunne realisere sin rett til demokratisk deltakelse. Denne retten forutsetter fri utveksling av samfunnet og tilgang til informasjon som er av betydning for borgerne. Det kan være informasjon om statsstyre, informasjon om ulike politiske forhold, informasjon om ulike politiske partier mv.

Grl. § 100 sjette lyder «Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». Bestemmelsen er en kodifisering av statens ansvar for å legge til rette for en åpen og offentlig samtale. Den er ment s synliggjøre statens ansvar om å sikre ytringsfrihet og utveksling av informasjon gjennom nødvendig infrastruktur. Det er begrunnet i verdier om sannhet, autonomi og demokrati.⁶²

Formålet med bestemmelsen er å pålegge statensmyndigheter en aktiv forpliktelse til å sikre borgernes ytringsfrihet. Det gjøres ved å legge til rette for kanaler og institusjoner og for en åpen og opplyst samtale. Det innebærer videre at staten aktivt skal medvirke til at individer og grupper har en faktisk ytringsmulighet gjennom nødvendig infrastruktur. På denne måten kan borgerne ha tilgang til informasjon som de trenger for å delta i samfunnet, utøve sine demokratiske rettigheter og ta beslutninger om forhold som berører dem.

Grl. § 100 sjette ledd er ikke en selvstendig hjemmel for å pålegge staten en plikt til å informere om sin virksomhet. Det har sammenheng med at da bestemmelsen ble foreslått vedtatt var formålet å legge

⁶² Innst. S. nr. 270 (2003-2004) pkt. 7.

de *faktiske* ytringsmulighetene. Statens plikt gjelder tilgjengeliggjøring av nødvendig infrastruktur for ytringsfrihet. Det er ikke først og fremst ment som et hjemmelsgrunnlag for den enkeltes rett til å fremsette eller å motta informasjon.⁶³

5.3. Rett til informasjon fra et rettssikkerhetsperspektiv

5.3.1. Menneskerettsloven og retten til rettighetsinformasjon

Det rettssikkerhetsperspektivet handler om individers rett til informasjon i tilknytning til en konkret sak eller situasjon. Ved å kunne orientere seg om sine rettigheter og plikter, kan den enkelte forutberegne sin stilling, søke om ytelser, fritakelser mv.

Gjennom ratifisering av FN-konvensjonene har Norge forpliktet seg til å gjennomføre konvensjonenes rettigheter. Konvensjonene er inntatt som norsk lov gjennom menneskerettsloven § 3. Rett til informasjon om sine rettigheter er innfortolket som en del av selve gjennomføringsforpliktelsen av konvensjonsorganene. Det kommer til uttrykk gjennom flere generelle anbefalinger (General Comments) til både ØSK, SP og KDK. De generelle anbefalingene er det viktigste uttrykket for komiteenes jurisprudens. De generelle anbefalingene til komiteene tillegges vekt både av internasjonale og nasjonale domstoler og forvaltningsorganer.

Nordstrøm og Hellum peker i boken “Like rettigheter – ulike liv” på at det internasjonale rettskildet bildet viser at det har vært en konsistent utvikling over tid som gir grunnlag for å anse rettighetsinformasjon for å være en del av statenes plikt til lojal gjennomføring av konvensjonsforpliktelsene.⁶⁴

FNs menneskerettighetskomite har blant annet uttalt i generell anbefaling 31 «The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant» (2004):

Article 2 requires that States Parties adopt legislative, judicial, administrative, educative and other appropriate measures in order to fulfil their legal obligations. The Committee believes that it is important to raise levels of awareness about the Covenant not only among public officials and State agents but also among the population at large.⁶⁵

Når komitéen uttaler at statene plikter å bruke “educative and other appropriate measures” betyr det at Norge har en plikt til å gi opplæring om konvensjonens rettigheter til befolkningen. Dette kan for eksempel gis gjennom voksenopplæring eller veiledning, som begge er en form for opplæring.

Også FNs kvinnediskrimineringskomite har i sine generelle anbefalinger uttalt at informasjon om rettigheter er en del av statens forpliktelser som følger av gjennomføringsforpliktelsen. FNs

⁶³ Innst. S. nr. 270 (2003-2004) pkt. 7.

⁶⁴ Nordstrøm & Hellum (2014) s. 370.

⁶⁵ FNs menneskerettighetskomité General Comment No. 31 (2004), avsnitt 7.

kvinnediskrimineringskomité har i Generals Recommendation no. 28 (2010) uttalt at “The policy must ensure that women, as individuals and groups, have access to information about their rights under the Convention and are able to effectively promote and claim those rights.”⁶⁶

Denne uttalelsen viser at statene, også Norge, har en plikt til å sikre at alle grupper kvinner har tilgang til informasjon om sine rettigheter, uavhengig av sine individuelle forutsetninger. Dette er også påpekt av Kvinnekomiteens anbefalinger til Norge. I Kvinnekomiteens konkluderende rapport til Norge i 2012 ble Norge anbefalt å gjennomføre flere proaktive tiltak for å sikre at sårbare grupper kvinner får informasjon om sine rettigheter og blir i stand til å utløse den. FNs kvinnediskrimineringskomité uttalt at Norge må “Take proactive measures, including through the development of targeted programmes and strategies, to increase women of ethnic and minority communities’ and migrant women’s awareness of and access to education, health and social services, legal aid, training and employment”⁶⁷

Uttalelsene sitert over viser at det følger en forpliktelse etter konvensjonene til å sikre at borgerne får opplæring om de rettigheter som er etablert gjennom konvensjonene. Spørsmålet vil være hvor langt disse rettighetene strekker seg, som vi vil se på i det følgende kapittel.

5.3.2. Hvor langt strekker plikten til å gi informasjon og veiledning etter konvensjonene?

Det er gjennomgående trekk ved menneskerettskomiteenes praksis og anbefalinger fra ekspertorganer at det følger av konvensjonene at informasjonen borgerne får om sine rettigheter må være tilgjengelig, forståelig, aktuell, pålitelig og adekvat.⁶⁸

Med tilgjengelig og forståelig menes blant annet at informasjonen gis på en måte som gjør at mottakergruppen kan bruke den som handling.⁶⁹ Både av ØSK-komiteen og FNs kvinnediskrimineringskomiteen fremhever at informasjonen må tilrettelegges i forhold til borgernes sosiale, språklige og kulturelle forutsetninger.

Kvinnediskrimineringskomiteen har pekt på at det er ikke tilstrekkelig å gjøre informasjonen om rettigheter tilgjengelig for kvinner, statene bør også ta nødvendige skritt for å sikre at rettighetene blir forstått. De peker videre på at rettighetsinformasjon må ta hensyn til de særlige barrierer kvinner som tilhører utsatte grupper opplever, for eksempel må informasjon gjøres tilgjengelig for kvinner som i stor grad er isolert i hjemmet.⁷⁰

Det oppstilles videre et krav til at informasjonen til borgerne skal ha aktualitet. I kravet til aktualitet ligger det at informasjon til borgerne om deres rettigheter bør relateres til den aktuelle mottakergruppens sosiale stilling.⁷¹ Manglende digital forståelse og digitale verktøy kan være

⁶⁶ FNs kvinnediskrimineringskomite General Recommendation No. 28 (2010), avsnitt 27.

⁶⁷ FNs kvinnediskrimineringskomite. Concluding observations: Norway (2012) avsnitt 36

⁶⁸ Nordstrøm & Hellum (2014) s. 370-371.

⁶⁹ Nordstrøm & Hellum (2014) s. 370-371.

⁷⁰ Nordstrøm & Hellum (2014) s. 374-375.

⁷¹ Nordstrøm & Hellum (2014) s. 377.

eksempel på en sosial barriere. Et ytterligere krav er at informasjonen må være pålitelig. Det betyr at informasjonen bør gis av kompetente ansatte slik at det gis kvalitativt god og riktig informasjon.

Til slutt stilles det også opp et krav at rettighetsinformasjon til borgere skal være adekvat og fullstendig, men borgernes har også en plikt til å orientere seg selv om egen rettsstilling. Borgere som på grunn av fattigdom eller marginalisering ikke har de samme ressursene som befolkningen generelt, vil ha en bredere rett til tilrettelegging av rettighetsinformasjon. Nordstrøm og Hellum peker på at "Innvandrerkvinner er, som det fremgår av konvensjonsorganenes praksis, en sårbar gruppe som i utgangspunktet har en bredere rett til tilrettelegging av rettighetsinformasjon enn kvinner fra majoritetsbefolkningen. På grunn av store forskjeller mellom innvandrerkvinner vil grensen bero på konkrete vurderinger og avveininger".⁷²

Komiteenes uttalelser som krav til rettighetsinformasjon vil også gjelde veiledning forvaltningen gir om borgernes rettigheter. Studentgruppens vurdering er at veiledningen forvaltningen gir om borgernes rettigheter må være i tråd med kravene til rettighetsinformasjon som konvensjonene stiller opp. Dette vil også gjelde digitale løsninger som gir informasjon om rettigheter, som benyttes i dialog med borgere om rettigheter og som benyttes i tjenesteyting.

6. Rett til veiledning

6.1. Innledning

Det er en nær sammenheng mellom retten til informasjon og retten til veiledning. Retten til veiledningen er situasjonsbestemt og rettet mot den enkelte brukeren. Når det tales om rett til veiledning i møtet med forvaltningen, er det en tilsvarende plikt for forvaltningen til å yte veiledning. Forvaltningsloven § 11 er den alminnelige hjemmelen for forvaltningens veiledningsplikt. Det suppleres med forskrift av 15. Desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften) kapittel 2.

Veiledningsplikten ivaretar en rekke hensyn. Hensynet til borgerne står sentralt. Borgerne vil kunne ivareta sine interesser når de har nødvendig informasjon om sine rettigheter og plikter. Dette vil føre at saken blir godt opplyst når borgeren vet hva han skal opplyse om og hvordan han går frem når han søker. Det reduserer antall grunnløse søknader, fører til forsvarlig saksbehandling, riktige avgjørelser, og mer tillit til forvaltningen. Videre er veiledningsplikten er saksbehandlingsregel som styrker borgernes rettssikkerhet og ivaretar hensynet til materielt riktige avgjørelser og forutberegnelighet.

Det er likevel ikke mulig for forvaltningen å drive en omfattende veiledningsvirksomhet. Veiledning er ressurskrevende. Det må dermed gjøres en avveining om hvordan veiledningen skal gis i det konkrete tilfellet og i hvilket omfang. Det må likevel sees hen til at god veiledning i startfasen kan gjøre saksbehandlingen mer effektiv, redusere antall grunnløse og ufullstendige søknader, gi færre klager og på sikt lette arbeidsmengde på forvaltningsorganet. Det kan dermed tenkes at ressurskrevende veiledning i starten kan være mer effektiv på sikt for forvaltningsorganet.

⁷² Nordstrøm & Hellum (2014) s. 378.

6.2. Den alminnelige veiledningsplikten

Forvaltningsorganet har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt, jf. forvaltningsloven § 11 første ledd første punktum. Med «forvaltningsorgan» forstås et hvert organ for stat eller kommune, jf. § forvaltningsloven § 1 første punktum. Det omfatter også andre offentlige institusjoner som skoler, universiteter, forskingsråd, museer mv. og folkevalgte organer som kommunestyre og fylkesting. Denne tolkingen skal sees i lys av § 4 om hvilke offentlige organer som er unntatt.⁷³

Veiledningsplikten gjelder alle type saker, også saker som ikke munner ut i et vedtak. Dette følger forutsetningsvis av ordlyden «part» og «andre interesserte» i forvaltningsloven § 11.⁷⁴

Veiledningsplikten utløses bare når en part eller andre interesserte kommer i kontakt med et forvaltningsorgan. Forvaltningsorganet plikter dessuten til å gi veiledning som er nødvendig for at en part i saken skal unngå feil eller forsømmelser, uten at det foreligger en konkret forespørsel.⁷⁵

6.2.1. Pliktens innhold

Hva veiledningsplikten består i, er det vanskelig å fastlegge konkret. Det er likevel mulig å si noe om pliktens øvre og nedre grense. Forvaltningsorganet er kun pliktig til å yte veiledning innenfor sitt eget saksområde. Veiledningens nedre grense omfatter mer enn ren informasjon eller svar på generelle spørsmål. Den skal være det primære rettsgrunnlaget for den enkelte slik at det blir mulig å ivareta eget tarv på egen hånd. Oppad avgrenses veiledning mot å gi omfattende hjelp, bistand eller rådgivning, som for eksempel å komme med en konkret anbefaling om hvordan den enkelte skal forholde seg til en bestemt situasjon. Veiledningsinnhold fremgår av forvaltningsloven § 11 annet og tredje ledd, men disse reglene er ikke til hinder for at forvaltningsorganet gir en mer vidtgående veiledning.⁷⁶

Konkret kan det sies at forvaltningsorganets veiledningsplikt går ut på å orientere om hvilke rettsregler som er aktuelle for borgerne, og hvordan reglene forstås og praktiseres av forvaltningsorganet. Veiledningen kan også omfatte orientering om saksbehandlingsrutiner, saksbehandlingstid og hvilke opplysninger som er relevante for saksbehandlingen og eventuelle virkninger av vedtaket. Videre kan veiledningen den omfatte retningslinjer, kriterier og avveininger som er relevante i forvaltningsskjønntøvelse.⁷⁷

Veilednings konkrete innhold vil avhenge av hvor konkret henvendelsene fra borgerne er og i hvilken grad forvaltningsorganet kan regne med at borgerne har forkunnskaper om spørsmålene som de stiller. Veiledningen er i utgangspunktet brukerrettet, men dette reiser flere spørsmål. I tilknytningen til enkeltvedtak kan borgerne foretrekke å stille anonyme spørsmål. I slike tilfeller er det ikke lett for forvaltningsorganet å vurdere hvilke opplysninger som er relevante å gi til brukeren. Videre kan enkelte rettsområder kreve oversikt som den alminnelige borgeren ikke kan alltid forutsettes å ha. Dette påvirker hva borgeren spør om.

Reglene om veiledningsplikten skal sees i sammenheng med regelen i lov av 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp (rettshjelpsloven) § 5. Fri rettshjelp omfatter ikke bistand som dekkes av forvaltningens

⁷³ Eckhoff & Smith (2014) s. 197.

⁷⁴ Eckhoff & Smith (2014) s. 200.

⁷⁵ NUT 1958:3 pkt. E til kapittel IV til §14.

⁷⁶ NOU 2019:5 pkt. 17.3.6

⁷⁷ NOU 2019:5 pkt. 17.3.6

veiledningsplikt. Men det er også viktig å bemerke at fri rettshjelp ikke fritar forvaltningen for sin veiledningsplikt, jf. SOM-2017-2436 omtalt under i punkt 6.3.

6.2.2. Pliktens omfang

Pliktens omfang overfor parten og andre vil variere fra sakstype til sakstype. Utgangspunktet er at forvaltningsorganet skal av eget tiltak vurdere den enkeltes behov for veiledning, jf. § 11 annet ledd første punktum. Vurderingen skal skje på bakgrunn av sakens karakter og partens behov for veiledning, og skal tilpasses forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å yte veiledning, jf. § 11 første punktum tredje punktum. I vurdering om hvor mye veiledning som skal ytes, kan det legges vekt på partens forutsetninger, ressurser og mulighet til å ivareta egne interesser.⁷⁸

På enkelte saksområder kan forvaltningsorganet pålegges en mer omfattende veiledningsplikt enn den generelle plikten.

6.3. Særlig om veiledning i utlendingssaker

Forvaltningsorganer i utlendingfeltet er ikke underlagt en spesiell veiledningsplikt enn den generelle. Unntaket er saker som omfattes av lov av 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 82, blant annet bestemt saker om bortvisning, utvisning og tilbakekall av oppholdstillatelse. Det er dermed den generelle veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 som gjelder på utlendingsrettsområdet, se punkt 6.2. Det er likevel slått fast av Sivilombudsmannen at behovet for veiledning i utlendingssaker kan være større enn i andre forvaltningssaker, jf. SOM-2014-2831.

I uttalelse 2014/2831 hadde utlendingsnemnda avslått en søknad om familiegjenforening mellom en mor og sitt barn etter utlendingsloven § 42. Bakgrunnen for avslaget var blant annet at moren har tatt barnet til Norge uten fars samtykke og at det ikke ble sannsynliggjort at det var umulig å få slikt samtykke.

Sivilombudsmannen vurderte om utlendingsmyndigheter hadde brutt sin veiledningsplikt da de ikke har ytet nødvendig veiledning om hva som kunne gjøres for å sannsynliggjøre at det ikke var mulig å få kontakt med barnets far. Det ble innledningsvis fremhevet at den enkelte har selv et ansvar for å sette seg inn i gjeldende lover og regler, men at dette ansvaret skal veies opp mot forvaltningsorganets veiledningsplikt. Det ble uttalt at “på utlendingfeltet må denne avveiningen ta hensyn til hvilke forutsetninger utlendingen har for selv å sette seg inn i saken. Behovet for veiledning vil derfor ofte kunne være større i utlendingssaker enn i andre forvaltningssaker”.

I uttalelse 2017/2436 ble dette utgangspunktet fulgt opp. I denne saken hadde utlendingsmyndighetene unnlot å veilede en søker om muligheten til å søke familieinnvandring med ektemannen i Norge under behandling av hennes asylsøknad. Slik veiledning ble gitt til henne først ett år og tre måneder etter at hun leverte asylsøknaden. Utlendingsnemnda viste til at søkeren selv kunne undersøkt regelverket

⁷⁸ Se f.eks. Rt. 2001 s. 450 der Høyesterett uttalte at omfanget av veiledningsplikten beror på partens ressurser. Se også Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer (2011), s. 227.

nærmere enten på UDIs nettsider eller ved å ta kontakt med UDI, og at det i tillegg ble oppnevnt en advokat i saken. Denne forklaringen førte ikke frem.

Sivilombudsmannen konkluderte at utlendingsmyndighetene hadde brutt sin veiledningsplikt. Det ble vist til uttalelsene i lovens forarbeider⁷⁹ om at veiledningsplikten foreligger selv om det ikke foreligger en uttrykkelig anmodning om det. Videre plikter forvaltningsorganet plikter å gi all veiledning som er nødvendig for at søkeren skal kunne unngå feil eller forsømmelser. Veiledningen er altså ikke begrenset til spørsmål som aktivt stilles til forvaltningen. Det ble også lagt vekt på at veiledning i utlendingssaker kan være større enn i andre forvaltningssaker og at søkerens ansvar for å sette seg inn i gjeldende regelverket ikke fritar forvaltningsorganet for veiledning. Det ble uttalt i 2017/2436 at

Vi er her på et saksområde der det er krevende for søker å sette seg inn i søknadsprosessene og regelverket, samtidig som forvaltningen er kjent med både faktum i saken og relevant regelverk. I slike tilfeller vil det være lite krevende for forvaltningen å gi veiledning som kan ha stor betydning for den det gjelder. Å veilede generelt om regelverket tilpasset den konkrete informasjonen organet innehar innebærer ikke, slik nemnda synes å mene, å legge føringer for en søknad eller stille spørsmål ved søknadsgrunnlaget. Slike opplysninger vil imidlertid innebære at formålet med veiledningen – å sette søkeren i stand til å ivareta sine interesser på best mulig måte – ivaretas. Når opplysninger i den enkelte saken tilsier et behov for konkret veiledning, kan heller ikke veiledningsplikten avhjelpest av at informasjonen er tilgjengelig på forvaltningens nettsider. At søkeren senere – etter vedtaket om avslag – får oppnevnt advokat med oppdrag om å bistå med klage i asylsaken, fritar heller ikke UDI for veiledningsplikt ved behandlingen av asylsøknaden.

Sakene som er omtalt ovenfor viser at det ikke er noe i veien for at forvaltningsorganet legger ut informasjon på nettsider for å oppfylle sin veiledningsplikt. Men dersom den enkelte har behov for konkret veiledning, er det ikke tilstrekkelig at informasjonen er tilgjengelig på forvaltningens nettsider. I utlendingssaker er brukerne særlig sårbare i møtet med den digitale forvaltningen. Som gjennomgangen i punkt 3 viser, mangler en stor andel innvandrere språkkunnskaper og digitale ferdigheter. De kan dermed ikke lett finne frem til relevant informasjon. Veiledningen skal dermed tilpasses brukernes behov og sette dem i stand til å ivareta deres interesser på best mulig måte.

6.4. Særlig om NAV sin veiledningsplikt

Arbeids- og velferdsforvaltning er et forvaltningsorgan som blant annet forvalter lov av 28. februar nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) og lov av 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven), jf. lov av 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen § 4 jf. forvaltningsloven § 1. NAV-kontorene har både en alminnelig veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11 og en spesiell råd- og veiledningsplikt etter sosialtjenesteloven § 17 som tildeles ved enkeltvedtak. De fleste brukere vil motta veiledning etter forvaltningsloven § 11. NAV er pliktig til å yte veiledning innenfor sitt eget rettsområde. Partens behov og forutsetninger for å ivareta egne interesser skal avveies mot NAV sin kapasitet til å yte veiledning.

⁷⁹ NUT 1958:3 s. 442

Hva som ligger i NAVs generelle veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11, presiseres i Arbeids- og velferdsetatens saksbehandlingsrundskriv til forvaltningsloven (R36-00). Der påpekes det at NAVs veiledningsplikt også gjelder i de tilfeller veiledning er nødvendig for å unngå feil, selv om det ikke foreligger anmodning om veiledning.⁸⁰ Og at en «særlig plikt til å gi veiledning vil man ha der Arbeids- og velferdsetaten ser at medlemmet kan miste rettigheter eller ellers komme uheldig ut i en sak på grunn av manglende kjennskap til reglene».⁸¹

I sosialtjenesteloven (2009/131) gjelder det en utvidet veiledningsplikt etter § 17. I sotjl. § 17 fremgår det at «kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer». I tilfellet kommunen selv ikke kan utfylle sin veiledningsplikt, plikter kommunen så vidt mulig å sørge for at noen andre yter nødvendig veiledning. Veiledning som denne bestemmelsen sikter til, omfatter ikke bare veiledning om partens rettigheter. Det omfatter også veiledning om hvordan brukeren kan styrke egen livssituasjon.⁸² Dette kalles gjerne den materielle veiledningsplikten. Det fremgår videre av Arbeids- og velferdsetatens rundskriv til sosialtjenesteloven at bestemmelsen også innebærer en plikt til å oppsøkende informasjonsvirksomhet til særskilte grupper hvis det er i tråd med bestemmelsens hensikt og å gi generell informasjon ut til befolkningen.⁸³

Når det gjelder måten veiledningen skal gis på, fremgår det av saksbehandlingsrundskrivet at «veiledningen skal tilpasses den enkeltes *behov*», og at det er «relevant å ta i betraktning hvor».⁸⁴ Det fremheves at NAVs prioritering av veiledningsressurser ikke må gå ut over personer som har spesielt behov for veiledning. Utgangspunktet er at veiledningen skal være «individuell tilpasset». Det innebærer at personer som er ressursvake vil trenge mer konkret veiledning enn befolkningen ellers. Denne tilpasningen har sammenhengen med forholdet mellom forvaltningsloven § 11 og prinsippet om forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16, samt utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17.⁸⁵

Når det gjelder omfanget av veiledning, fremgår det av saksbehandlingsrundskrivet at NAV også må peke på «omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet», forutsatt at det er mulig. Den enkelte bør få veiledning om hvilke argumenter hen bør fremsette slik at hen oppnår det ønskede resultat.⁸⁶ Når det gjelder omfanget av NAVs veiledningsplikt må ses i sammenheng med utredningsplikten i forvaltningsloven § 17. Veiledningsplikten pålegger forvaltningen å gi parten hjelp og opplysninger mens utredningsplikten pålegger forvaltningen å legge til rette for at saken er

⁸⁰ R36-00 s. 23.

⁸¹ R36-00 s. 24.

⁸² R35-00 kap. 4.17.1.

⁸³ R35-00 kap. 4.17.1

⁸⁴ R36-00 s. 23.

⁸⁵ Boe (2016) s. 94.

⁸⁶ R36-00 s. 23.

forsvarlig opplyst om faktiske forhold før vedtaket treffes.⁸⁷ I tillegg skal det gis veiledning om andre lover som kan være relevante og henviser til andre etater, hvis det er naturlig.⁸⁸

6.5. Digital veiledning

Veiledningen kan gis skriftlig eller muntlig. Forvaltningen har i praksis et relativt vidt rom for å bestemme hvordan veiledningen skal gis og i hvilket omfang så lenge formålet med veiledningen er ivarett.⁸⁹ I forvaltningsforskriften § 2 er det bestemt at forvaltningsorganet selv avgjør om veiledningen skal gis skriftlig eller muntlig, men at det kan legges behov for den enkeltes ønsker. I praksis blir henvendelsene trolig besvart på samme måte som de ble sendt til forvaltningsorganet.⁹⁰

I dag er digital kommunikasjon den primære kommunikasjonsformen.⁹¹ I forskrift av 25. juni 2004 nr. 988 om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften) § 9 gis privatpersoner en rett til å reservere seg mot å motta bestemte meddelelser fra forvaltningen elektronisk. Det gjelder “meldinger som har betydning for vedkommendes rettsstilling eller for behandlingen av saken” og “meldinger som det av andre grunner er av særlig betydning å sikre at vedkommende mottar” i tillegg til enkeltvedtak og forhåndsvarsel om vedtak. Det innebærer at brukerne kan motta de overnevnte meddelelser på andre måter enn digitalt, men dette er ikke tilstrekkelig når det gjelder å motta veiledning.

Forvaltningen veileder i dag gjennom flere digitale kanaler, som for eksempel nettsider, chatboter og facebook. Det gjøres ved å for eksempel informere om tjenester, søknadsprosess, vilkår og dokumentasjon på digitale flater. Ved hjelp av digitale løsninger er det blitt lettere og mindre ressurskrevende for forvaltningen å yte veiledning og gi informasjon. Spørsmålet er om denne digitalisert veiledningen oppfyller lovens krav til veiledning, særlig til sårbare grupper som har dårlig forutsetning for å benytte digitale løsninger, om brukerne har rett til å motta veiledning og informasjon på andre måter enn digitalt.

Et grunnleggende prinsipp i forvaltningsvirksomhet er at borgerne skal behandles likt. Ved å legge ut informasjon på nettsider og yte veiledning digitalt, får borgerne like muligheter til å gjøre seg kjent med informasjonen. Men denne formelle likebehandlingen kan etter omstendigheter føre til urimelige resultater. Brukerne kan ha ulike behov for veiledning. Personer som mangler IKT-ferdigheter, eller som ikke har nødvendig utstyr, eller ikke har språkkompetanse for å finne frem til relevant informasjon, kan føle seg ekskludert under dagens digitale samfunn. De risikerer å gå glipp av informasjon som berører deres interesser, og kan i verste fall risikere å miste sine rettigheter og bli pålagt sanksjoner. I slike situasjoner er det nødvendig å sørge for at det skal være resultatlikhet, ikke bare formell likbehandling.

Det stilles dessuten krav til de digitale tjenestene som forvaltningen bruker. I Digitaliseringsrundskrivets⁹² pkt. 1.1 er det fremhevet flere krav om hvordan digitalisering av

⁸⁷ R36-00 s. 24.

⁸⁸ R36-00 s. 24.

⁸⁹ NOU 2019:5 pkt. 17.3.2.1.

⁹⁰ NOU 2019:5 pkt. 17.3.7.

⁹¹ Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009) s. 15.

⁹² H-5/19 pkt. 1.1.

forvaltnings kommunikasjon med brukerne skal skje. Det er først det første krav om at de digitale tjenestene skal være trygge, helhetlige, brukervennlige og universelt utformet. Det er videre et krav at brukeren skal settes i sentrum og brukeren “skal få hjelp og veiledning til å benytte virksomhetens digitale tjenester, for eksempel gjennom veiledning på nett, digital dialog eller direkte kontakt”. Det kan på bakgrunn av Digitaliseringsrundskrivet argumenteres at brukerne bør ha rett til andre kommunikasjonsmåter, dersom de digitale tjenestene ikke er trygge, helhetlige, brukervennlige og universelt utformet.

Denne problemstillingen ble drøftet i NOU 2019:5 punkt 17.3.7. Utgangspunktet er at det ikke foreligger en ubetinget rett til å kommunisere på en selvvalgt måte med forvaltningen. Forvaltningsorganet bestemmer selv hvordan veiledningen skal gis, jf. forvaltningsforskriften § 2. Forvaltningslovutvalget behandlet kort behovet for veiledning på andre måter enn digitalt, særlig for personer i sårbare situasjoner. Det ble nevnt som eksempler personer som ikke har tilgang til digitale utstyr eller som har vanskeligheter med å uttrykke seg skriftlig. Forvaltningslovutvalget konkluderte med at personer som har et reelt behov for muntlig kontakt med forvaltningen *bør* ha krav på det. Videre konkluderte forvaltningslovutvalget at det også er nødvendig å ha krav på et fysisk møte dersom en muntlig samtale over telefon eller digital kontakt ikke er tilstrekkelig. Det ble på grunnlaget av utredningen foreslått følgende endringer av forvaltningslovutvalget:

Boks 4: Forvaltningsutvalgets forslaget til endringer i veiledningsplikten⁹³

Forvaltningsutvalget i NOU 2019:5 forestår følgende endringer i forvaltningslovens krav til veiledning:

- at den alminnelige veiledningsplikten på forvaltningsorganets saksområde i all hovedsak skal videreføres
- at organet skal vurdere den enkeltes behov for veiledning
- at veiledningen skal tilpasses organets kapasitet og sakens karakter
- en rett til muntlig samtale for den som har et reelt behov for det
- en rett til muntlige samtaler i et personlig møte hvis det er nødvendig for sakens opplysning

6.6. Brudd på veiledningsplikten

Det kan være ulike årsaker til at forvaltningen bryter veiledningsplikten. Det kan være på grunn av kapasitetshensyn som gjør at veiledningen nedprioriteres, eller på grunn av kunnskapsmangel hos veiledere i forvaltningsorganet. Brudd på veiledningsplikten kan få alvorlige konsekvenser for brukeren. Det kan være snakk om å miste rett til familiegjengeforening, miste rett til en ytelse, eller i verste fall å bli pålagt sanksjoner, herunder fengselsstraff.

Forvaltningsorganet har i utgangspunktet frihet til å bestemme hvorvidt veiledningen skal gis og i hvilket omfang. Likevel står ikke forvaltningsorganet helt fritt i praktiseringen av veiledningsplikten. Brudd på veiledningsplikten kan føre til ulike sanksjoner for forvaltningsorganet og tjenestemenn i

⁹³ NOU 2019:5 pkt. 17.3.7.

forvaltningen. I tillegg til sanksjonene kan vedtak som er fattet av forvaltningsorganet kjennes ugyldig på grunn av manglende veiledning.

I vurderingen av hvorvidt det foreligger brudd på veiledningsplikten, kan det legges vekt på den enkeltes ansvar til å holde seg orientert om aktuelle rettsregler og hvorvidt forvaltningsorganet var kjent med behovet for konkret veiledning. Dette utgangspunktet ble lagt til grunn i sak LB-2016-19112 og i sak Rt. 1997 s. 1784. Det er noe uklart hvor mye vekt kan det legges på den enkeltes ansvar til å holde seg orientert om hvilke regler som gjelder og betydning av tilgjengelig informasjon på nettsider.

Det foreligger er dags dato ingen håndhevelsesmekanismer for å fremtvinge et forvaltningsorgan til å oppfylle sin veiledningsplikt, men det er mulig for brukeren å klage inn brudd på veiledningsplikten til Sivilombudsmannen.⁹⁴ Hvis dårlig veiledning kan anses som brudd på offentlige tjenesters tilretteleggingsplikt kan saken klages inn for Diskrimineringsnemda. Det er også mulig å bringe saken for rettslig prøving i domstolen, se blant annet sak. Rt. 1997 s. 1784 om bortfall av bosettingstillatelse kunne kjennes ugyldig som følge av manglende veiledning, og sak Rt. 1976 s. 614 om manglende veiledning om relevante forhold i ansettelsesprosessen. Det kan også være aktuelt å sende en klage til Eldeombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet, hvis grunnlaget for det er til stede.

Dersom det er truffet vedtak til ugunst for brukeren, kan Sivilombudsmannen pålegge forvaltningsorganet å behandle saken på nytt. I sak SOM-2017-2436 ble forvaltningsorganet som behandlet saken bedt om å vurdere saken på nytt på grunn av budd på veiledningsplikten. Saken ble behandlet på nytt i Utlendingsnemnda (UNE) og klager fikk medhold i sitt krav.

Forvaltningsorganet kan også være pålagt å betale erstatning til brukeren etter lov av 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning (skadeerstatningsloven) § 2-1 første ledd dersom ansatte i forvaltningsorganet har forsømt veiledningsplikten og forsømmelsen anses å være uaktsomt, jf. Rt. 2002 s. 1311 s. 1341. I SOM-2019/1192 ble en bruker tilkjent erstatning etter skl. § 2-1 fordi en ansatt ved Statens pensjonskasse forsømt sin plikt til å yte nødvendig veiledning. I SOM-2015/1145 ble NAV erstatningsansvarlig etter skl. § 2-1 på grunn av mangelfull veiledning. Ved grove feil kan vedkommende tjenestemann ilegges ordensstraff etter lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven) § 25.

6.7. Utvalgets vurdering av gjeldende rett

6.7.1. Behov for å tydeliggjøre i hvilke tilfeller veiledningsplikten gjelder

For at borgerne skal kunne ivareta sine rettigheter, er det viktig at ordlyden i lovteksten er lett å forstå. Hensynet til brukernes rettsikkerhet taler for et klart lovspråk. I forvaltningsloven benyttes begrepet «tarv». Det ordet er ikke i bruk i alminnelig språkbruk lenger, og vi ser behov for å endre ordlyden slik at det er lettere for innbyggere å forstå når forvaltningen har veiledningsplikt, slik at det blir enklere å ivareta sine rettigheter og interesser.

⁹⁴ Eckhoff & Smith (2014) s. 201.

Utvalget foreslår altså å en språklig endring i forvaltningsloven § 11 første ledd første og andre punktum for å gjøre bestemmelsen enklere å forstå for borgerne. Ordet «sin tarv» foreslås endret til «sine rettigheter og interesser». «Tarv» er et gammeldags ord som er lite i bruk i alminnelig språkbruk. Det bør derfor unngås. Rettigheter er presist og alminnelig kjent begrep. Mange kjenner begrepet gjennom «menneskerettighetene», «rett til utdanning» og andre rettigheter. Ved å bruke ordet «rettighet» i stedet for «tarv» vil det tydeliggjøre for borgerne at de har rett på veiledning om sine rettigheter. Begrepet «rettighet» benyttes allerede i forvaltningsloven, for å definere vedtak og annet. Det er med andre ord ikke et begrep som bryter med forvaltningslovens ordbruk. Begrepet rettighet vil ha samme meningsinnhold her som i forvaltningslovens § 2.

Rett til veiledning om «rettigheter» vil i midlertidig ikke dekke veiledningsplikten etter dagens forvaltningslov, som også dekker andre interesser til borgerne. Som sagt er det ikke ment å foreslå noen realitetsendring med forslaget. Hensikten er å tydeliggjøre for borgerne hvilke rettigheter de har. Det foreslås derfor også å endre til «interesser», som er mer synonymt med det mer gammeldagse «tarv».

6.7.2. Behov for å tydeliggjøre innholdet i veiledningsplikten og at den må tilpasses den enkeltes behov

Utredningen viser at den alminnelige veiledningsplikten, omfatter mer enn ren informasjon eller svar på generelle spørsmål. Den skal være det primære rettsgrunnlaget for den enkelte skal kunne ivareta egne interesser og rettigheter på egen hånd. Det omfatter blant annet å orientere om hvilke rettsregler som gjelder for den enkelte, hvordan reglene forstås og praktiseres, saksbehandlingstid og hvilke opplysninger som er relevante for saksbehandlingen.

Veiledning må tilpasses den enkeltes behov. De to uttalelsene fra Sivilombudsmannen (SOM-2014-2831 og SOM-2017-2436) som er omtalt ovenfor, viser at det ikke er noe i veien for at forvaltningsorganet legger ut informasjon på nettsider for å oppfylle sin veiledningsplikt. Men dersom den enkelte har behov for konkret veiledning, er det ikke tilstrekkelig at informasjonen er tilgjengelig på forvaltningens nettside. Det innebærer at personer som er særlig ressursvake i møte med forvaltningen og som ikke er i stand til å ivareta sine interesser ved hjelp av informasjon som er tilgjengelig på nettsider, har krav på veiledning fra forvaltningen på en annen måte enn å bli henvist til generell informasjon på nettsider. Dette gjelder også i tilfeller der de har tilgang til fri rettshjelp. Forvaltningsorganets kapasitet bør ikke være en hinder for borgerne, særlig ressursvake personer med behov for individuell tilpasset veiledning.

Utredningen viser dessuten at lav inntekt, svake eller manglende verdigheter, språk og systemforståelser, funksjonsnedsettelse, sykdom og alder kan utgjøre en vesentlig hindring for den enkelte i møte med digital forvaltning. Det er også visse kjønnsforskjeller, som gjør at kvinner er mer utsatte enn menn i møte med digital forvaltning. Veiledning slik den er formulert i dag i forvaltningsloven § 11, reflekterer ikke betydningen av den enkeltes behov for veiledning. Det er dermed behov for en tydeliggjøring i lovteksten om at veiledningen skal tilpasses den enkeltes behov, og synliggjøre særlig den enkeltes sosiale, språklige og kulturelle forutsetninger. På denne måten blir det enklere for både brukerne og ansatte i forvaltningen å vite innholdet i

veiledning. Det er også en måte å styre brukernes rettssikkerhet på, slik at veiledningen ikke blir nedprioritert på grunn av kapasitetshensyn.

6.7.3. Behov for å tydeliggjøre hvordan veiledningen gis og behov for utvidet veiledning

Forvaltningsorganet kan selv avgjøre om veiledningen skal gis skriftlig eller muntlig, men det kan legges vekt på den enkeltes behov og ønsker, jf. forvaltningsforskriften § 2. I praksis blir henvendelsene trolig besvart på samme måte som de ble sendt til forvaltningsorganet, men utredningen viser også at noen forvaltningsorganer gir brukere tilbud om muntlig veiledning hvis det er behov. Hvis veiledningen knytter seg til søknad om en tjeneste som krever enkeltvedtak, må veiledningsplikten leses i sammenheng med utredningsplikten i forvaltningsloven § 17, som pålegger forvaltningsorganet og sikre at saken er «tilstrekkelig opplyst». Det kan på bakgrunn av Digitaliseringsrundskrivet⁹⁵ argumenteres at brukerne bør ha rett til andre kommunikasjonsmåter, dersom de digitale tjenestene ikke er trygge, helhetlige, brukervennlige og universelt utformet.

I NOU 2019:5 foreslår forvaltningslovutvalget en egen bestemmelse om hvordan veiledning skal gis (forslagets § 15). Der foreslås det en bestemmelse om at «Veiledning gis normalt i samme form som henvendelsen ble mottatt i».⁹⁴ Videre foreslås det en bestemmelse om retten til muntlig informasjon. Forvaltningsutvalget foreslår at det skal være en rett til muntlig samtale med en person i organet hvis noen henvender seg til forvaltningen vedrørende en sak som «har aktuell interesse for vedkommende». Det stilles opp et vilkår om at vedkommende skal ha «behov» for en slik samtale. Videre foreslås det at «Hvis det er nødvendig for å få en forvaltningssak opplyst, skal en slik samtale skje i et personlig møte.»

Vår utredning viser videre at per i dag vil mange bruker være nødt til å henvende seg digitalt. For eksempel har vi sett at for NAV-brukere vil alle henvendelser peke mot nav.no, henvender man seg til NAV blir man i mange tilfeller oppfordret til å lese på nav.no. Noen brukere vil også primært henvende seg digitalt, selv om deres individuelle forutsetninger vil tilsi at de bør få tilpasset veiledning. De kan for eksempel få bistand av en pårørende til å sende en digital henvendelse til forvaltningen. Vår vurdering er derfor at en bestemmelse som sier at «veiledning gis normalt i samme form som henvendelsen ble mottatt i» ikke vil være tilstrekkelig for å ivareta borgernes rettigheter.

Utvalgets utredning viser at for å ivareta sine folkerettslige forpliktelser må Norge sikre at borgerne får informasjon om sine rettigheter på en måte som forståelig og tilgjengelig for dem. Det betyr at informasjonen veiledningen forvaltningen gir om rettigheter som følger av konvensjonene, må være i tråd med kravene til rettighetsinformasjon som konvensjonene stiller opp. Videre betyr det at Norge må ta nødvendige skritt for å sikre at rettighetene blir forstått.

Veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 er et eksempel, og et viktig skritt. Forvaltningen gir gjennom sin veiledning informasjon om rettigheter. Det følger i tillegg av konvensjonsforpliktelsene at forvaltningen må sikre seg at veiledningen blir forstått og at den er tilpasset mottakernes forutsetninger

⁹⁵ H-5/19 pk. 1.1.

og sosiale stilling. Veiledningen må skje på en måte som gjør at mottakergruppen kan handle og utføre det som er nødvendig for å få realisert sine rettigheter. Manglende tilgang til digitale verktøy eller mulighet til å logge seg på nettsider, og manglende digital forståelse kan være eksempler på barrierer som veiledningen må tilpasses. Funksjonsnedsettelse, språk og redusert eller manglende evne til å ivareta sine interesser er eksempler på forutsetninger hos borgerne som forvaltningen må tilpasse veiledningen til. Det vil i enkelte tilfeller være behov for en utvidet veiledning, som omfatter mer enn den alminnelige veiledningen.

Det er for øvrig behov for en klageordning som gjør at brukere og andre interesserte kan klage på digital ekskludering og på manglende oppfyllelse av kravene som stiller til veiledningen. Den enkelte kan klage på brudd på veiledningsplikten på ordinær måte, men en generell adgang til å klage på digital ekskludering finnes det ikke. Det er dermed nødvendig med en tilsynsmyndighet som kan føre kontroll med at de nærmere presiseringer i forskriften overholdes og at ressursvake grupper ivaretas på best mulig måte.

Forslag til bestemmelse

På denne bakgrunn foreslår utvalget at det tas inn en bestemmelse knyttet til veiledningsplikten etter forvaltningsloven at «Veiledningen må være forståelig og tilgjengelig, og tilrettelegge for mottakernes sosiale, språklige og kulturelle forutsetninger». En slik bestemmelse tar opp i seg konvensjonsforpliktelsene og FN-organers uttalelser om at rettighetsinformasjon må tilpasses sosiale, språklige og kulturelle forutsetninger.

Utvalgets forslag er bygd opp etter modell fra lov av 2. juli 1999 nr. 63 om pasient og brukerrettigheter (pasient og brukerrettighetsloven), som allerede har en bestemmelse om form på informasjon til pasienter- og brukere. Både ordlyd og materielt innhold vil ligge tett opp til bestemmelsen i pasient- og brukerrettighetsloven, men med noen modifikasjoner. Bestemmelsen skal gjelde for alle, og skal særlig styrke rettssikkerhetsbehov til personer som kan være digitalt ekskludert.

Det foreslås også en utvidet rett til veiledning for personer som ikke får tilstrekkelig hjelp av den alminnelige veiledningen. I de tilfeller hvor innbygger er minoritetsspråklig og det er avgjørende at han eller hun skjønner innholdet av informasjonen, må det skaffes tolk eller informasjonen må oversettes. Her må det ses hen til ansvarsområdet for den enkelte offentlige virksomhet. De virksomheter som forvalter rettigheter som gjennomfører konvensjonsforpliktelsene i menneskerettsloven har et større ansvar for å legge til rette for at informasjonen forstås av borgerne. I tråd med gjennomføringsforpliktelsen. Utvalget presiserer at forvaltningen ikke skal bruke mindreårige pårørende som tolk for å tilpasse informasjonen. Dette finner vi nødvendig å presisere fordi praksis viser at man har involvert mindreårige i situasjoner som de burde vært holdt utenfor.

Ansvar for en slik lovpålagt tilrettelegging av måten veiledningen skjer på, vil ligge til den virksomheten som har ansvar for veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11.

Innholdet i veiledningsplikten suppleres og presiseres i forskrift. Tilsynsmyndighet for at kravene i forskriften overholdes vil ligge hos Digitaliseringsdirektoratet.

Plassering av bestemmelsen

En bestemmelse om veiledningens form kan både plasseres i lov og i forskrift. For at borgerne skal kunne ivareta sine rettigheter, er det viktig at bestemmelsen om form er lett tilgjengelig. Utvalget

mener at av hensyn til rettsikkerheten er det viktig at borgernes rettigheter til veiledning framkommer av loven fremfor en forskrift.

Utvalget har vurdert om en bestemmelse om veiledningens form skal plasseres i forvaltningsloven eller i særlovene som gir rettigheter som oppfyller konvensjonsforpliktelsene. Vår vurdering er at forvaltningslovens bestemmelser er mye lettere tilgjengelig for borgerne en særlovene.

Forvaltningslovens veiledningsplikt er godt kjent blant mange, og spesielt blant «hjelperne» til borgerne. Likens vil ansatte i forvaltningen oftere inneha kompetanse i forvaltningsloven, mens kompetanse i sakbehandlingsbestemmelser i den enkelte særlov er ikke å forvente i samme grad at ansatte har. Vi mener derfor bestemmelsen bør stå i forvaltningslovens veiledningspliktbestemmelse.

6.8. Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å endre ordlyden i forvaltningsloven § 11 første ledd fra “tarv” til “rettigheter og interesser”
- å lovfeste at veiledningen skal være forståelig og tilgjengelig, og at den må tilrettelegges for mottakernes behov, herunder sosiale, språklige og kulturelle forutsetninger.
- å innføre rett til utvidet veiledning for mottakere som ikke har forutsetninger for å nyttiggjøre seg den alminnelige veiledningen. I vurderingen av om den alminnelige veiledningen er tilstrekkelig, legges det vekt på den enkeltes ønske for utvidet veiledning.
- at innholdet i den utvidede veiledningsplikten fastsettes i forskrift.
- at Digitaliseringsdirektoratet fører tilsyn med forskriften og kan gi pålegg om rettinger.

7. Likestillings- og diskrimineringsvern

7.1. Innledning likestillings- og diskrimineringsvern

Utvalget skal utrede hvilke konsekvenser digitaliseringen har for ressursvake grupper og hvilke rettigheter gruppene har overfor den digitale forvaltning etter gjeldende rett. Regler om likhet for loven og likestillings- og diskrimineringsvernet er sentrale for å sikre sårbare gruppers rettsikkerhet i møte med den digitale forvaltning.

I dette kapitlet vil vi undersøke om likestilling- og diskrimineringsvernet etter gjeldende rett er tilstrekkelig for å beskytte sårbare grupper mot forskjellsbehandling på grunn av digital ekskludering. Både Grunnloven, Norges konvensjonsforpliktelser og lov av 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven) etablerer et vern som sårbare grupper kan påberope seg. Spørsmålet for studentgruppen er om gjeldende rett gir tilstrekkelig vern, og vurdere behov for endringer i gjeldende rett.

7.2. Gjeldende rett

7.2.1. Grl. § 98 om likhet for loven

Grunnloven § 98 omhandler likhetsprinsippet og ikke-diskrimineringsprinsippet, som er en gjenganger i andre sentrale menneskerettighetskonvensjoner, blant annet SP art. 2 og art. 26 ØSK art. 2 EMK art. 14 og BK art 2.

Bestemmelsens første ledd gir uttrykk for likhetsprinsippet om at det norske rettssystem bygger på prinsippet om at alle er like for loven. I LB-2016-164672 uttalte lagmannsrett at den oppfattet § 98 første ledd "slik at den gir uttrykk for et grunnleggende prinsipp, men at bestemmelsen har lite konkret innhold". Det har i midlertidig også blitt argumentert at bestemmelsen har en mer selvstendig praktisk betydning i juridisk teori.⁹⁶

I bestemmelsens annet ledd står det at "Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling".

At rettigheten etter annet ledd er knyttet til formuleringen "Intet menneske" vil si at bestemmelsen gir uttrykk for en individuell rettighet som bare gjelder for fysiske personer. Dette samsvarer med vernet etter likestillings- og diskrimineringsloven som også bare gjelder for fysiske personer, ikke juridiske.⁹⁷

Uttrykket "forskjellsbehandling" i bestemmelsens annet ledd er ikke utdypet videre i bestemmelsen, men Høyesterett uttalte i Rt-2010-1565 at det tilsvarende uttrykket i SP art. 26 var ment å oppfattes lik at "det må være en slik grad av sammenlignbarhet mellom de tilfeller som sammenlignes at ulikhetene ikke kan forklare den ulike behandling" jf. premiss 31.

Det er verdt å bemerke at § 98, i motsetning til de internasjonale konvensjonene, ikke har en oppramsing av diskrimineringsgrunnlag som man for eksempel finner i SP art. 26. I stedet er det lagt fokus på hvorvidt det foreligger forskjellsbehandling, og om denne forskjellsbehandlingen er å betegnes som "usaklig eller uforholdsmessig". Begrunnelsen for dette er at man ønsket at de nærmere grensene som hva som er tillatt skulle bestemmes i ordinær lovgivning.⁹⁸ Dette vil si at det er diskrimineringslovgivningen man må se hen til for å avgjøre hvor de spesifikke grensene går også ved anvendelse av § 98. I tillegg vil det også være av sentral betydning i saklighets- og uforholdsmessighetsvurderingen om man befinner seg i kjerneområdet for diskrimineringsvernet eller ikke, jf. HR-2018-872-A premiss 70.

Det er også verdt å bemerke at § 98, til tross for å ikke benytte ordlyden "diskriminering", er ment å være en bestemmelse om ikke-diskriminering. Grunnen til at den endelige bestemmelsens ordlyd tilsynelatende oppstiller et forbud mot "usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling" er at Menneskerettsutvalget hadde innvendinger mot å benytte seg av uttrykket "diskriminering", jf. Dokument 16 (2011-2012) s. 149:

⁹⁶ Pedersen (2017) s. 200-201

⁹⁷ Prop. 81 L (2016-2017) pkt. 10.9.

⁹⁸ Dokument 16 (2011-2012) pkt. 26.6.2.6.

Uttrykket 'diskriminering' kan derfor synes noe knapt å benytte i en grunnlovsbestemmelse. Det kan raskt lede tanken hen til at forskjellsbehandling ikke er tillatt. Det er imidlertid slik at det bare er den forskjellsbehandling som er usaklig eller uforholdsmessig som ikke er tillatt, og dette bør komme frem i selve grunnlovsteksten. Da er man også sikker på at en eventuell grunnlovsbestemmelse om diskriminering ikke går lengre enn dagens rettstilstand på området. Samtidig vil betegnelser som 'usaklig' og 'uforholdsmessig' være såpass fleksible at de gir rom for at forståelsen av hva som menes med diskriminering, i noen grad kan komme til å endre seg over tid.

Det kommer likevel frem av Diskrimineringskomiteens og Stortingskomiteens arbeid at § 98 ikke innebærer noen realitetsendring i rettstilstanden. Det følger av NOU 2009:14 s. 320 at "Uansett utforming vil en grunnlovsbestemmelse markere forankringen av ikke-diskrimineringsprinsippet i det norske rettssystemet og samfunnet. En grunnlovsbestemmelse vil også være en sentral tolkningsfaktor i rettsanvendelsen. Det vil gi prinsippet en større gjennomslagskraft i rettslig og politisk argumentasjon.". På lik linje uttalte Stortingskomiteen "Komiteen mener likhetsprinsippet og ikke-diskrimineringsprinsippet bør grunnlovsfestes. Menneskerettighetsutvalget har foreslått en ny § 98 i Grunnloven om dette. Den vil ikke endre dagens rettstilstand, men befeste et vesentlig prinsipp i det norske demokratiet". Fra et rent teknisk perspektiv er det vanskelig å se at § 98 annet ledd, som har karakter av å være en prinsippbestemmelse, vil kunne oppstille vilkår av den presisjonsgrad at rettsanvender vil kunne benytte den til å avgjøre konkrete problemstillinger.

7.2.2. Menneskerettsloven og FN-konvensjonene

7.2.2.1. Menneskerettslovens diskrimineringsvern

Som nevnt står de internasjonale konvensjonene som er inntatt i menneskerettsloven i en særstilling. Konvensjonene stiller opp et krav om ikke-diskriminering og reell likestilling ved oppfyllelse av menneskerettigheter. Dette følger av ØSK art. 2 og 3, SP art. 26, BK art. 2 og KDK art. 1. Tilsvarende stiller den EMK art. 14 opp forbud mot diskriminering.

Dette betyr at for at Norge skal følge opp sine konvensjonsforpliktelser, må Norge sikre at borgernes får sine rettigheter etter konvensjonene uten noen form for forskjellsbehandling eller diskriminering.

ØSK artikkel 2 andre ledd lyder:

Konvensjonspartene forplikter seg til å garantere at de rettigheter som anerkjennes i konvensjonen, blir utøvet uten forskjellsbehandling av noe slag på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller status forøvrig.

SP artikkel 26 lyder:

Alle er like for loven og har uten noen form for forskjellsbehandling rett til lik beskyttelse av loven. I dette øyemed skal lovgivningen forby enhver form for forskjellsbehandling og sikre alle likeverdige og effektiv beskyttelse mot forskjellsbehandling på noe slikt grunnlag som rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller stilling forøvrig.

Barnekonvensjonen artikkel 2 lister opp flere diskrimineringsgrunnlag enn ØKS og SP. Der nevnes i tillegg etnisk opprinnelse og funksjonshemming, samt foreldres, verges eller familiemedlemmers stilling, virksomhet, meningsytringer eller tro, som forhold som ikke skal medføre forskjellsbehandling og diskriminering av barn og deres rettigheter.

EMK artikkel 14 stiller opp forbud mot diskriminering, som sier:

Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjon skal bli sikret uten diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status.

Disse konvensjonene stiller med andre ord opp krav til reell likestilling og vern mot forskjellsbehandling og diskriminering på grunnlag av blant annet språk, sosial opprinnelse eller «stilling forøvrig». De stiller altså opp et diskrimineringsvern på flere grunnlag enn den norske likestillings- og diskrimineringsloven. Når vi skal se på borgernes rettigheter i møte med det digitale samfunn, er dette relevant fordi kravet om reell likestilling og ikke-diskriminering tilsier at forvaltningen ikke kan utvikle løsninger som ekskluderer noen brukere på grunn av språk, sosial opprinnelse og stilling forøvrig, i tillegg til funksjonsnedsettning, kjønn eller de øvrige diskrimineringsgrunnlagene som er nedfelt i den norske likestillings- og diskrimineringsloven.

Diskrimineringsforbudet i konvensjonene må leses i sammenheng med gjennomførings-forpliktelsen. Når statene skal gjennomføre sine forpliktelser slik at borgerne får realisert sine rettigheter, er det en forutsetning at tiltakene som er iverksatt for at borgerne skal realisere sine rettigheter, heller ikke diskriminerer.

Kravet konvensjonene stiller opp om ikke-diskriminering og reell likestilling ved oppfyllelse av menneskerettigheter, medfører for eksempel at staten etter KDK art. 2 har en plikt til å legge til rette for at informasjon om er like tilgjengelig for alle kvinner uavhengig av kjønn, etnisitet, sosial bakgrunn mv. Kvinnerettskomiteen har ofte etterlyst egne tiltak for å bedre minoritetskvinnens og innvandrerkvinnens informasjon om og tilgang til helse- utdannings- og rettssystemet i statsrapporter.⁹⁹ Med andre ord må statene tilrettelegge sin informasjon og veiledning om rettigheter til minoritetskvinnens og innvandrerkvinnens individuelle forutsetninger, som alder, erfaring og kultur- og språkbakgrunn, så de kan få realisert sine rettigheter som følger av ordinære lover.

7.2.2.2. FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)

Konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne artikkel 5 slår fast at staten skal sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til “den samme beskyttelse og den samme fordel av loven, uten noen form for diskriminering”. Partene skal treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre en rimelig tilrettelegging for å fremme likhet og avskaffe diskriminering.

⁹⁹ Nordstrøm & Hellum (2014) s. 381

Konvensjonen stiller også krav til beslutningsprosesser i saker som angår personer med nedsatt funksjonsevne. Det følger blant annet av artikkel 4 nr. 3 at konvensjonspartene aktivt skal trekke inn og rådføre seg inngående med mennesker med nedsatt funksjonsevne gjennom de organisasjonene som representerer dem. CRPD er ratifisert av Norge med noen forbehold. Den er ikke inntatt i menneskerettsloven.

7.2.2.3. FNs rasediskrimineringskonvensjon

FNs rasediskrimineringskonvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering forbyr diskriminering på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Det følger av likestillings- og diskrimineringsloven § 5 at konvensjonen gjelder som norsk lov.

Med uttrykket «rasediskriminering», menes enhver forskjellsbehandling, utestengning, begrensning eller begunstiging på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse som har som formål eller virkning å oppheve eller svekke anerkjennelsen, nytelsen eller utøvelsen av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, på like vilkår, innenfor det politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle området, eller innenfor andre områder av det offentlige liv.

Artikkel 5 forplikter konvensjonspartene til å sikre alle rett til likhet for loven, uten hensyn til rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, blant annet særlig i forbindelse med økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

7.2.3. Likestillings og diskrimineringsloven

Formålet med likestillings- og diskrimineringsloven er "å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder og andre vesentlige forhold ved en person.", jf. § 1. Likestilling er "likeverd, like muligheter og like rettigheter". Loven skal bidra til å bygge ned samfunnsskapt funksjonshemmende barrierer, og hindre at nye skapes. Tilgjengelighet og tilrettelegging er en nødvendig forutsetning for å oppfylle lovens formål. Loven gjelder på alle områder, inkludert forvaltningen. Det fremgår av formålsbestemmelsens tredje ledd at loven tar "særlig sikte på å bedre kvinners og minoriteters stilling".

Loven oppstiller et diskrimineringsforbud i § 6. Diskrimineringsforbudet har som konsekvens at hvis digital løsning fører til at en person «behandles dårligere enn andre blir, har blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon», jf. § 7 på grunn av et forhold som er vernet mot diskriminering, er det ulovlig diskriminering.

Diskrimineringsforbudet i lovens § 6 lyder:

Diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene er forbudt. Med etnisitet menes blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk.

Forbudet omfatter diskriminering på grunn av eksisterende, antatte, tidligere eller fremtidige forhold som nevnt i første ledd.

Forbudet gjelder også hvis en person blir diskriminert på grunn av sin tilknytning til en annen person, og diskrimineringen skjer på grunn av forhold som nevnt i første ledd.

Med diskriminering menes direkte eller indirekte forskjellsbehandling etter §§ 7 og 8 som ikke er lovlig etter §§ 9, 10 eller 11.

Loven beskytter både mot direkte og indirekte forskjellsbehandling. Med direkte forskjellsbehandling menes at en person behandles dårligere enn andre blir, har blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon. Med indirekte forskjellsbehandling menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som vil stille personer dårligere enn andre. Selv om digitale løsninger tilsynelatende er nøytrale og likt utformet for alle, men løsningen medfører at den vil stille noen personer dårligere enn andre på grunn av en av diskrimineringsgrunnlagene, vil det være forbudt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 6.

Forskjellsbehandlingen er forbudt hvis den skjer på grunn av forhold som nevnt i § 6 første ledd, også kalt diskrimineringsgrunnlag. Bestemmelsens første ledd er ment å stille opp en uttømmende liste med diskrimineringsgrunnlag. Samtidig er det verdt å merke seg at det følger av formålsparagrafen at loven også skal bidra til å hindre diskriminering på grunn av "... andre vesentlige forhold ved en person", jf § 1.

I kapittel 3 har utvalget gjort rede for ulike faktorer som kan føre til digital ekskludering, disse undersøkes nærmere her i kontekst av diskrimineringsgrunnlag.

Med diskrimineringsgrunnlaget etnisitet menes blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk. Som vi har sett i kapittel 3 er en sårbar gruppe for digitaliseringen innvandrere med lav skolebakgrunn og svake norskferdigheter.

Diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne omfatter både fysiske, psykiske og kognitive funksjoner. Fysiske funksjoner er for eksempel bevegelses-, syns- eller hørselsfunksjon. Med nedsatt psykiske funksjonsevne menes sykdommer og tilstander som regnes som psykiske lidelser, men som ikke nødvendigvis medfører svikt i kognitive funksjoner. Nedsatt kognitiv funksjonsevne innebærer redusert evne til mentale prosesser som hukommelse, språk, informasjonsbearbeidelse, problemløsning og ervervelse av kunnskap og erfaringer. Det fremgår av forarbeidene at det ikke er krav om varighet og alvorlighetsgrad. Men det avgrenses mot bagatellmessige og forbigående nedsettelse som ikke påvirker funksjonsevnen nevneverdig, som for eksempel en forbigående influensa.¹⁰⁰ Nedsatt funksjonsevne kan gjøre det vanskelig å benytte digitale løsninger. Digitale løsninger kan bli en "funksjonshemmende barriere" i lovens forstand hvis de digitale løsningene ikke er brukervennlige og tilrettelagt for brukernes behov.

Alder er også en faktor som har betydning for digital utenforskap, det er også en gruppe som er beskyttet etter diskrimineringsforbudet, og kan påberope seg diskrimineringsvern.

¹⁰⁰ NOU 2005:8 s. 162-163.

7.3. Utvalgets vurdering

Utvalgets vurdering er at Grunnloven, menneskerettsloven og likestillings- og diskrimineringsloven til sammen oppstiller et formålstjenlig vern som kan bidra til å sikre borgernes rettigheter i tilfeller der borgerne risikerer de ikke får oppfylt sine rettigheter på grunn av digital ekskludering.

Vi har sett at Grunnloven § 98, til tross for å ikke benytte ordlyden "diskriminering", er ment å være en bestemmelse om ikke-diskriminering. Den oppstiller et grunnlovsværn mot diskriminering gjennom ordlyden "usaklig eller uforholdsmessig" forskjellsbehandling. At vernets nærmere innhold fastsettes av den øvrige diskrimineringsretten ansees som tilstrekkelig for en prinsippbestemmelse.

Videre ser vi at menneskerettsloven og konvensjonene stiller opp et vern for de rettigheter som følger av konvensjonene, og som statene forplikter seg å realisere uten noen form for forskjellsbehandling. Det betyr at hvis borgere ikke kan nyttiggjøre seg digitale løsninger vil forvaltningen ha ansvar for å sikre både økonomiske, sosiale, kulturelle, sivile og politiske rettigheter. Vår vurdering er at konvensjonsforpliktelsene medfører at digitalisering av informasjon, kommunikasjon eller tjenesteyting ikke kan gå på bekostning av borgernes rettigheter. Det vil pålegge forvaltningen å gjøre nødvendige tiltak og tilrettelegging for å sikre at borgerne som ikke kan nyttiggjøre seg digitale løsninger, får realisert sine rettigheter uten bruk av de digitale løsningene.

I tillegg ser vi at likestillings- og diskrimineringsloven oppstiller et diskrimineringsforbud i de tilfeller årsaken til den digitale ekskluderingen kan knyttes til et av diskrimineringsgrunnlagene, eller en kombinasjon av dem, i lovens § 6. Det vil også foreligge diskriminering hvis forvaltningen ikke oppfyller sin tilretteleggingsforpliktelse som vi kommer tilbake til i neste kapittel. Utredningen har vist at digital ekskludering ofte rammer sårbare grupper som på grunn av nedsatt funksjonsevne, språk, analfabetisme, eller alder ikke har tilstrekkelige forutsetninger til å nyttiggjøre seg digitale tjenester. Disse gruppene vil kunne påberope seg diskrimineringsvernet som likestillings- og diskrimineringsloven oppstiller hvis digitale løsninger fører til at vedkommende behandles dårligere enn andre blir på grunn av et forhold som er vernet mot diskriminering. På denne bakgrunn er vår vurdering at det ikke er behov for endringer, selv om manglende digitale ferdigheter som sådan ikke er et diskrimineringsgrunnlag.

7.4. Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at gjeldende rett videreføres uten noen endringer

8. Universell utforming

8.1. Innledning universell utforming

For å avhjelpe digital ekskludering av befolkningen er det også på det rene at de digitale plattformene selv har en rolle. For kompliserte digitale løsninger eller løsninger som i for liten grad er brukervennlige vil innebære en fare for at ingen eller et fåtall av befolkningen kan benytte seg av de digitale løsningene. I denne sammenheng er spørsmålet om universell utforming av digitale løsninger

særlig relevant. I kontekst av digital ekskludering er det også delen av de digitale løsningene som brukerne dirkete samhandler med som er av relevans, også kalt brukergrensesnitt. Hvordan en nettside opererer på back-end, eller IT-arkitekturen, er av mindre interesse ettersom det er brukergrensesnittet som eventuelt vil ha en ekskluderende effekt på brukerne. Av denne grunnen vil regelverk som forskrift av 5. april 2013 nr. 959 om IT-standarder i offentlig forvaltning ikke behandles.

8.2. Gjeldede rett universell utforming

8.2.1. Web-direktivet:

Direktiv (EU) 2016/2102 EUs webdirektiv om universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner (WAD) ble vedtatt og trådte i kraft 23.12.2016, men den nasjonale gjennomføringen av direktivet har blitt forsinket utover den opprinnelige fristen på 23.09.2018. Det er fortsatt uklart når nasjonal gjennomføring vil skje. Det spesifikke tidspunktet for gjennomføringen av direktivet i norsk rett vil fremgå av lovforslaget når det er opppe for høring.

Direktivet skal bedre funksjonaliteten til det indre markedet ved å standardisere tilgjengelighetskravene som stilles til nettsider og mobilapplikasjoner for alle brukere, med spesielt fokus på de med handicap, jf. art. 1. Direktivet medfører et minimumskrav som medlemsstatene må følge, men det er opp til de individuelle statene om de vil gå lengre enn direktivet krever, jf. art. 2.

Det materielle kravet som stilles til medlemsstatene er hovedsakelig regulert i art. 4. Bestemmelsen presiserer at direktivets minimumskrav bare gjelder for offentlig sektor, og at kravet til nettsteder og mobilapplikasjoner er at de skal være "oppfattelige, avvendelige, forståelige og robuste". Direktivet utdypet ikke noe videre på hva disse fire prinsippene innebærer i noen av bestemmelsene, men inkluderer en nærmere gjennomgang av de i fortalens avsnitt 37. I fortalen er de fire prinsippene videre utdypet slik:

oppfattelighet, dvs. at opplysninger og brugergrænsefladekomponenter skal præsenteres for brugerne på måder, om de kan opfatte; anvendelighed, dvs. at brugergrænsefladekomponenterne og navigationen skal kunne anvendes; forståelighed, dvs. at oplysningerne og betjeningen af brugergrænsefladen skal være forståelig; og robusthed, dvs. at indhold skal være robust nok til at kunne fortolkes stabilt af en bred vifte af brugeragenter, herunder teknologiske hjælpemidler

Som det fremgår av fortalen er det brukergrensesnittet, altså den delen av nettstedet eller mobilapplikasjonen brukeren samhandler med, som er i fokus. Likevel er det ikke å unngå at selv med fortalens utdypninger av hva som ligger i prinsippene, utgjør de neppe noe operativ rettsregel i seg selv. For å etablere de faktiske kriteriene som direktivet forplikter medlemsstatene å implementere er det derfor nyttig å se hen til presumsjonsbestemmelsen i direktivets art. 6.

Bestemmelsen sier at medlemsstater presumeres å være i samsvar med direktivets krav til tilgjengelighet hvis de er i samsvar med andre europeiske standarder, særlig EN 301 549 V1.1.2 (2015-04), denne standarden refererte videre til Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0

som stilte opp de tekniske kravene. Det er også verdt å bemerke at de fire prinsippene i direktivets art. 4 er gjengitt i WCAG 2.1 (og 2.0) som hovedkategorier for suksesskriteriene.

Siden direktivets vedtakelse i 2016 har EN 301 549 standarden blitt oppdatert som vil si at de materielle kravene som stilles til nettsteder og mobilapplikasjoner nå omfatter de kravene som følger av nye WCAG 2.1. Oppdateringen fra WCAG 2.0 til 2.1 er iterativ i den forstand at 2.1 bygger videre uten å ta ut noen av det som fulgte av 2.0. Kravene eller suksesskriteriene som stilles i WCAG er i høy grad tekniske og det er ikke nødvendig med en detaljert gjennomgang her (*for eksempel er kravet kontrast rate på 4.5:1 etter 1.4.3 presisert slik; $(L1 + 0.05) / (L2 + 0.05)$, where $L1$ is the relative luminance of the lighter of the colors, and $L2$ is the relative luminance of the darker of the colors*), men det er greit å presisere at WACG opererer med en nivåinndeling av kriteriene. Det er tre nivåer; A, AA og AAA. Det er bare nivåene A og AA som blir implementert som del av minimumskravet etter direktivet, mens AAA nivået ikke tas inn. Det er tatt inn 17 nye suksesskriterier i WCAG 2.1 som ikke var i 2.0, hvorav 12 vil bli tatt inn i norsk regelverk (fordelt på 5 kriterier på nivå A og 7 på nivå AA).

I tillegg til implementeringen av de 12 nye suksesskriteriene som følger av WCAG 2.1 vil direktivet også påkrevne medlemsstatene å implementere de delene av WCAG som de eventuelt ikke hadde implementert tidligere, i Norges tilfelle vil det være suksesskriteriene 1.2.3, 1.2.3 og 1.2.5 om synstolking som fulgte av WCAG 2.0, jf. Formskrift om universell utforming av IKT § 4 første ledd, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 18.

Et annet sentralt punkt som direktivet vil gjennomføre er kravet om en tilgjengelighetserklæring, jf. art. 7 nr. 1. Bestemmelsen stiller opp et krav om at virksomheter skal publisere en tilgjengelighetserklæring for nettstedene og mobilapplikasjonene sine. Erklæringen skal inneholde en rekke informasjon om hva som ikke er i samsvar med tilgjengelighetskravene, begrunnelse for mangel på samsvar og alternativer hvor det er tilgjengelig, jf. art. 7 bokstav a. Mer interessant er det nok at erklæringen skal inneholde en beskrivelse av, og link til et tilbakemeldingsorgan samt et håndhevelsesorgan, jf. art 7 bokstav b og c. Det øyenfallende formålet med erklæringen er mer transparens og enklere muligheter for brukerne til å evaluere tilgjengeligheten og gi tilbakemelding eller sende inn formell klage hvis det skulle være behov for det.

Det kan bemerkes at det i Norge fortsatt er noe usikkerhet på om implementeringen av direktivet også skal omfatte privat sektor, eller om det skal begrenses til offentlig sektor samsvar med minimumskravet. For utvalgets arbeid er denne usikkerheten av liten interesse ettersom offentlig sektor uansett vil omfattes.

8.2.2. Likestillings- og diskrimineringsloven kapittel 3

Likestillings- og diskrimineringsloven stiller også opp krav til universell utforming i kapittel 3. det følger av lovens forarbeider at kjerning i plikten er at "flest mulig brukerforutsetninger (kan) ivaretas uten sær løsninger. Plikten til universell utforming vil et stykke på vei avhjelpe behovet for individuell tilrettelegging eller sær løsninger" videre følger det at det underliggende formålet med universell

utforming er å "oppnå likeverd, deltagelse og fravær av diskriminering uavhengig av funksjonsevne."¹⁰¹

Lovens § 18 tar særlig sikte på universell utforming av IKT. Bestemmelsens første ledd inneholder et generelt krav om at IKT-løsninger må være universelt utformet såfremt løsningen underbygger virksomhetens "alminnelige funksjoner" og "hovedløsninger rettet mot eller stilt til rådighet for allmennheten". Kravet til universell utforming må leses i sammenheng med bestemmelsens formål og må dermed leses som i den retning at kravet retter seg mot at løsningen skal kunne benyttes av flest mulig personer, også gitt funksjonsnedsettelse. Denne tolkningen er også underbygget i lovens forarbeider, jf. Prop.81 L (2016-2017) side 324.

Første ledd presiserer videre hvilke deler av virksomheters IKT-løsninger som skal være underlagt kravet om universell utforming. At kravet bare stilles til løsninger som underbygger virksomheters "alminnelige funksjoner" begrenser plikten til å bare gjelde den delen av løsningen som allmenheten har direkte interaksjoner med, altså brukergrensesnittet. Det vil da si at den bakenforliggende teknologien eller aspekter som ikke er rettet mot allmenheten ikke omfattes. Kravet gjelder videre bare "hovedløsninger" som vil si at det ikke vil være i samsvar å etablere alternative løsninger for de med funksjonsnedsettelse. Videre er det krav om at virksomheter med flere hovedløsninger, for eksempel både telefonapplikasjon og nettsted, at alle skal være universelt utformet.

Bestemmelsens annet ledd inneholder en legaldefinisjon av hva som er å betrakte som IKT i bestemmelsens forstand. Tredje ledd presiserer at bestemmelsen viker for særregulering, mens fjerde ledd gir en forskriftshjemmel for nærmere regulering av innholdet i plikten til universell utforming av IKT-løsninger. Denne forskriftsmuligheten er benyttet i forskrift av 21. juni 2013 nr. 732 om universell utforming av IKT-løsninger.

Forskriftens §§ 1 til 3 inneholder bestemmelser om forskriftens formål, virkeområde og definisjoner, mens § 4 inneholder de materielle kravene. Etter § 4 første ledd er nettløsninger som samsvarer med A og AA kravene i WCAG 2.0 universelt utformet etter forskriften med unntak av suksesskriteriene 1.2.3, 1.2.4 og 1.2.5. Paragraf 4 første ledd har også et alternativ til WCAG 2.0 i NS/ISO/IEC 40500:2012 som er den norske versjonen av reglene. En mer omfattende gjennomgang av WCAG er gjort over under 8.2.1.

Forskriften inneholder også egne regler for tilsyn, pålegg, og håndhevelse av forskriftens regler i §§ 5 til 10 uten at det er noe særlig bemerkelsesverdig med disse bestemmelsene. Utvalget vil likevel bemerke at det er et relativt utfyllende regelverk på hvordan en bruker skal kunne gå frem med prosessen om å håndheve rettigheter etter forskriften, mens borgernes rettigheter kommer mindre klart frem av forskriften (kan også ta med en ekstra del her om lovgivningsteknikken i § 4).

8.3. Utvalgets vurdering

Etter dagens regelverk foreligger det en plikt for IKT-løsninger å være i samsvar med en viss grad av universell utforming etter likestillings- og diskrimineringsloven kapittel 3 med henvisning til

¹⁰¹ Prop. 81 L (2016-2017) s. 323

forskriften om universell utforming av IKT-løsninger. Det nåværende kravet om at kravet til universell utforming gjelder hovedløsninger, oppfattes som tilstrekkelig for å oppnå formålet med universell utforming. Et utvidet krav om universell utforming til å også omfatte back-end løsningene til løsningene virker unødvendig tyngende uten at det er tydelig hvordan det vil være formålstjenende.

På lik linje som kravene etter likestillings- og diskrimineringsloven kapittel 3 er det også et krav om universell utforming som Norge er forpliktet til etter WAD som gjør seg gjeldene. Selv om direktivets gjennomføring i Norge ikke har evnet å følge tidsplanen som er fastslått i direktivteksten er det på det rene at de materielle kravene som direktivet stiller opp vil gjelde for offentlig sektor i Norge. De materielle kravene som følger av WAD samsvarer i stor grad av det som allerede følger av FOR-2013-06.21.732 med enkelte tillegg på tekniske områder. Direktivet har på lik linje med det som følger av likestillings- og diskrimineringsloven kapittel 3 fokus på at det er elementene av nettsider og mobilapplikasjoner som er ment for brukerne (brukergrensesnittet) som kravene til universell utforming gjelder. Igjen finner utvalget at dette virker som en hensiktsmessig måte å vinkle kravene på.

En vesentlig endring av de tidligere kravene som følger av WAD er kravet om en tilgjengelighetserklæring i direktivets artikkel 7, spesielt kravet om at tilgjengelighetserklæringen må inneholde enkle muligheter for brukerne å gi tilbakemeldinger. Utvalget mener at dette møter et tidligere tydeliggjøringsbehov for brukere som var misfornøyde med utformingen av nettsider og mobilapplikasjoner når det gjaldt deres utforming.

Når det gjelder selve kravene som stilles til IKT-løsningene etter likestillings- og diskrimineringsloven eller nettstedene og mobilapplikasjonene etter WAD, skal det bemerkes at disse lider av at de er nokså utilgjengelige av ulike grunner. Den første grunnen er at kravene er høyt tekniske av karakter og av den grunn må antas ikke kan forstås av brukerne. Utvalget innser at kravene jobber med en vanskelig balanse med å måtte leses av to ulike grupper, de tekniske ekspertene skal arbeide for å være i samsvar, samt den alminnelige brukeren som skal prøve å forstå kravene gjennom en alminnelig lesning av kravene. Utvalget mener at den riktige balansen i et slikt tilfelle er å heller gjøre regelverket for teknisk enn å fokusere på forståelighet for den alminnelige bruker, slik som regelverkene har gjort. Det motsatte vil risikere at det er tvetydighet i de tekniske kravene som lett vil kunne føre til alternative løsninger for å oppfylle det samme kravet, noe som ville være i strid med målet om universell utforming. Likevel er det i utvalgets mening at de fire prinsippene som er stilt opp i WAD artikkel 4 er for vagt formulert til at det kan utredes noen operative krav, dette avhjelper noe hvis man tar fortales avsnitt 37 i betraktning.

Den andre grunnen til at kravene som stilles til IKT-løsninger og nettsteder og mobilapplikasjoner er utilgjengelige har sin bakgrunn i hvor disse kravene står. Som det er redegjort for over kommer kravene som stilles til uttrykk i, blant annet, WCAG 2.0 eller 2.1. Problemet dette reiser er at verken WAD eller likestillings- og diskrimineringsloven kapittel 3 har en direkte referanse til at det er der de faktiske kravene kan leses. Utvalget forstår at det kan være et behov for å ikke spesifisere en spesifikk teknisk standard i enkelte regelverk og at et visst nivå av generalitet kan tjene å fremtidssikre regelverket mot mulige endringer i teknikkens stand. Likevel kan det ikke sees at dette har blitt effektivt oppnådd når WAD heller refererer til EN 301 549 V1.1.2 (2015-04) som refererer videre til WCAG. Likestilling og diskrimineringsloven kapittel 3 kan sies å løse dette noe bedre gjennom henvisning til en forskrift i § 18 som direkte viser til WCAG. Problemet som reiser seg når det gjelder

forskriftens § 4 er at det i tillegg til henvisninger til WCAG, også er en rekke henvisninger til ulike NS (Norsk Standard), som er underlagt opphavsrettslig beskyttelse. Det vil si at en bruker som vil få et helhetlig bilde av kravene som stilles til IKT-løsninger på egenhånd vil måtte kjøpe de ulike versjonene av NS som forskriften viser til, dette er åpenbart heller ikke ideelt.

8.4. Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at de nåværende kravene til universell utforming videreføres uten endringer
- at det gjøres tiltak for å gjøre de faktiske kravene som stilles til nettsteder, mobilapplikasjoner og IKT løsninger mer tilgjengelige for den alminnelige bruker
- at det gjøres tiltak for å fremstille de fire prinsippene i WAD art. 4 mer utfyllende

9. Rett til opplæring

9.1. Innledning opplæring

Et aspekt av digital ekskludering er individets digitale ferdigheter. Manglende digitale ferdigheter vil i stor grad korreleres med hvilke av forvaltningens digitale løsninger individet har tilgjengelig for seg. Av denne grunn er det av interesse å undersøke i hvilken grad det eksisterer en rett for å få opplæring i digitale ferdigheter. Vurderingen av rett til opplæring vil særlig være rettet mot eksistensen av en rett til opplæring i digitale ferdigheter.

Det er her verdt å bemerke at digitale ferdigheter er dynamiske i større grad enn andre mer tradisjonelle ferdigheter som språk og matematikk, ettersom digitale ferdigheter henger tett sammen med teknologiens stand og utvikling. At det som kan kreves av digitale ferdigheter er subjekt for dynamisk utvikling i større grad enn andre ferdigheter gjør det også betenkelig å pålegge noen plikt til opplæring i digitale ferdigheter spesifikt, slik som det for eksempel er for språk i Lov av 04. Juli 2003 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), ettersom det ikke vil være noe forutberegnelighet på når teknologien gjør et sprang og nødvendiggjør en ny runde med pliktig opplæring.

9.2. Gjeldende rett opplæring

9.2.1. Grl. § 109 om rett til utdanning og rett til grunnleggende opplæring for barn

Bestemmelsen grunnlovsfester en rett til utdanning som først ble slått fast i FN's verdenserklæring om menneskerettigheter fra 1948. En rett og plikt til utdanning følger av en rekke menneskerettskonvensjoner, fire av dem som er blitt inkorporert med forrang gjennom menneskerettsloven § 3; EMK P 1-2, barnekonvensjonen art. 28 og 29, kvinnekonvensjonen art. 10 og ØSK art. 13 og 14.

Retten til utdanning har en individuell og en kollektiv del. Fra det individuelle perspektivet er retten sentral for det enkelte individets selvutvikling, dannelse og samfunnsdeltakelse. Den bakenforliggende tanken er at individenes mulighet til å ta vare på og realisere seg selv i samfunnet er avhengig av at man har fullført en helt grunnleggende skolegang. På den andre siden vil retten til utdanning også være sentral for ivaretagelsen av kollektive samfunnsverdier. Skolegang, grunnleggende ferdigheter og kunnskap er essensielle for utviklingen av demokratiet og for at individene skal fungere som ansvarlige borgere og deres mulighet til å utøve samfunnsnyttig arbeid og bidra til verdiskapning og velferd.

Bestemmelsen lyder:

Enhver har rett til utdanning. Barn har rett til å motta grunnleggende opplæring. Opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.

Statens myndigheter skal sikre adgang til videregående opplæring og like muligheter til høyere utdanning på grunnlag av kvalifikasjoner

For utvalgets arbeid er det spesielt første ledd første pkt. som er relevant. Ettersom første ledd annet og tredje pkt. spesifikt gjelder barns rett til grunnleggende opplæring. Annet ledd gjelder tilgang til høyere utdanning på grunnlag av kvalifikasjoner, som vi også tenker er ganske å irrelevant i denne sammenheng ettersom man neppe skal kreve kvalifikasjoner for å kunne få opplæring i bruk av digitale verktøy. Nyansen mellom første ledd første og annet pkt. når det gjelder barn er tatt opp i Dokument 16 (2011-2012) side 223.

Det fremkommer av første ledd at retten til utdanning tilfaller "enhver". En vanlig språklig forståelse tilsier at retten tilfaller alle fysiske personer, det er i midlertidig forutsatt i forarbeidene til § 109 at "enhver" innebærer at retten tilkommer personer med en viss tilknytning til Norge, jf. Dokument 16 (2011-2012) side 224 hvor det heter "Retten og plikten til grunnleggende opplæring etter Grunnloven bør bare gjelde de personer som har en viss tilhørighet, eller som har planlagt slik tilhørighet til landet."

Retten til utdanning i første ledd første pkt. er en positiv rett med en tilsvarende plikt for staten. Med utdanning menes den grunnleggende opplæringen som er nødvendig for å kunne utvikle seg som et myndig individ, og muliggjør anskaffelse av arbeid og selvforsørgelse. De nærmere detaljer for hva en som til enhver tid skal ansees som nødvendig i en slik sammenheng er noe som er nærmere regulert i ordinær lovgivning, særlig opplæringslova. Det kommer dermed ikke klart frem om opplæring i digitale ferdigheter er en rettighet etter § 109.

9.2.2. Opplæringslova kapittel 4A

Når det gjelder utvalgets arbeid i relasjon til opplæring er det særlig voksenopplæring som er av relevans, ettersom det kan antas at barn og unge i større grad henger med når det gjelder teknisk kompetanse når det gjelder kunnskap enn de eldre.

Opplæringslovutvalget har gjort en omfattende utredning av gjeldene rett etter lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) § 4A-1 om retten til

grunnskoleopplæring for voksne i NOU:2019: 23. Opplæringslovutvalget la til grunn at retten til grunnskoleopplæring innebærer en rett til å få opplæring i digitale ferdigheter, på side 597 i NOU:2019: 23 heter det;

Hovedvilkåret for retten til grunnskoleopplæring for voksne er at den voksne trenger slik opplæring. Hva som ligger i dette vilkåret, framgår i dag av lovens forarbeider og Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir 3-2012. Utvalget foreslår at en del av presiseringene i forarbeidene og rundskrivet tas inn i loven for å gi en tydeligere regel om rett til grunnskoleopplæring for voksne.

Utvalget foreslår at det klargjøres i loven at behovet for grunnskoleopplæring kan være knyttet til fag, deler av fag eller grunnleggende ferdigheter. Med grunnleggende ferdigheter siktes det til de fem grunnleggende ferdighetene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet: lesing, regning, skriving, muntlige ferdigheter og digitale ferdigheter. Utvalget foreslår videre at det klargjøres i loven at det i vurderingen av om voksne trenger grunnskoleopplæring, skal tas hensyn til tidligere opplæring den voksne har fått, og behov for fornyet opplæring. Videre foreslår utvalget at det tas inn i loven at det skal legges vekt på hva den voksne selv mener han eller hun har behov for. Utvalget understreker at det ikke skal være en høy terskel for å ha rett til grunnskoleopplæring for voksne.

At digitale ferdigheter inkluderes i voksnes rett til grunnskoleopplæring kommer av det gjeldende læreplanverket.¹⁰² Det materielle innholdet i retten til opplæring i digitale ferdigheter må leses i sammenheng med det overordnede formålet med grunnskoleopplæring, som blant annet er å ivareta individers muligheter for å realisere seg selv i samfunnet.

9.2.3. Introduksjonsloven

Lov av 4. Juli 2003 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) tar sikte på å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, jf. § 1. For å oppnå dette setter loven opp en rett og plikt til å delta på opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kapittel 4. Det nærmere innholdet i opplæringen er presisert i forskrift av 19. april 2012 nr. 358 om læreplan for voksne innvandrere med hjemmel i introduksjonsloven § 20.

Forskriften inneholder en egen del som omhandler digital kompetanse kort, hvor det fremkommer at læreplanens mål for digital kompetanse er “integrrert i språklige kompetansemål på alle nivåer”. Nærmere bestemt er digital kompetanse tatt inn i kompetansemålene; Lese A1, Skrive A1, Snakke A2, Lese A2, Skrive A2, Snakke B1, Lese B1, Skrive B1, Lytte B2, Snakke B2 og Skrive B2. Som det fremkommer er den digitale kompetansen i læringsplanen knyttet opp ferdigheter i norsk. Mange av kompetansemålene omtaler det digitale som en parallell til det analoge gjennom “både på papir og digitalt”, mens enkelte kompetansemål direkte knytter seg til det digitale. Som for eksempel Skrive A2 hvor et punkt heter “Kan bruke ulike digitale tjenester, for eksempel nettbank”. Det er også enkelte punkter i læreplanmålene som tilsynsetatene forutsetter at den øvrige opplæringen innebærer

¹⁰² NOU:2019: 23 s. 752

oppnåelse av en viss grad av grunnleggende digitale ferdigheter, for eksempel Skrive B2 hvor det siste punktet heter; “Kan bruke sin digitale kompetanse til å kommunisere og presentere informasjon.”.

9.3. Utvalgets vurdering

Dagens regler gir rett til voksne å få opplæring i digitale ferdigheter. Opplæringens omfang er begrenset til å bare omfatte det som betegnes som “grunnleggende” ettersom retten gjelder grunnskoleopplæring. Hva som omfattes av grunnleggende digitale ferdigheter må i utvalgets mening forstås i sammenheng med formålet om “deltakelse i samfunnet”, samt tolkes dynamisk i tråd med teknikkens stand. Selv om hva som kan kreves av opplæringen i digitale ferdigheter vil utvikle seg progressivt i tråd med den teknologiske utviklingen er det viktig å bemerke at retten til opplæring fortsatt bare vil omfatte slike ferdigheter som kan betegnes som grunnleggende gitt den moderne teknologien på tiden opplæringen tilbys.

Når det gjelder introduksjonslovens område er opplæring i digitale ferdigheter innbakt i norskopplæringen, som en del av kommunikasjonsferdigheter. Utvalget anser dette som en hensiktsmessig måte å integrere digitale ferdigheter i opplæringen, og ser ikke noe behov for å utpensle en egen kategori for opplæring særskilt dedikert til digitale ferdigheter.

For at de ferdighetene en har rett til opplæring i skal være tilstrekkelige for at borgerne skal kunne samhandle med forvaltningen digitalt vil kravet til forvaltningens utforming av sine digitale løsninger være sentral. Sagt på en annen måte har utvalget forstått retten til grunnleggende opplæring slik; kravet til den grunnleggende opplæringen i digitale ferdigheter måtte omfatte slike ferdigheter at borgeren kan ta i bruk forvaltningens digitale løsninger, såfremt disse digitale løsningene er utformet på en tilstrekkelig enkel og brukervennlig måte.

At grunnleggende digitale ferdigheter er et egnet satsingsområde for å forhindre digital ekskludering understøttes også av NAVs personbrugerundersøkelse fra 2019.¹⁰³ Undersøkelsen viser at tilfredstilte med NAVs digitale løsninger øker mest i det initiale spranget fra lite/ingen kompetanse til kompetansenivå 1, mens økning av digitalt kompetansenivå fra 1 til 2 gir avtagende avkastning når det kommer til tilfredstillelse. Fra undersøkelsens side 17:

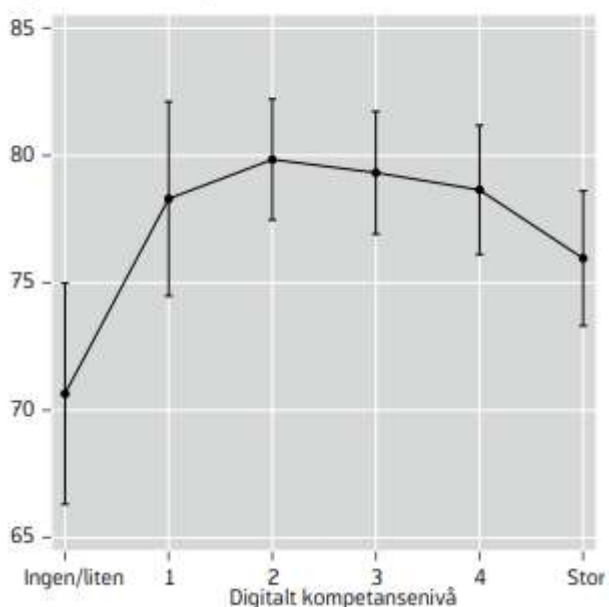
Brukernes digitale kompetanse er vurdert ved å spørre om hvilke av fem forskjellige gjøremål de utfører månedlig; fra å lese nettavis til å endre innstillinger på PC (se Vedleggstabell 2 for spørsmål og andeler). Ut fra dette har vi laget en skala for digital kompetanse, som går fra 0 (ingen/liten) til 5 (stor). Vi antar at de som har kompetansenivå 4–5 vil ha få utfordringer med å benytte digitale verktøy og således at det er enklere for disse å benytte NAVs digitale verktøy.

Det viser seg at brukernes digitale kompetansenivå har relativt stor sammenheng med sannsynligheten for å være fornøyd med NAVs tjenester. Brukere med ingen eller svært liten digital kompetanse er de minst fornøyde, med 71 prosent sannsynlighet for å være fornøyd

¹⁰³ NAV (2019)

(Figur 9). Fra disse er det stor avstand til de som har et noe høyere nivå (1 til 4). De mest avanserte brukerne er imidlertid mindre fornøyde med NAV, sammenlignet med nivåene 1 til 4 ($p = ,07$).

Figur 9: Sannsynligheten for å være tilfreds fordelt på digitalt kompetansenivå, kontrollert for andre faktorer. I prosent med 95 prosent konfidensintervall



Selv om gjeldende rett virker tilstrekkelig for å ivareta borgeres behov for opplæring for å forhindre digital ekskludering, er det likevel tiltak som kan gjøres for at denne retten skal være mer tilgjengelig for borgerne. Dagens rett kommer ikke tydelig frem, verken i Grunnloven eller opplæringslova. Utvalget ser et behov for å tydeliggjøre retten til opplæring i digitale ferdigheter ettersom denne retten skiller seg ut fra annen grunnleggende opplæring, som for eksempel matematikk og språk, ved at grunnleggende digitale ferdigheter i større grad er preget av et dynamisk element slik at innholdet i ferdighetene endres over tid.

9.4. Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at gjeldende rett til opplæring i digitale ferdigheter videreføres uendret
- at det gjøres tiltak for å tydeliggjøre at retten til grunnleggende opplæring omfatter digitale ferdigheter, og at disse ferdighetene i noen grad presiseres slik at den alminnelige borger kan få en idé om hva opplæringstilbudet omfatter

Del IV Utvalgets forslag og merknader

10. Forslag til endringer i lovverket og merknader til de enkelte lovforslagene

10.1. Forvaltningsloven

10.1.1. Lovforslag

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåter i forvaltningssaker (forvaltningsloven) endres slik:

§ 11 første skal lyde:

Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta *sine rettigheter og interesser* i bestemte saker på best mulig måte.

§ 11 andre ledd skal lyde:

Veiledningen skal være forståelig og tilgjengelig, og tilrettelegge for mottakernes behov, herunder sosiale, språklige og kulturelle forutsetninger. Omfanget og tilretteleggingen av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

§ 11 tredje ledd skal lyde:

Den enkelte har rett til utvidet veiledning dersom det vurderes at den alminnelige veiledningsplikt ikke er tilstrekkelig. I vurderingen av om den alminnelige veiledningen er tilstrekkelig, legges det vekt på den enkeltes ønske for utvidet veiledning.

10.1.2. Merknader

Til § 11 første, andre og tredje ledd

Første ledd første og andre punktum videreføres som i dag med noen språklige endringer for å gjøre bestemmelsen enklere å forstå for borgerne, av hensyn til borgernes rettsikkerhet. Den opprinnelige ordlyden “sitt tarv” er endret til “sine rettigheter og interesser” uten at det er ment at dette skal innebære noen realitetsendring i rettsregelen. Materielle innhold av forvaltningsloven § 11 første avsnitt skal videreføres som i dag. Tredje punktum foreslås flyttet til et nytt ledd av hensyn til klart lovspråk og brukervennlighet.

Andre ledd første punktum foreslås det et nytt første punktum som lyder «Veiledningen skal være forståelig og tilgjengelig, og tilrettelegge for mottakernes behov, herunder sosiale, språklige og kulturelle forutsetninger.» Formålet er å tydeliggjøre at innhold i veiledningen og den skal være tilpasset den enkeltes konkrete behov.

I tredje ledd foreslås det en ny rett til utvidet veiledning for personer som har særlig behov for tilrettelagt veiledning. Det gjelder eksempelvis personer som har redusert eller manglende evne til å ivareta sine rettigheter og interesser på grunn av digital kompetanse, språklige utfordringer, sykdom, funksjonsnedsettelse eller andre forhold. I forskriften utfylles innholdet i bestemmelsen.

Forvaltningsorganet skal vurdere om den enkelte har rett til utvidet veiledning uten ugrunnet opphold etter at den enkelte har kommet i kontakt med forvaltningsorganet. I vurderingen av om den alminnelige veiledningen er tilstrekkelig, legges det blant annet vekt på den enkeltes behov for veiledning, digital kompetanse og språklige og kulturelle forutsetninger.

10.2. Forslag til ny forskrift og merknader til forslagene

10.2.1. Forskriftsforslag

Forskrift til forvaltningsloven for å avhjelpe digital ekskludering

Fastsatt av utvalget med hjemmel i lov 10. februar om behandlingsmåten i forvaltningssaker § 11 femte ledd (nye syvende ledd) og § 15a tredje ledd.

Kapittel 1

§ 1-1 Formål

Forskriftens formål er å ivareta borgernes rettssikkerhet i møte med digital forvaltningen og sikre forsvarlig informasjon, veiledning og tjenester til borgerne. Den skal forhindre digital ekskludering som kan skyldes digitale ferdigheter, funksjonsevne, språkkompetanse, alder, sykdom eller andre forhold.

§ 1-2 Begreper

Med digital forvaltning menes forvaltningens virksomhet som foregår ved bruk av digitale løsninger.

Med digital ekskludering menes det forhold at en borger ikke kan bruke digitale løsninger, på grunn av blant annet manglende digitale ferdigheter, funksjonsnedsettelse, sykdom, språk, alder eller andre forhold.

Med digitale ferdigheter menes evnen til å bruke digitale løsninger.

Kapittel 2

§ 2-1 Veiledning i bruk av digitale løsninger

Forvaltningsorganet som bruker digitale løsninger plikter, innenfor sitt saksområde, å gi veiledning om bruk og navigering av sine digitale løsninger på en måte som er tilpasset den enkeltes behov. I den enkeltes behov inngår blant annet digitale ferdigheter og sosiale, språklige og kulturelle forutsetninger.

Hvis forvaltningsorganet ikke kan gi tilfredsstillende veiledning i digitale løsninger, plikter forvaltningsorganet å vurdere om den enkelte har rett til utvidet veiledning etter § 2-2.

§ 2-2 Rett til utvidet veiledning

Den enkelte har rett til utvidet veiledning dersom veiledningen etter § 2-1 ikke er tilstrekkelig. Med utvidet veiledning menes individuelt tilpasset veiledning som er konkret og som gjør brukeren i stand til å ivareta egne interesser. Utvidet veiledning må gis i en muntlig samtale med en saksbehandler. Hvis nødvendig, gjøres dette i et personlig møte.

Forvaltningsorganet skal vurdere om den enkelte har rett til utvidet veiledning uten ugrunnet opphold etter at den enkelte har kommet i kontakt med forvaltningsorganet. I vurderingen av om den alminnelige veiledningen er tilstrekkelig, legges det vekt på sakens art og den enkeltes behov for veiledning.

§ 2-3 Rett til digital opplæring

Enhver har rett til opplæring i grunnleggende digitale ferdigheter som følger av opplæringsloven §§ 4A-1. jf. 2-3 for å kunne benytte forvaltningens digitale løsninger.

Forvaltningsorganet skal av eget tiltak vurdere om brukeren som har rett til utvidet veiledning etter § 2-2, kan ha rett til digital opplæring. Brukeren skal i så fall henvises til ansvarlig kommune for å få slik opplæring.

§ 2-4 Rett til tilrettelagte løsninger for borgere med særlig behov

En person som ikke får realisert sine rettigheter ved utvidet veiledning etter § 2-2, og som ikke kan nyttiggjøre seg digitale løsninger, rett til å be om at kommunikasjon med forvaltningen skal skje gjennom analoge kanaler eller på en annen tilpasset måte.

Forvaltningsorganet skal informere personen om denne muligheten når vilkårene i første ledd er oppfylt. Brukeren kan også kreve at all samhandling med forvaltningen skal skje analogt.

§ 2-5 Bruk av tolk

Den enkelte har rett til å bruke tolk i kommunikasjonen med forvaltningen når dette er nødvendig for å ivareta retten til utvidet veiledning etter § 2-2. Forvaltningsorganet skal av eget tiltak vurdere om bruk av tolk er nødvendig. I vurderingen legges det vekt på brukerens ønske.

Forvaltningsorganet skal så langt det er mulig ordne en tolk som er kvalifisert og som oppfyller brukerens ønsker, herunder om kjønn og dialekt.

§ 2-6 Utformingen av forvaltningens digitale løsninger

Forvaltningsorganene skal sørge for at deres digitale løsninger skal være oppfattelige, anvendelige, forståelige og robuste for brukerne. Løsningene skal også for øvrig være i samsvar med kravene i EU direktiv 2016/2102 samt WCAG 2.1 så langt det passer.

Kapittel 3

§ 3-1 Tilsyn og pålegg

Digitaliseringsdirektoratet fører tilsyn med at forvaltningsorgan oppfyller pliktene fra §§ 2-1 til 2-6.

Digitaliseringsdirektoratet kan gi pålegg til forvaltningsorgan om å rette forhold som er i strid med kravene fra §§ 2-1 til 2-6 innen en fastsatt frist.

§ 3-2 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at forskjellige bestemmelser skal tre i kraft til forskjellig tid.

10.2.2. Merknader

Til § 1-1 Formål

Bestemmelsen angir forskriftens formål. Den fremhever de viktigste målsetninger av forskriften, som er å fremme borgernes rettssikkerhet og hindre digital ekskludering. Den er ment å verne om særlig personer som er sårbare i møte med digital forvaltning.

Til § 1-2 Begreper

Bestemmelsen gir definisjoner som fastlegger innhold i forskriftens bestemmelser. Flere av begrepene som brukes i loven har ikke et entydig innhold i allmennspråket.

Den digitale forvaltningen refererer til forvaltningens virksomhet som foregår digitalt, særlig i møtet med borgerne. Det omfatter blant annet digital informasjon, kommunikasjon, søknadsskjema, saksbehandling og tjenesteyting.

I annet ledd defineres digital ekskludering. Digital ekskludering oppstår når den enkelte ikke er i stand til å bruke digitale løsninger og er dermed avskåret fra å ivareta egne interesser og rettigheter i møte med den digitale forvaltningen. Forhold som kan forårsake digital ekskludering er blant annet manglende digitale ferdigheter, funksjonsnedsettelse, sykdom, språk, aldre eller andre forhold.

I tredje ledd defineres digitale ferdigheter. Hvorvidt en person har “digitale ferdigheter” i forskriftens forstand, avhenger av hvor brukervennlig den digitale løsningen er. Hvis en person klarer å benytte de digitale løsningene på en formålstjenlig måte og får utført nødvendige gjøremål som å innhente informasjon, søke en tjeneste, kommunisere eller motta tjeneste, uten assistanse, har vedkommende digitale ferdigheter.

Til § 2-1 Veiledning i bruk av digitale løsninger

Bestemmelsen er ment å være en presisering på veiledningsplikten for personer som ikke finner frem eller har andre utfordringer med å bruke digitale løsninger. Dersom digital veiledning ikke er tilstrekkelig, plikter forvaltningsorganet av eget tiltak å vurdere om brukeren skal gis utvidet veiledning. Innholdet i den utvidede veiledningen er presisert i § 2-2.

Til § 2-2 Rett til utvidet veiledning

Bestemmelsen innfører en ny regel om rett til utvidet veiledning for personer som har særlig behov for tilrettelagt veiledning. Det gjelder eksempelvis personer som har redusert eller manglende evne til å ivareta sine rettigheter og interesser på grunn av manglende digitale ferdigheter, alder, språklige utfordringer, sykdom, funksjonsnedsettelse eller andre forhold. I forskriften utfylles innholdet i bestemmelsen. Det er personens forutsetninger som skal ligge til grunn for vurderingen. Personens ønske skal tillegges vekt, men vil ikke være avgjørende.

Utvidet veiledning vil innebære en rett til konkret og individuelt tilpasset veiledning. Den skal gis i en muntlig samtale, med personlig oppmøte ved behov. Samtalen skal gis av en saksbehandler, fortrinnsvis saksbehandler har befatning med saken. Det er ikke tilstrekkelig å henvise brukeren til nettsiden eller andre digitale løsninger hvor informasjonen står.

Retten til utvidet veiledning gjelder fortrinnsvis personer som har fremmet søknad. I unntakstilfeller må forvaltningsorganet vurdere om det er hensiktsmessig med utvidet veiledning til personer som ikke har fremmet søknad. Dette vil avhenge av sakens art. I noen tilfeller vil det være hensiktsmessig å gi muntlig veiledning før søknad fremmes, slik at personen søker om tjenester vedkommende har behov for og rett på. På en del saksområder finnes det mange tjenester og det kan være vanskelig for borgerne å vite hva de bør søke.

På andre områder er utvalgets vurdering at det er svært ressurskrevende og i noen tilfeller praktisk umulig for forvaltningsorganet å yte utvidet veiledning til personer som ikke har et enkeltvedtak til behandling. Dette er fordi forvaltningsorganet ikke har forutsetninger til å vurdere den enkeltes behov for veiledning på tilfredsstillende måte uten at det foreligger en sak til behandling. Forvaltningsorganet plikter dermed å vurdere om den enkelte har behov for utvidet veiledning uten ugrunnet opphold så snart det er en aktuell mulighet for at det blir fattet et enkeltvedtak

Til § 2-3 Rett til digital opplæring

Bestemmelsens første ledd er en stadfestelse av gjeldende rett til opplæring i grunnleggende digitale ferdigheter, og skal tjene som en synliggjøring av den eksisterende retten.

Bestemmelsens annet ledd inneholder en plikt for forvaltningen å vurdere om brukeren har behov for digital opplæring. Formålet med bestemmelsen er å pålegge forvaltningsorganet ansvar til å vurdere om digital opplæring kan være aktuell for brukeren og henvise vedkommende til ansvarlig kommune for å få slik opplæring. Plikten i annet ledd er ikke ment å avgrense forvaltningen fra å henvise tidligere, men heller pålegge en plikt å vurdere for de som har rett på utvidet veiledning. Det skal ikke være nødvendig å avvente vurdering om utvidet veiledning i de tilfeller det er innlysende at noen har behov for opplæring for å tilnærme seg grunnleggende digitale ferdigheter.

Forvaltningsorganet skal ikke gjøre en inngående vurdering, men heller en rask vurdering av de opplysninger de har opparbeidet seg om brukeren så langt.

Til § 2-4 Rett til tilrettelagte løsninger for borgere med særlig behov

Bestemmelsen gir personer som ikke har forutsetninger til å benytte forvaltningens digitale løsninger på en formålstjenlig måte, selv etter utvidet veiledning etter § 2-2, rett til å be om at kommunikasjon med forvaltningen skal skje gjennom analoge kanaler eller på en annen tilpasset måte. Retten vil gjelde når utvidet veiledning ikke vil være tilstrekkelig.

Denne retten vil gjelde personer som på grunn av alder, innvandringsbakgrunn, språkkunnskaper, sykdom, funksjonsnedsettelse eller andre forhold ikke kan få tilstrekkelig veiledning gjennom den utvidete veiledningsplikten.

Til § 2-5 Bruk av tolk

Bestemmelsen gir personer som mottar utvidet veiledning etter § 2-2 rett til å bruke tolk dersom de ikke behersker norsk tilstrekkelig.

Forvaltningsorganet skal av eget tiltak vurdere om den enkelte har behov for tolk. Dersom brukeren ber om å ha tolk til stede, legges vedkommende ønske til grunn. Dersom brukeren ikke har bedt om å ha en tolk, skal forvaltningsorganet likevel vurdere om det skal brukes tolk.

På grunn av dialektforskjeller i ulike språk og sakens betydning for den enkelte, kan det noen ganger være ønskelig at tolken snakker en bestemt dialekt eller det kan være ønsket om en mannlig eller kvinnelig tolk. Forvaltningsorganet skal så langt det er mulig å oppfylle brukerens ønsker.

Til § 2-6 Formkrav til informasjon presentert digitalt

Bestemmelsen stiller opp et krav til forvaltningens utforming av sine digitale løsninger, og samsvarer med kravene og prinsippene som følger av EUs web-direktiv.

Bestemmelsen inneholder de fire overordnede prinsippene som skal styre forvaltningens utforming av sine nettsider og mobilapplikasjoner som også følger av direktivets artikkel 4. I direktivets fortale premiss 37 er de fire prinsippene utdypet på. I hovedtrekk forklares de fire prinsippene slik: Kravet til oppfattelighet innebærer at opplysninger og brukergrensesnittet skal presenteres på en slik måte at brukerne kan oppfatte de. Anvendelighet sikter til at brukergrensesnittet skal kunne anvendes og navigeres av brukeren. Forståelighet betyr at informasjonen og navigasjon av de digitale løsningene

skal være forståelige for brukere. Robusthet sikter til at løsningene må være robuste nok til å kunne fortolkes av et vidt spekter av brukere, samt teknologiske hjelpemidler.

De fire prinsippene må leses i sammenheng med retten til opplæring i grunnleggende digitale ferdigheter i den forstand at en med slike ferdigheter kan nyttiggjøre seg av forvaltningens digitale løsninger.

Formuleringen “for brukerne” er valgt for å avgrense bestemmelsens omfang mot den bakenforliggende IT-arkitekturen i de digitale løsningene.

Forskriftens omfang gjelder videre enn det som følger av Web-direktivet som bare gjelder for nettsteder og mobilapplikasjoner, slik at de fire prinsippene om tilgjengelighet også skal gjelde på andre former for digitale løsninger, og dermed den digitale forvaltningsvirksomheten som sådan.

Til § 3-1 Tilsyn og pålegg

Bestemmelsen gir Digitaliseringsdirektoratet tilsynsmakt for at forvaltningsorganer opprettholder forpliktelsene sine etter forskriften. Direktoratet har også myndighet til å gi pålegg når de finner at forhold er i strid med kravene etter en frist de selv anser som tilstrekkelig.

Til 3-2 Ikrafttredelse

Første ledd annet punktum inneholder en uttrykkelig hjemmel for Kongen til å fastsette forskjellige ikrafttredelsestidspunkt for forskjellige bestemmelser, dersom dette skulle vise seg aktuelt.

Del V Konsekvenser av utvalgets forslag

11. Konsekvenser av lovforslaget

11.1. Innledning

Fra et overordnet formål er utvalgets tiltak i ønske om å bedre mulighetene for rettighetsrealisering. At dette målet er en tilsiktet konsekvens av de foreslåtte tiltak er dermed å legge til grunn. Likevel er det andre konsekvenser som er relevante å ta opp.

Under følger det en kort redegjørelse av konsekvenser som kan følge ved at utvalgets forslag blir vedtatt. Vedtakelsen av forslaget vil medbringe økonomiske og administrative konsekvenser. Utvalget har ikke hatt anledning til å foreta noen vidtgående analyse av de mulige konsekvensenes spesifikke omfang.

Utvalget er bevist på at innføring av rettsregler ikke vil ha en direkte korrelasjon med endringer i den faktiske verden, også kalt lysbrytereffekten, og innser at det i startfasen av implementeringen trolig vil være den mest ressurskrevende perioden. Det er dermed også antatt at kostnadene vil avta med tiden ettersom infrastrukturen som trengs for å støtte opp de nye reglene vil være på plass, som vil si at den tenkte gevinsten med tiltakene trolig ikke vil realisere seg umiddelbart.

11.2. Konsekvenser av endringer relatert til veiledningsplikt

Klargjøringen av den allerede eksisterende veiledningsplikten er ment å klargjøre den eksisterende retten, både for forvaltningen som skal gi veiledningen og borgerne som skal motta veiledningen. En klargjøring vil forhåpentlig forbedre veiledningen som gis etter det allerede gjeldende regelverket. Det er en reel mulighet at dette vil medføre en økt kostnad for forvaltningen ettersom de må bruke mer ressurser på å yte veiledning som tidligere har vært manglende. Håpet er at den bedrede kvaliteten på veiledning, på lang sikt, vil tjene opp de økte kostnadene i startfasen. Det kan også reises tvil om hvor umiddelbar etterlevingen av den presiserte veiledningsplikten vil være, og at forvaltningen trolig vil måtte trene noe tid på å tilpasse seg å gi veiledning av den kvalitet som er pålagt etter gjeldende rett, men ikke fremkommer tydelig av lovverket eller forskrifter.

Den utvidete veiledningen som utvalget foreslår supplerer den alminnelige, og vil av den grunn være en kostnadspost som ikke ville eksistert ellers. Håpet er her at den utvidete veiledningen vil føre til at færre saker trengs å utsettes for klage eller andre kostnadsdrivende tiltak ved å fremme materielt riktige vedtak. At individer selv kan etterspørre den utvidede veiledningen søker å involvere individene i en høyere grad, ettersom det er de selv som presumtvt har best anledning til å vurdere om den alminnelige veiledningen er tilstrekkelig. Selv om brukernes ønsker ikke kan få avgjørende vekt på om det skal ytes utvidet veiledning, virker det mer effektivt å ta deres mening om behovet for slik veiledning i betraktning.

11.3. Konsekvenser av endringer relatert til universell utforming

Når det gjelder reguleringen av universell utforming av forvaltningens digitale løsninger er det god grunn til å anta at det vil være en mer direkte korrelasjon mellom ikrafttredelse av regelen og forvaltningens etterlevelse. Det er noe tvil om tiltakene som følger av forskriften i tilstrekkelig grad vil kunne ivareta alle interessene den sikter på, og det er ikke utenkelig at det vil være rom for forbedring av de tekniske kravene for å tilfredsstille alle behovene.

Implementeringen av de nye kravene til utforming av forvaltningens digitale løsninger vil utvilsomt komme med kostnader, men ideelt sett vil disse på langsikt tjenes opp igjen ved at flere klarer å ta i bruk de mer effektive digitale løsningene framfor andre mindre kostnadseffektive løsninger.

11.4. Konsekvenser av endringer relatert til opplæring i digitale ferdigheter

Implementeringen av en bestemmelse som klargjør den allerede eksisterende retten til opplæring i digitale ferdigheter er ment å fremheve rettighetens eksistens for de som en er relevant for. Den tilsiktede virkningen av dette er åpenbart at de som følger et behov for slik opplæring, men ikke har vært beviste på dens eksistens nå skal ha muligheten for å få opplæringen de ønsker. Forvaltningens plikt til å undersøke og henvise enkelte som de tror har behov for slik opplæring skal bidra til å gjøre enkelte som ikke er klare over at de har et ferdighetsgap bevisste på gapets eksistens, samt muligheten for å fylle det.

Det er på det rene at økt opplæring vil medføre økte kostnader, men gevinsten vil trolig overvinne de økte kostnadene. Spesielt hvis man tar den generelle økningen i digitale ferdigheter med i betraktning, og ikke bare rene økonomiske besparelser over sikt.

Ettersom opplæringen bare omfatter grunnleggende digitale ferdigheter vil opplæringsplanen være nok å enkel å lage, samt gjennomføre. For at dette skal være nok for å bidra til borgeres rettighetsrealisering vil opplæringen og kravene til digital utforming jobbe symbiotisk for at grunnleggende digitale ferdigheter skal være tilstrekkelig for å kunne benytte alle de digitale løsningene som er nødvendige for rettighetsrealisering.

Ved å bare tydeliggjøre retten til opplæring vil den delen av befolkningen som ikke har interesse for slik opplæring fortsatt ikke kunne benytte de digitale løsningene. Dette kunne tenkt løst gjennom å pålegge en plikt til slik opplæring, men ble ansettsom for inngripende sett i lys av helheten.

Litteraturliste

Lov- og forskriftsregister

- 1814** Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814.
1967 Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
1969 Lov av 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning (skadeerstatningsloven)
1980 Lov av 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp (rettshjelpsloven)

1997 Lov av 28. februar nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)

1998 Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
1999 Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)
1999 Lov av 2. juli 1999 nr. 63 om pasient og brukerrettigheter (pasient og brukerrettighetsloven)
2003 Lov av 4. Juli 2003 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)
2004 Forskrift av 25. juni 2004 nr. 988 om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften)
2006 Lov av 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven)
2006 Forskrift av 15. Desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften)
2008 Lov av 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)
2009 Lov av 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
2012 Forskrift av 19. april 2012 nr. 358 om læreplan for voksne innvandrere
2013 Forskrift av 5. april 2013 nr. 959 om IT-standarder i offentlig forvaltning
2013 Forskrift av 21. juni 2013 nr. 732 om universell utforming av IKT-løsninger.
2017 Lov av 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)
2017 Lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven)

Rettspraksis

- Rt. 1976 s. 614
 Rt. 1997 s. 1784
 Rt. 2002 s. 1311
 Rt-2010-1565
 HR-2018-872-A
 LB-2016-164672
 LB-2016-19112

Forarbeider og rundskriv

NUT 1958:3	Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning
NOU 2009:14	Et helhetlig diskrimineringsvern – Diskrimineringslovutvalgets utredning om en samlet diskrimineringslov, grunnlovsværn og ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK
NOU 2013:2 NOU 2019:5	Hindre for digital verdiskapning Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)
Dokument 16 (2011-2012)	Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven
Innst. S. nr. 270 (2003-2004)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om endring av Grunnloven § 100
Innst. S. nr. 158 (2006-2007)	Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om eit informasjonssamfunn for alle
Meld. St. nr. 27 (2015–2016)	Digital agenda for Norge -IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet
Prop. 81 L (2016-2017)	Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)
R36-00 R35-00	Rundskriv av 1. november 1997 til forvaltningsloven Rundskriv av 22. juni 2012 til lov om sosiale tjenester i NAV
H-5/19	Digitaliseringsrundskrivet

Internasjonale kilder

1950	Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, Roma 2. november 1950 (EMK)
1965	De forente nasjoners internasjonale konvensjon 21. desember 1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering
1966	De forente nasjoners internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)
1966	De forente nasjoners internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP)
1979	De forente nasjoners internasjonale konvensjon 18. desember 1979 om avskaffelse av alle former for diskriminering mot kvinner (KDK)
1989	De forente nasjoners internasjonale konvensjon 20. november 1989 om barnas rettigheter
2006	De forente nasjoners internasjonale konvensjon 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)
2016	EUs webdirektiv av 2016/ 2102 om universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner (WAD)

Standardavtaler og internasjonale standarder

EN 301 549 V1.1.2 (2015-04)	Accessibility requirements suitable for public procurement of ICT products and services in Europe.
Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0	Web Content Accessibility Guidelines 2.0. Tilgjengelig på: https://www.w3.org/TR/WCAG20/ (hentet 02.12.2020)
Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.1	Web Content Accessibility Guidelines 2.1. Tilgjengelig på: https://www.w3.org/TR/WCAG21/ (hentet 02.12.2020)
NS/ISO/IEC 40500:2012	Informasjonsteknologi - W3C-retningslinjer for tilgjengelig webinnhold (WCAG) 2.0

Uttalelser fra FN-komitéene

FNs menneskerettighetskomité	General Comment No. 31 (2004), The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant. (UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004)
FNs kvinnediskrimineringskomité	Generals Recommendation No. 28 (2010), on the core obligations of States Parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (UN Doc. CEDAW/C/GC/28, 2010)
FNs kvinnediskrimineringskomité	Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on the eight periodic report of Norway. (UN Doc. CEDAW/C/NOR/CO/8, 2012).

Litteratur

- Baltzersen (2009) Baltzersen, Rolf K. «*Den digitale lærergjerningen*». 2009. Tilgjengelig på: <https://hiof.brage.unit.no/hiof-xmlui/bitstream/handle/11250/2507744/IKT%20og%201%c3%a6ring12-ikke%20spr%c3%a5kvasket%20preprint-PDF.pdf?sequence=2&isAllowed=y> (hentet 01.12.2020)
- Boe (2016) Boe, Erik. «*NAV's veilednings- og opplysningsplikt*». 2016. Glydendal juridisk.
- CORE (2019) Kvalie, Hallvard. «*Ny rapport om arbeid, innvandring og kjønn*». 2019. CORE- Senter for Likestillingsforskning. Tilgjengelig på: <https://www.samfunnsforskning.no/core/aktuelt/nyheter/ny-rapport-om-arbeid-innvandring-og-kjonn.html> (hentet 01.12.2020).
- Eckhoff & Smith (2014) Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. *Forvaltningsrett (10. utg)*. Oslo: Universitetsforlaget, 2014.
- Digitaliseringsdirektoratet (2020) Digitaliseringsdirektoratet. «*Erfaringer med bruk av IKT-løsninger blant personer med funksjonsnedsettelse*». 2020. Tilgjengelig på: <https://uu.difi.no/tilsyn/statistikk-og-undersokelser/erfaringer-med-bruk-av-ikt-losninger-blant-personer-med-funksjonsnedsettelse> (hentet 01.12.2020)
- Digitaliseringsstrategi (2019-2025) Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «*En digital offentlig sektor - Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*», 2019, <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/digitalisering/digitaliseringsstrategien/Digitaliseringsstrategi-juni2019.pdf> (hentet 30.11.2020)
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009) Fornyings- og administrasjonsdepartementet. «*Statens kommunikasjonspolitikk*». 16. oktober 2009. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/statens-kommunikasjonspolitik/id582088/> (hentet 02.12.2020)
- Kantar (2019) Korsgaard, Haakon og Lugvigsen, Jens. «*Rapport – Den digitale borger – En kvantativ studie av den digitale hverdagen*». 04. mars 2019. Tilgjengelig på: https://www.regjeringen.no/contentassets/9265ea2cbfde47e09d43c1b863e2c5bf/den_digiale_borger.pdf (hentet 30.11.2020)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «*Digitalisering i offentlig sektor*». 2019. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt->

- [politikk/digitaliseringen-i-offentlig-sektor/id2340245/](#) (hentet 30.11.2020)
- Kompetanse Norge (2010) Holm, Sigrid og Gurhu, Lene. «*Innvandrere på nett*». 2010. Tilgjengelig på: https://www.kompetansenorge.no/contentassets/eab2d86f40aa4f118e3b8d6b59565208/innvandrere_pa_net2.pdf, (hentet 30.11.2020)
- NAV (2019) NAV. «*NAV's årsrapport for 2019*». 30. april 2020. Tilgjengelig på: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/a/%CC%8Arssrapport/navs-arsrapport-for-2019> (hentet 02.12.2020)
- NAV (2019) NAVs personbrukerundersøkelse 2019: Resultater og påvirkningsfaktorer.
- Nordstrøm & Hellum (2014) Nordstrøm, Tina og Hellum, Anne. «Innvandrerkvinneres rett til rettighetsinformasjon: Fra internasjonale menneskerettigheter til norsk lovgivning, politikk og praksis», i *Like rettigheter og ulike liv*, Anne Hellum og Julia Köhler-Olsen (red.) Oslo: Gyldendal, 2014.
- Nøhr (2006) Nøhr, Øyvind N. «*De kompetente eldre*». 2006. Tilgjengelig på: <https://brage.inn.no/inn-xmlui/bitstream/handle/11250/144887/N%c3%b8hr%20128%202006.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (hentet 02.12.2020)
- Pedersen (2017) Pedersen, Jussi Erik. «*Alle er like for loven*» – likhetsnormen i *Grunnloven § 98 første ledd*. Jussens Venner 03/2017 (Volum 52) s. 185-201
- Rybalka, Røgeberg & Dyngren (2018) Rybalka Marina, Røgeberg Ole og Øystein Åmelfot Dyngen. «*Digitalisering i kommunene. Overblikk over tilstanden i 2018*». 2019. Statistisk Sentralbyrå. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/attachment/388777?ts=16b457fdd00> (hentet 01.12.2020)
- SINTEF (2019) SINTEF. «*digitalt utenforskap*». 20. mai 2019. Tilgjengelig på: https://www.sintef.no/prosjekter/digitalt_utenforskap/ (hentet 30.11.2020)
- SINTEF (2020) Sand, Kari, Jenny Melind Bergschöld og Trude Mariane Midtgård. «*Digitale Velferdstjenester*». SINTEF 2020. Tilgjengelig på: <https://www.sintef.no/globalassets/sintef->

- [digital/helse/2020_0668_andre-revisjon-av-rapport-digitale-velferdstjenester-med-vedlegg_signert_23.sept-2020.pdf/](https://www.sivilombudsmannen.no/digital/helse/2020_0668_andre-revisjon-av-rapport-digitale-velferdstjenester-med-vedlegg_signert_23.sept-2020.pdf/) (hentet 30.11.2020)
- SOM-2014-2831 Sivilombudsmannen. «Uttalelse 2014/2831 – *Utlendingsmyndighetenes veiledningsplikt og plikt til å høre barnet ved søknad om familieinnvandring til en forelder i Norge*». 21. april 2016. Tilgjengelig på:
<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/utlendingsmyndighetenes-veiledningsplikt-og-plikt-til-a-hore-barnet-ved-soknad-om-familieinnvandring-til-en-forelder-i-norge/> (hentet 02.12.2020).
- SOM-2015-1145 Sivilombudsmannen. «Uttalelse 2015/1145 – *Avslag på krav om erstatning – mangelfull veiledning fra Nav om opptjeningsreglene for foreldrepenger*». 8. august 2015. Tilgjengelig på:
<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/avslag-pa-krav-om-erstatning-mangelfull-veiledning-fra-nav-om-opptjeningsreglene-for-foreldrepenger/> (hentet 02.12.2020).
- SOM-2017-2436 Sivilombudsmannen. «Uttalelse 2017/2436 – *Utlendingsmyndighetenes veiledningsplikt – betydningen av mangelfull veiledning i asylsak for en senere søknad om familieinnvandring*». 24. september 2018. Tilgjengelig på:
<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/utlendingsmyndighetenes-veiledningsplikt-betydningen-av-mangelfull-veiledning-i-asylsak-for-en-senere-soknad-om-familieinnvandring/> (hentet 02.12.2020).
- SOM-2019-1192 Sivilombudsmannen. «Uttalelse 2019/1192 – *Alderspensjonsrettigheter i Statens pensjonskasse*». 2. april 2020. Tilgjengelig på:
<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/alderspensjonsrettigheter-i-statens-pensjonskasse/> (hentet 02.12.2020).
- Statistisk sentralbyrå (2017) Fjørtoft, Torstein Otterlei. «*Norge i Europatoppen på digitale ferdigheter*». 2017. Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig på:
<https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/norge-i-europatoppen-pa-digitale-ferdigheter> (hentet 01.12.2020)
- Statistisk sentralbyrå (2019) Statistisk sentralbyrå. Ulike undersøkelser. Tilgjengelig fra:
<https://www.ssb.no/statbank/table/11124/> og
<https://www.ssb.no/statbank/table/11000/>. 2019 (hentet 03.12.2020)

- Statistisk sentralbyrå
(2020) Statistisk sentralbyrå. «*Bruk av IKT i husholdninger*». 16. september 2020. [Statistikk]. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/ikthus> (hentet 08.11.2020)
- Store norske leksikon
(2019) Dvergsdal, Henrik. «*Digitalisering*». Store norske leksikon. 28. oktober 2019. Tilgjengelig på: <https://snl.no/digitalisering> (hentet 30.11.2020)
- Utdanningsdirektoratet
(2020) Utdanningsdirektoratet. «*Tilskudd til digitale læremidler, infrastruktur og utstyr for frittstående grunn- og videregående skoler*». 2020. Tilgjengelig på: <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskudd-til-private-skoler/midlertidig-tilskuddsordning-friskoler/> (hentet 28.11.2020)

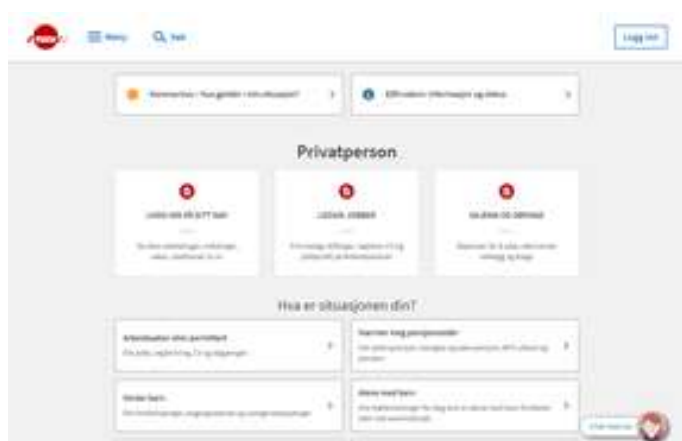
Vedlegg

Vedlegg 1. Vedlegg til kapittel 2.5.2

Under intervju med NAV-veileder illustrerte han hvilke digitale utfordringer brukerne møter. Han viste nettsider bruker må navigere gjennom for å finne informasjon og fremsette søknad. Veilederens erfaring er at det er vanskelig både å forstå hvor man skal trykke, det er vanskelig og inkonsekvent ordbruk. I tillegg må bruker vite hva de leter etter og ha oversikt over NAVs tjenester for å lykkes med å finne frem.

Illustrasjonsbilder med kommentarer

Illustrasjon 1. <https://www.nav.no/no/person>



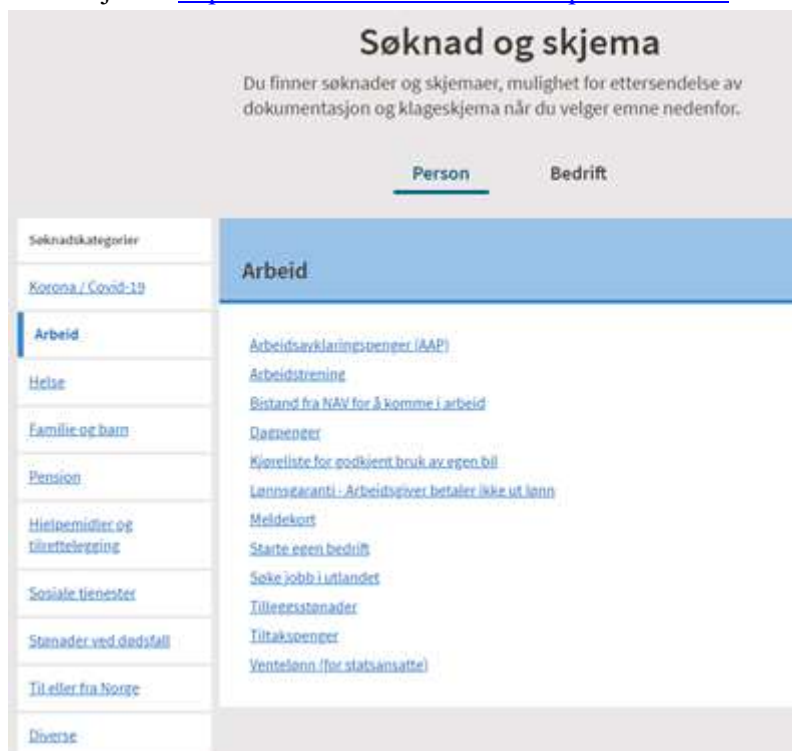
Kommentar: Her må bruker velge om han skal han trykke «logg inn på Ditt NAV» eller «skjema og søknad». Det er ikke lett å vite, og svaret er at bruker må gå begge steder. Først må bruker gå til skjema og søknad, for å hente ut riktig skjema, deretter må bruker gå til «logg inn på Ditt NAV».

Illustrasjon 2. <https://www.nav.no/soknader/nb/person>



Kommentar: Dette er siden bruker kommer til når hen trykker «søknad». Her må bruker velge tema. Det forutsetter at bruker kjenner NAVs tjenester for å vite hvor hen skal trykke videre.

Illustrasjon 3. <https://www.nav.no/soknader/nb/person/arbeid>



Kommentar: Dette er nettsiden bruker kommer til etter å ha trykket «søknad» og så «arbeid». Her må bruker velge tjeneste som hen ønsker å søke. Da må bruker vite hva som er aktuelt å søke for sin situasjon. Det forutsetter at bruker kjenner NAVs tjenester for å vite hvor hen skal trykke.

Illustrasjon 4 og 5

<https://www.nav.no/soknader/nb/person/sosiale-tjenester/okonomisk-sosialhjelp>

<https://www.nav.no/soknader/nb/person/helse/grunn-og-hjelpestonad>



Kommentar: Dette er eksempler på to nettsider bruker kommer til når de har trykket på en konkrete tjenester, i dette tilfellet «økonomisk sosialhjelp» og «grunn- og hjelpestønad». Det er blant annet en utfordring at sidene er ulikt utformet, og det er ikke alltid tydelig hvordan man kan søke. På eksempel med grunn- og hjelpestønad er det vanskelig å forstå hvordan man kan søke. Svaret er at bruker må hente skjema her, og så etterpå logge inn på Ditt NAV for å søke. I eksempelet med økonomisk sosialhjelp er det en knapp «søk sosialhjelp», det er bra. En slik knapp sto det ikke på grunn- og hjelpestønad. Hvis man går til andre søknadsskjema vil man finne andre ord og begreper.

Vedlegg 2. Klart lovspråk i en JOU om digital ekskludering

Klart lovspråk i en JOU om digital ekskludering

Aurora Kobernus

JUR1502K – Klart lovspråk

15.11.2020

Klart lovspråk i en JOU om digital ekskludering

Problemstillingen er primært å beskrive hva slags faglige prinsipper fra klarspråk som er relevante når et utvalg skal skrive en JOU om digital ekskludering. Dette kan gjøres ved å utrede tidligere lignende utredningsarbeid for klart lovspråk i lovforslag, problematisere funn og virkninger, samt oppsummere erfaringer og prinsipper fulgt i juridisk utredningsarbeid. Dette vil bli gjort med utgangspunkt i borgernes rettigheter, forvaltningsloven og digital ekskludering. Sekundært er det et mål å beskrive hvilke hensyn rundt klart lovspråk, digital ekskludering og juridiske utredninger, som er med på å utgjøre hvordan en JOU om digital ekskludering bør bli.

Avgrensing

Jeg vil her se på klart lovspråk og prinsipper etter klarspråk som et systematisk verktøy for å skape et godt lov- og utredningsspråk, men også hvordan klarspråklige prinsipper kan bidra til å ha en forståelig og oversiktlig utforming av en utredning. Siden JOU-arbeidet fremdeles er i en tidlig fase vil jeg i liten grad se på leksikografiske analyse i utarbeidelse av selve lovteksten. Denne metoden ville vært mest relevant i en vurdering mellom ulike forslag. De klarspråksverktøy og metoder som finnes skal ikke kun brukes til å ha et utelukkende grammatisk korrekt språk. Språket i lovforslaget skal være mest mulig klarspråklig, men språket i lovteksten må balanseres mellom at det skal være forståelig og at studentgruppen har mindre ressurser og tid enn det et NOU-utvalg vil ha. Jeg vil i liten grad se på en historisk gjennomgang av kildemateriale på hvordan klart lovspråk har endret seg. Derimot vil jeg fokusere på hvordan klart lovspråk bør være etter dagens forståelse av faget.

Mandat og bakgrunn

På oppdrag fra Jussbuss og JURK har en studentgruppe blitt satt ned for å utarbeide et lovforslag som har klart og forståelig språk. Det vil si at lovforslaget skal kunne forstås uten å lese teksten flere ganger og at den må ha all den nødvendige informasjonen som trengs for å forstå budskapet. Dette er slik Språkrådets funksjonelle definisjon av klart språk hentet fra veilederen Klart språk¹ er hvor noe er skrevet med klart språk når det er «(...) korrekt, klart og mottakertilpasset språk i tekster fra det offentlige.»¹. De utdyper videre den funksjonelle definisjonen med kriterier for når en tekst har klart språk «En tekst er skrevet i klarspråk

¹ Språkrådet (2013), Klart språk, <https://www.sprakradet.no/globalassets/vi-og-vart/publikasjoner/2013-klarsprak-bm.pdf> (Hentet 09.11.2020)

dersom mottakerne raskt finner det de trenger, forstår det de finner, og kan bruke det de finner, til å gjøre det de skal.»².

Min forståelse og prioritering for at et utvalg skal kunne levere en JOU som passer det klarspråklige målet, er at de bør følge klarspråksveiledere fra Språkrådet og lovteknikkveiledere fra Justisdepartementet. Videre i min tekst kommer jeg med flere anbefalinger for å skrive en mer klarspråklig JOU. Den primære prioriteringen i utarbeidelsen av en klarspråklig JOU bør være å ha et klart lovspråk i lovforslaget. Sekundært er det et ønske å ha en gjennomgående klarspråklig utforming, struktur og et forståelig språk. Andre deler av utredningen utvalget sekundært bør legge særlig vekt på, bør være i sammendrag, kapitteltitler og lignende merknader, forklaringer av lovteksten og i vurderinger av andre viktige hensyn. Det bør også være et generelt godt språk med normalt god rettskrivning gjennomgående. Det er den særegne kombinasjonen av klart språk og juridisk teori slik som lovteknikk, som utgjør klart lovspråk som fagfelt.

Utvalget bør også følge de lovtekstprinsipper som finnes i veiledere fra Justisdepartementet om lovteknikk og utredninger av lovtekster. For 20 år siden ble en revidert versjon av Lovteknikkboka, som først utgitt allerede i 1973, publisert under det nye navnet Lovteknikk og lovforberedelse – Veiledning om lov- og forskriftsarbeid (2000)³. Denne var skrevet som en følge av utredningsinstruksen for lovutredninger. Lovteknikkboka var tidlig ute på å beskrive prinsipper på det som senere skulle bli fagfeltene lovteknikk og klart lovspråk. Fagfeltet defineres i formålet til Lovteknikk og lovforberedelse som «Med uttrykket lovteknikk siktes det i første rekke til spørsmål knyttet til utformingen av lov- og forskriftstekster.»⁴ (2000). Videre står det at formålet med den første Lovteknikkboka var å sette en standard i hele prosessen for utarbeidelsen av lover og forskrifter, slik at lover og forskrifter får god kvalitet og enhetlig utforming⁵ (2000). Den forsøkte også å forenkle arbeidet for dem som arbeider med å utforme nye forslag. Med dette formålet bygget Justisdepartementet i år 2000 videre på det arbeidet som ble begynt med Lovteknikkboka og ble videreført med fagfeltene klart lovspråk og lovteknikk. De eldre versjonene kan ha mye av de samme nyttige prinsippene, men mangler også noen av de nødvendige endringene som ble gjort i den nye veilederen Lovteknikk og lovforberedelse. Selv den veilederen må benyttes med noen forbehold som lovteknisk kilde i dag, da det kan finnes nyere juridiske rettskilder eller

² Språkrådet (2013)

³ Justisdepartementet (2000), Lovteknikk og lovforberedelse – Veiledning om lov- og forskriftsarbeid, <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf> (Hentet 10.11.2020)

⁴ Justisdepartementet (2000).12.

⁵ Justisdepartementet (2000).12.

utvalgspraksis som erstatter prinsipper om lovteknikk både i Lovteknikkboka og Lovteknikk og lovforberedelse.

Med mål om et godt og klart lovspråk i en JOU

Et lovutvalg til en NOU vil ha helt andre ressurser tilgjengelig enn det en studentgruppe som skriver en JOU har. Likevel finnes det en del anbefalinger, retningslinjer eller tekster om klart lovspråk som kan være nyttig for en studentgruppe som skriver en JOU. Jeg trekker frem et utvalg av de mest relevante klart lovspråklige dokumentene for å komme med anbefalinger til skriving av en JOU. Dette er særlig Direktoratet for forvaltning og IKT og Språkrådet sine fagsider om klart lovspråk og publiserte tekster fra Justisdepartementet. De prinsipper, regler og forslag for klarspråk, som blant annet er utformet av Språkrådet, kan gi en veiledende pekepinn på hvordan en NOU, JOU eller andre juridiske tekster bør utformes og hva de bør inneholde for å ha et godt nok språk. Dette kan gi de som utarbeider en juridisk tekst noen parametere og regler å forholde seg til. En god klarspråklig veileder, for eksempel Språkrådets veileder fra 2014 med den passende tittelen «Et klarere lovspråk – kom i gang!»⁶, kan være særlig nyttig for et utvalg med få ressurser. Dersom alle de som skriver lovtekstene har fått en grunnleggende innføring i de prinsipper og regler som er skrevet i veilederen vil de få en økt klarspråklig kompetanse til å skrive klarspråklig selv – uten å belage seg på klarspråkskonsulenter til å gjøre de samme grepene. Dette er kanskje særlig aktuelt dersom de som skriver den juridiske teksten ikke har egne sekretærer og klarspråkskonsulenter, slik som det vil være for utarbeidelsen av en JOU.

For å sammenfatte veilederen kan Språkrådets lovspråksveileder deles inn etter om det er tips til god grammatikk og rettskrivning, utforming av tekst, prinsipper som er særlig gjeldende for den spesifikke sjangeren og lovspråket, språkarbeid og egne hjelpesider med tips. Veiledningen i grammatikk kan være nyttig dersom de som skriver utredningen ønsker eller har behov for påfyll på både særegne utfordringer og generelle språkregler. Tipsene til god struktur kan være nødvendig at de som skriver en JOU har med allerede fra begynnelsen av prosessen. Denne delen av veiledningen kan derfor være viktig å se over for å innarbeide i eget utredningsarbeid, slik utvalget finner at det passer best. Et utvalg som skriver en juridisk utredning må bli enige om språkvalg, slik som målform i både utredning og lovforslag. Dersom lovforslaget i en JOU skal innarbeides i en eksisterende lov vil utvalget da måtte følge samme målform i lovforslaget sitt. Andre viktige valg er hvilke sentrale

⁶ Direktoratet for forvaltning og IKT (2014), Et klarere lovspråk – Kom i gang!, https://www.difi.no/sites/difino/files/et-klarere-lovspraak-tips-og-inspirasjon-til-deg-som-skriver-lover_0.pdf (hentet 7.11.2020)

begreper man velger ut og bruker gjennomgående. Eksempler på gjennomgående begreper og språkvalg i en JOU om digital ekskludering finnes lenger ned.

Veilederen er ment som en veiledning, så det er viktig å poengtere at et utvalg som ønsker å ha klart lovspråk også nødvendigvis må innarbeide tips til struktur og språk slik det passer dem best. Så fremt det ikke finnes forskrifter eller lover som regulerer et utvalgs arbeid, står utvalget fritt til å velge hvordan de selv vil skrive utredningen. De spesifikke prinsippene for å skrive en god utredning, må sees i sammenhengen med hva slags type lov det er. Dersom utvalget finner at en endring eller tillegg i en eksisterende lov er den beste måten å løse problemstillingen sin på, må derfor språket i endringen eller tillegget også tilpasses den eksisterende loven. Det er også et sentralt poeng at utvalget som skriver utredningen følger alminnelige juridiske beviskrav og forventninger til en juridisk tekst. Språkrådets veiledning er utformet på en slik måte at det skal være mulig å ha det gode lovspråket uten at det går utover juridiske formkrav eller beviskrav. Andre viktige ting et utvalg bør huske på når de skriver utredningen og lovforslaget er at også en lovtekst er en form for kommunikasjon. Da kan det være lurt og nødvendig at den som skriver tenker over hva det er de vil formidle med teksten de skriver og om de som leser og mottar teksten kommer til å forstå det man ønsker å formidle. Både lovforslaget og utredningen skal leses av flere enn bare utvalget og om lovforslaget skal kunne brukes videre for eksempel til hørings svar på lovendringsforslag ville også mange borgere lese forslaget til utvalget.

Tips til JOU-skriving og lovtekst

I veilederen fra Justisdepartementet⁷ vil man finne en veiledende anbefaling til mal for utforming, innhold og generelle tips til skriving. Det som er utdatert i veilederen derimot er at det mangler noen kriterier som i dag er nødvendig for en omfattende NOU. Dersom man utfyller manglene for språk og klarspråk med veilederen fra Språkrådet Klart lovspråk⁸, vil helheten være et godt utgangspunkt for å skrive en JOU. I Språkrådets veileder kan tips, prinsipper og eksempler være en like nødvendig del av arbeidet for en JOU som for en NOU. Siden studentene som skriver en JOU vil ha begrensede ressurser vil jeg trekke frem noen veiledende tips sett i veilederen, som kan være særlig nyttig for å få et best mulig resultat. Ved tidspress kan et forslag til prioritering være at det ikke er utredningens utforming og språk som bør være klarspråklig, men lovforslaget.

⁷ Justisdepartementet (2000)

⁸ Direktoratet for forvaltning og IKT (2014)

Den funksjonelle definisjonen til Språkrådet av hva klarspråk er beskriver tydelig at et språk først er godt nok når den som leser loven forstår den. For å sjekke hvor godt språket er underveis i skrivearbeidet kan den som skriver teksten, eller en annen i utvalget, gjennomfører en kort lesetest. Det er når man leser teksten en gang og så må vurdere om man forstår eller kan gjenfortelle innholdet i teksten. Normalt ville det nok vært mer heldig at de som skal lese loven og ta den i bruk, særlig ved rettigheter eller plikter for medborgere. Derfor bør lovforslag hvis mulig leses av et representativt utvalg i et skriveverksted eller lignende prosess. Derfor har Direktoratet for forvaltning og IKT (2014) i sin veiledning anbefalt å bruke skriveverksteder for å reflektere over og teste om språket og innholdet er godt nok⁹.

For en JOU kan et skriveverksted for eksempel være mellom ulike utvalg eller medlemmer i samme utvalg for å utveksle erfaringer eller for å lese hva andre har skrevet. Da tiden for å skrive en JOU er svært knapp vil slike lesetester eller skriveverksted være viktigst når man har et par muligheter til endelig forslag for et lovforslag, eller når man står i et veivalg. Dersom det ikke er mulig å teste slik med noen utenfor utvalget, kan det være nødvendig at læringsassistenter eller fagansvarlig kan lese over og komme med innspill. Denne vurderingen vil være en pekepinn på om utredningen og lovforslaget på en god nok måte dekker behovet for klart lovspråk.

Prosess

Det særskilte med en JOU er at det er studenter uten erfaring i å skrive lovtekster og utredninger, som utformer og skriver en JOU. Derfor bør de gå metodisk til verks for å sikre seg at de har med all nødvendig informasjon for å kunne komme til et best mulig tilpasset lovforslag for å svare på forventninger i mandatet de har mottatt. For jusstudenter vil det være en prioritet å forstå rettsbildet for å kunne finne ut av hva slags problemer det er på et felt. I all hovedsak vil arbeidet skje ved at de ut i fra problemene de skal forsøke å løse og mandatet de har fått, så innhenter de nødvendige opplysninger, lager lovforslag med merknader, utreder konsekvenser for lovforslaget i den grad det er mulig, argumenterer for det lovforslaget de valgte, før de så til slutt oppsummerer arbeidet. Annet enn å benytte seg av egne erfaringer finnes det flere ressurser å bruke, slik som Lovteknikkboka eller juridisk pensum på lovspråk og loggskrivning. Det er likevel nevneverdig å vise at denne metoden studenter bruker ligner på de samme metodene som et utvalg for en NOU tar i bruk, slik man ser beskrevet fra Lovteknikkboka¹⁰ lenger ned.

⁹ Direktoratet for forvaltning og IKT (2014)

¹⁰ Justisdepartementet (2000)

En av de metodiske måtene å jobbe seg fram til et godt resultat kan også være en versjon av prøving og feiling, som er å prøve seg fram blant ulike muligheter for å finne den beste løsningen. Slik kan man også lære av de erfaringer man gjør seg underveis. Selv om dette ikke er den mest internasjonalt anerkjente metoden for lovskrivning kan det fortsatt være en helt nødvendig del av prosessen for nye lovskrivere før de har fått mer erfaring og er tryggere på den kompetansen de har. Likevel burde også erfarne lovskrivere holde ulike muligheter åpne og prøve seg fram til hva som vil være mest treffende. Til utforming og skrivning av en JOU om digital ekskludering kan man ikke bruke tidligere publiserte utredninger som en eksakt mal. Derfor kan det å prøve seg fram for å trekke inspirasjon fra ulike kilder være lurt og så sette sammen en ny helhet som passer for å få fram nødvendige særtrekk og tilpasninger.

Under utarbeidelsen av en JOU er en mulig kilde til sjanger og utforming å se på hvordan en NOU utformes og etterligne dette. Den andre måten er å se på en publisert JOU fra tidligere år som inspirasjon. Jeg må bemerke at det kun er blitt publisert en JOU fire ganger før, så dette setter noen begrensninger både på JOU som en sjanger og på variasjon i typen utredninger. Likevel må det være rom for at en JOU kan tilpasses og bli sin egen sjanger, med gitte forutsetninger med bakgrunn i de ressurser studenter som skriver en JOU har.

Språkvalg, begreper og begrepsanalyse

Det kan være nødvendig med en kort innføring i relevante begreper, fagfelt og litteratur for å forstå de grunnleggende utfordringene aktualisert i en JOU om digital ekskludering. Dette er også en del av utredningens arbeid å utrede, men det kan være nødvendig å supplere med en mer rent språklig analyse av begreper og språkvalg. Der det passer seg vil jeg derfor kort gjøre en begrepsanalyse. En av tipsene til Språkrådet er å ta aktive språkvalg og være bevisst når man bruker begreper. Språkrådet anbefaler også å unngå bruken av ord fra deres kanselliste¹¹ av ord og uttrykk som burde byttes ut, som for ofte finnes i juridiske tekster og lover. Dersom slike ord er en sentral del av en lov, slik som forvaltningsloven er, bør det vurderes om man kan gjøre andre grep for å forenkle språket og samtidig bevare innholdet.

I en JOU om digital ekskludering er en del av problemstillingen at begreper og forståelse om digital ekskludering som et juridisk felt er veldig nytt. Det finnes få juridiske utgivelser som

¹¹ Språkrådet (2015), Kansellisten, <https://www.sprakradet.no/Vi-og-vart/Publikasjoner/kansellisten/> (hentet 15.11.2020)

har problematisert eller konkludert med hva digitalisering er og peker på følger slik som digital ekskludering. Digitalisering er ifølge Store norske leksikon «(...) det å legge til rette for generering av digital informasjon samt håndtering og utnyttelse av informasjonen ved hjelp av informasjonsteknologi.»¹². Denne definisjonen legger vekt på at det må være digitale data og informasjon for å være digitalisering, men denne definisjonen utdypes med «I tillegg til tallgenerering handler «digitalisering» nå også om det å benytte informasjonsteknologi til å endre måten vi gjør ting på og til å skape helt nye fenomener.»¹³. En annen definisjon på digitalisering finner man på en side dedikert til den digitale endringen som skjer i samfunnet, på Digital Norway (2020) «Det å ta i bruk mulighetene digitale teknologier gir til å forbedre, fornye og skape nytt»¹⁴. Disse definisjonene skiller derfor mellom digitalisering og det Digital Norway (2020) omtaler som digitisering «Konvertering av analoge data til digitale»¹⁵. Digitalisering som er å endre en tjeneste eller et system med digital teknologi, må derfor ikke forveksles med digitisering, som gjelder overføring av analoge data til digitale systemer.

I Stortingsmeldingen 11 (2019-2020) Digital transformasjon og utviklingspolitikken, så diskuteres forhold ved digital ekskludering og barrierer for marginaliserte grupper¹⁶. Der poengterer Utenriksdepartementet at «Dersom vi ikke tar hensyn til demografiske, kulturelle og etniske forhold, kan digitalisering føre til ekskludering.»¹⁷. Det er derfor mange ulike forhold som er en del av utfordringsbildet og departementet beskriver videre at «Risikoen for digital ekskludering må vurderes i alle digitale innsatser.»¹⁸ for å motvirke slik ekskludering fra tjenestene. Dersom en digital endring fører til digital ekskludering må staten derfor finne tiltak for å motvirke slik ekskludering, for at man skal kunne ivareta de som ekskluderes og for å kunne nå målene beskrevet i Én digital offentlig sektor – digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025¹⁹.

En del av utfordringsbildet er at borgeres digitale språkkyndighet påvirker deres mulighet til rettighetsrealisering. Det kan være en mangel i dagens rett til nødvendig opplæring, slik at også denne retten burde gjelde at borgere skal ha rett til tilgang til teknologi og nødvendig opplæring i digitale ferdigheter. Slik kan borgere ivareta sitt digitale medborgerskap og bli

¹² Store norske leksikon (2019), digitalisering, <https://snl.no/digitalisering> (hentet 10.11.2020)

¹³ Store norske leksikon (2019)

¹⁴ Digital Norway (2020), Norsk ordliste for digitalisering, <https://digitalnorway.com/norsk-ordliste-for-digitalisering/> (hentet 15.11.2020)

¹⁵ Digital Norway (2020)

¹⁶ Meld. St. 11 (2019–2020) Digital transformasjon og utviklingspolitikken

¹⁷ Meld. St. 11 (2019–2020)

¹⁸ Meld. St. 11 (2019–2020)

¹⁹ Kommunal og moderniseringsdepartementet (2019), Én digital offentlig sektor –

Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025,

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/> (hentet 15.11.2020)

kompetente borgere. Medborgerskap defineres av Store norske leksikon som «en tilstand der en person blir regnet og med rette kan regne seg selv som et fullverdig medlem av samfunnet.»²⁰. Rettighetsrealisering er et ord som kommer fra folkeretten og brukes om retten til å få realisert et individs rettigheter og statens plikter i å ivareta disse rettighetene²¹.

Prinsipper til valg av lovtekst og form fra veilederne

I tillegg til at språket i en lovtekst må være forståelig for dem som skal bruke loven, kan også andre forhold slik som valg av lovtekstens form påvirke hvor forståelig og tilgjengelig loven er. Forskrifter er mindre fysisk tilgjengelig enn en lov, sentrale forskrifter er mer tilgjengelige enn lokale. Høyere nivå i rettskildhierarkiet kan derfor bety økt tilgjengelighet for borgere. Det igjen betyr at behovet for godt språk forsterkes, når flere vil ha adgang til lovens innhold. Et annet nivå er å se på hva slags språk og form ulike lover har, hvor språket i grunnloven åpner opp for generelle rettigheter. Det er i stor kontrast til særlover med svært presist språk, som skal fylle inn med spesifikt og presist språk. Mellom Grunnloven og andre aktuelle særlover har man forvaltningsloven, som er en lov om alminnelige forhold ved det offentlige og spiller dermed en viktig rolle i rettigheter og digital ekskludering.

Typen lovendring påvirker også behovet for klarspråk, slik som om den skal omhandle individuelle rettigheter og plikter. Da må loven forklares på en god måte om borgere skal kunne forstå loven og få rettighetsrealisert seg slik de skal kunne etter folkerettslige prinsipper. Folkeretten skiller seg ut fra lover som for eksempel gjelder næringslivet. For næringslivet kan det være vanligere å anta at parter har råd og tilgang til adekvat advokathjelp dersom det behovet skulle oppstå for å realisere rettighetene sine. Det kan for eksempel kan være å forvente at borgere som er særlig utsatt for digital ekskludering ikke har de samme tilgangene til god retts hjelp eller til folk som kan hjelpe dem med å realisere rettighetene sine. Det kan være mulig å motvirke noe digital ekskludering ved å ha et godt lovspråk. Dette kan tenkes at kan skje om borgere som ønsker å rettighetsrealisere seg, forstår lover som sier at de har rett til adekvat hjelp og tilpasset kommunikasjon og informasjon fra det offentlige. Derfor tar de kontakt med riktig forvaltningsorgan og ber om hjelp til å ha en analog – det vil si ikke en digital – saksgang. En mulig lovendring for å få til dette kan eksempelvis være i form av endringer i forvaltningsloven. Denne beskriver nettopp statens plikter og borgernes rettigheter i møte med den offentlige forvaltningen.

²⁰ Store norske leksikon (2020), medborgerskap, <https://snl.no/medborgerskap> (hentet 15.11.2020)

²¹ Strand, Vibeke Blaker (2016), Om håndheving, rettighetsrealisering og rettighetsanalyser, i Ingunn Ikdahl og Vibeke Blaker Strand (red.), Rettigheter i velferdsstaten. Begreper, trender, teorier, Gyldendal Juridisk; Aslak Syse

Det kan være svært nyttig å forstå om et lovforslag er tilgjengelig for borgere, før en lov skal vedtas. Noen måter å finne dette ut på er å ha en grundig utredning som står i stil med forventninger i veiledere fra Justisdepartementet. En annen måte kan være å få konsulentrapporter eller undersøkelser gjort på feltet for å se hvordan borgere interagerer med loven eller lovforslaget. Dersom det for eksempel viser seg at lovforslaget er veldig uoversiktlig og utvalget får høre dette tidlig i utarbeidelsesprosessen rekker de da å rette opp disse feilene. Et annet tenkt eksempel kan være at man utfører et skriveverksted og finner at de som leser loven må lese den mange ganger og fortsatt ikke forstår loven på den måten som er intensjonen med lovforslaget. Dette er eksempler på forhold hvor fysisk tilgjengelighet og språklig tilgjengelighet spiller inn og påvirker resultatet. Noe av utfordringer med å se på fysisk og språklig tilgjengelighet av lover og lovforslag i dag er hvor lite dette er problematisert. Med forslag og utarbeidelse av den nye språklova og ny forvaltningslov kan dette kanskje endre seg, dersom forslag om språk i forvaltning og det offentlige kommer gjennom. Det er også verdt å merke seg at språket og utforminger i relevante lover på digitaliseringsfeltet slik som forvaltningsloven i dag er komplisert.

Generelle merknader til en mer klarspråklig JOU

Det finnes nå flere prinsipper for hvordan en NOU eller en JOU skal utformes for å få et gjennomgående godt klart lovspråk. På sikt kan veiledere fra Justisdepartementet og Direktoratet for forvaltning og IKT som brukes sammen i nye utredninger skape ringvirkninger og sette en ny standard for juridiske utredninger. Det er også mulig at etter årets publiseringer vil de neste utvalgene som skal skrive en JOU ha et større grunnlag og materiale å basere sine klart lovspråklige vurderinger på, særlig i valg slik som utforming og språk i tekstene. Likevel vil ikke nødvendigvis noen av de typiske særegne trekkene ved en JOU endre seg og bli likere enn NOU, med mindre en JOU skal begynne å utformes med mer ressurser for å etterligne en NOU. Det er også diskutabelt om det er et mål i seg selv å ligne for mye på en NOU, spesielt når et av kjennetegnene for en NOU som sjanger etterhvert har blitt hvor omfangsrik og lang utredningen er. Omfanget gjør også innholdet mindre tilgjengelig for borgere. Det kan derfor kanskje heller være slik at nettopp på grunn av at et JOU-utvalg har så få ressurser, kan utvalget klare å være relativt klarspråklige og effektive. Det avhenger av at utvalget gjennomgående blir enige om at klart lovspråk skal være en prioritet, slik at dette er tydelig i alt fra utforming av utredningen til lovforslaget.

Det er mange muligheter for at en JOU kan bli en klarspråklig utredning og få til et godt klart lovspråk i lovforslaget med dagens ordning. Likevel kan det være flere forhold som kunne blitt utbedret for å skape et bedre resultat. Det kan også hende at dersom gruppen får en

klarspråklig konsulent med en klart definert rolle, kan vedkommende se over teksten slik at også språket i utredningen kan ligge på et ganske høyt klarspråklig nivå. En slik rolle kunne også gitt utvalget mulighet til å ha skriveverksted på en slik måte Språkrådet og Direktoratet for forvaltning og IKT anbefaler. For at arbeidet skal være mest mulig effektivt kan det hende at man burde utforme en egen veileder for utvalg som skal skrive en JOU. Denne kan inneholde tips til utforming, struktur, arbeidsprosess, eksempler på kreative løsninger, språkvalg og særlig viktige lov- og språkhensyn.

Oppsummering og avslutning

Klart språk er svært relevant til utvalgsarbeid for ny lovtekst og er foreslått lovfestet i Prop. 108 L 25 (2019-2020) Lov om språk (språklova)²², hvor det også beskrives mer inngående om behovet for klart språk i forvaltningen. I lys av dette er det viktigere enn før å treffe adekvate tiltak for å sikre at lovteksten i en JOU er klarspråklig nok. Det er også andre hensyn som gjør at det er nødvendig at primært lovteksten og sekundært utredningsteksten skal være mest mulig utformet etter prinsipper om klarspråk. Det er nødvendig for en NOU å være klarspråklig, slik at politikere, parter i interessepolitisk arbeid og innbyggere skal kunne benytte seg av og forstå innholdet i lovarbeider, forskrifter, lovforslag og høringer. Lovteksten må kunne skrives slik at den forstås så tilnærmet mulig slik den er ment å forstås. Dette er for å ivareta lovens intensjon, formål og å unngå utilsiktede virkninger fra upresist og unøyaktig språk. Etter min vurdering er behovet for klart lovspråk helt sentralt når det gjelder å motvirke digital ekskludering og for å påse at medborgere får realisert rettighetene sine. Når dokumenter og språk er klarspråklige kan det bidra til å ivareta statens veiledningsplikt og informasjonsplikt fra forvaltningsloven, som derfor også ivaretar borgernes rettssikkerhet. Godt skrevne lover og lovtekster kan bidra til bedre adgang til å være en god medborger.

Med klart lovspråk kan staten bedre ivareta borgere i deres rettighetsrealisering på flere nivå og ulike måter. Klart lovspråk er ikke for å prioritere eller særbehandle noen, men baserer seg på prinsipper som er av allmenn interesse for et godt og forståelig lovspråk. Et klart lovspråk vil kunne bidra til å hjelpe de med svake digitale eller språklige ferdigheter og muligheter til å hjelpe seg selv, men vil ikke hjelpe de som fremdeles ikke kan ta i bruk digitale tjenester, for eksempel grunnet sosioøkonomiske forhold eller grunnet digitale tjenester som er inkompatible med borgeren. Det burde forenkles å ta i bruk klarspråklige prinsipper for utredningsarbeid for å gjøre dette til en naturlig og viktig del av ethvert utvalgs arbeid, slik som politiske intensjoner og folkeretten kan vise at det er behov for.

²² Prop. 108 L 25 (2019-2020) Lov om språk (språklova) s. 24-25

Litteraturliste²³

- Digital Norway (2020), Norsk ordliste for digitalisering, <https://digitalnorway.com/norsk-ordliste-for-digitalisering/> (hentet 15.11.2020)
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2014), Et klarere lovspråk – Kom i gang!, https://www.difi.no/sites/difino/files/et-klarere-lovspraak-tips-og-inspirasjon-til-deg-som-skriver-lover_0.pdf (hentet 7.11.2020)
- Direktoratet for Forvaltning og IKT (2020), Klart lovspråk, <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/klart-sprak-og-brukerinvolvering/klartlovsprak> (hentet 09.11.2020)
- Direktoratet for Forvaltning og IKT (2015), Hvordan fire lover forstås og virker i praksis https://www.difi.no/sites/difino/files/hvordan_fire_lover_forstas_og_virker_i_praksis.pdf (hentet 15.11.2020)
- Direktoratet for Forvaltning og IKT (2013), Kan lovspråk temmes? En undersøkelse om klart språk i lover og forskrifter, https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2013-1-kan-lovspraak-temmes_1.pdf (hentet 15.11.2020)
- Justisdepartementet (2000, Lovteknikk og lovforberedelse – Veiledning om lov- og forskriftsarbeid, <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf> (Hentet 10.11.2020)
- Justisdepartementet (1990), Lovlig språk: om språk og stil i lover og regelverk
- Kommunal og moderniseringsdepartementet (2019) Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/> (hentet 15.11.2020)
- NOU 2019:23 Ny opplæringslov, kap. 12 (Prinsipper for regelstyring av grunnopplæringen) og kap 13 (Klart lovspråk og god lovstruktur)
- NOU 1992: 32: Bedre struktur i lovverket, kap. 1-8
- Prop. 108 L 25 Lov om språk (språklova), s. 24–25
- JOU 2019:4 Lex digitalis, kap 5.2
- JOU 2019:5 Ny rettshjelpslov
- Språkrådet (2013), Klart språk, <https://www.sprakradet.no/globalassets/vi-og-vart/publikasjoner/2013-klarsprak-bm.pdf> (Hentet 09.11.2020)

²³ Merknad til litteraturliste: grunnet en situasjon utenfor min mulighet til å påvirke er svært mange kilder brukt tidligere i oppgaven ikke lenger mulig å finne eller åpne. I en periode var også både Språkrådets nettside og nye sprakradet.no/Klarsprak/ nede. Dette medførte litt kreativ bruk av primær- og sekundærkilder og kryssreferanser. Flere kilder var ikke mulig å finne på ny.

Språkrådet (2015) «Kansellisten», <https://www.sprakradet.no/Vi-og-vart/Publikasjoner/kansellisten/> (hentet 15.11.2020)

Store norske leksikon (2019) «digitalisering» <https://snl.no/digitalisering> (hentet 10.11.2020)

Store norske leksikon (2020) «medborgerskap», <https://snl.no/medborgerskap> (hentet 15.11.2020)

Stortingsmeldingen 11 (2019-2020) Digital transformasjon og utviklingspolitikken

Strand, Vibeke Blaker (2016), «Om håndheving, rettighetsrealisering og rettighetsanalyser», i Ingunn Ikdahl og Vibeke Blaker Strand (red.), Rettigheter i velferdsstaten. Begreper, trender, teorier, Gyldendal Juridisk; Aslak Syse

Vinje, Finn-Erik: Lovlig språk. 2. utg.1995